

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
(FLACSO) ARGENTINA

PROGRAMA REGIONAL DE FORMACIÓN EN GÉNERO Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS (PRIGEPP)

MAESTRÍA EN GÉNERO, SOCIEDAD Y POLÍTICAS

## TESIS

*El impacto de los discursos en la configuración de las políticas públicas. El análisis del caso de las Consejerías en la Provincia de Buenos Aires.*

*Autora:* Lic. Virginia Arhex.

*Carrera:* Master en Género, Sociedad y Políticas.

*Directora:* Dra. Paula Bedin.

*Fecha:* 10 de junio de 2020.

## **Resumen.**

Esta tesis se basa en el desarrollo del análisis de una política pública. Se privilegiaron herramientas novedosas para la realización de esta tarea. Entre ellas, se encuentran la representación política, la teoría de los actores críticos y el análisis de los discursos. Se construyó una base teórica crítica de la representación, para la que se cotejaron aproximaciones clásicas, dentro de las cuáles se destacó como herramienta la dimensión sustantiva de la representación política (Pitkin, 1967), con otras, alternativas, como la teoría de los actores críticos. Estas herramientas cooperaron en la delimitación de los discursos de lxs actores/actrices críticxs como elementos fundamentales para el análisis.

El desarrollo del análisis de una política pública involucró la definición de un estudio de caso. Lo construimos en torno a las Consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados. Esta política fue elaborada en base a la Ley Provincial N° 14.738 que rige para la Provincia de Buenos Aires. La misma se desarrolló tanto en la arena provincial como en la municipal, lo que implicó que el abordaje de esta tesis abarcara ambas esferas. También se definió que el Municipio de Tandil sería el ámbito local privilegiado para profundizar el análisis.

El estudio abarcó a actores/actrices críticxs de la esfera provincial y municipal, así como a sus discursos. De esta manera, la investigación comprendió el análisis de los discursos de representantes políticos electxs, es decir de legisladorxs bonaerenses y concejalxs de la ciudad de Tandil. En particular, para el nivel municipal, se incluyeron los discursos de representantes políticos no electxs, es decir, de las mujeres integrantes del Foro, un ámbito creado a nivel local para la defensa de los derechos de las mujeres, y de los sectores conservadores locales. Pudimos determinar que los discursos de lxs actores/actrices críticxs impactaron en el proceso de configuración de las Consejerías. Sus concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género rigieron dicho proceso, cuyo contenido persiste en pugna, inclusive con más peso que la letra de la Ley.

**Palabras clave: políticas públicas – discursos - representación política - sexualidad - género.**

## **Abstract.**

This thesis is based on the analysis of a particular public policy. We selected some innovative tools to accomplish the task at hand. Among them, we included the political representation, the theory of the critical actors, and the discourses analysis. We built a critical theoretical basis of political representation, for which we considered a classical approach, revolving primarily on its substantive dimension (Pitkin, 1967), with alternative ones, like the theory of the critical actors. These tools were used to define the stakeholders' speeches as a critical focus of analysis.

The analysis held involved a case-to-case study technique. We developed it around the Program “Consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados”. This policy was built along with the enactment of a state law statute, in the Buenos Aires Province, identified as Act N° 14.738.

Since the Act ruled state wide, that required that the analysis encompass both levels, the Province as well as the City. We also defined Tandil’s municipality as the focus area for a deeper analysis of the policy’s situation in this location.

The research involved the study of critical stakeholders, from both the province and the local levels, and their speeches. It included the discourses’ analysis of elected political representatives, including lawmakers from the Province’s legislative, as well as those by City Council members in Tandil. Within the city scene, in particular, we included speeches which were produced by non-elected political representatives, such as women who were part of the Forum, an institution created at the local level for women’s rights promotion, and from the local conservative sector. We were able to prove that the critical stakeholders’ speeches had an impact on the creation of the Program we studied. As a result, we uncovered that stakeholders’ beliefs about women social roles and gender stereotypes ruled over the whole process, whose content remains under negotiation, even with more weight than the law.

**Keywords: public policies – speeches - political representation – sexuality – gender.**

## **Agradecimientos.**

Quiero expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas que me acompañaron en el proceso de escritura de esta tesis. A aquellas que leyeron esta producción e hicieron aportes valiosos a la misma y también a quiénes estuvieron presentes de otras maneras, que me invitaron a salir a dar una vuelta cuando fue necesario o que me hicieron llegar mensajes de apoyo que sirvieron para aliviar la carga que supuso este proyecto.

Quiero agradecer especialmente a la Doctora Paula Bedin, mi directora, por haber sido una guía amorosa durante el transcurso de la investigación. Mediante su rol logró combinar acompañamiento con espacio, lo que me dio la posibilidad de elaborar mis ideas autónomamente. Este es un aprendizaje por el que siempre estaré agradecida, que tiene un valor inmenso y que va a trascender este proceso.

También, quiero expresar mi reconocimiento a mi papá, Alfredo. Él inauguró la primera generación de universitarixs de su familia, gracias a la educación pública y de esa manera abrió una puerta para quienes vendríamos detrás. Le quiero agradecer por todas las historias que me llegaron a partir de esa experiencia, que atravesó en épocas demasiado oscuras para la historia de nuestro país. Además, sin el soporte material que me dio para llevar adelante este proyecto, la realización de esta tesis no hubiese sido posible. También quiero reconocer a mi mamá, Patricia, porque es una vanguardista y su espíritu de búsqueda me resultó una inspiración para mi propia trayectoria. Finalmente, quiero agradecerle a mi hermana, Julia, por su valentía. Sin quererlo, ella se convirtió en un ejemplo de feminista muy cercano, sobre todo por su rechazo a los estereotipos de género que la construyeron en una figura poderosa para mí.

Va mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que cedieron parte de su tiempo para responder a las entrevistas, porque la información proveniente de las mismas resultó un insumo clave para la elaboración de esta tesis. En especial, a las mujeres del Foro, con quiénes compartí y aprendí, por su determinación para convertir esta sociedad en una más justa y más vivible para todxs. En este sentido, quiero expresar un sincero reconocimiento al “Grupo de Mujeres Sin Moldes” y a la “Biblioteca Popular de las Mujeres” que fueron pioneras en esta tarea.

*A las mujeres y diversidades que están buscando su voz.  
Para que juntxs sostengamos la bandera de ¡Nunca claudicar!*

## Índice.

### PRIMERA PARTE.

Introducción.....	10
A. Propósitos.....	10
<i>i. Aspectos teóricos.....</i>	10
<i>ii. Aspectos metodológicos.....</i>	22
B. Legados.....	26
C. Geografías.....	28
<i>i. Posibilidades más allá de las fronteras.....</i>	28
<i>ii. Las alas de las águilas guerreras no son precisamente del color del mar.....</i>	29
<i>iii. Reflejo de un gigante.....</i>	31
<i>iv. El largo camino hacia Tandil.....</i>	32
Capítulo I. Abordajes teórico-metodológicos del problema de investigación.....	33
A. Herramientas teóricas.....	33
B. Herramientas metodológicas.....	40
Capítulo II. Legados de los feminismos.....	49
A. Problematizar la sexualidad.....	49
B. Derroteros.....	52
Capítulo III. Notas sobre el aborto en general. Aborto en Argentina.....	63
A. El problema del aborto.....	63
<i>i. La capacidad de decidir puesta en cuestión.....</i>	63
B. La conquista del aborto.....	67
<i>i. Feminismos y aborto en Estados Unidos en los años '60- '70.....</i>	68
<i>ii. Las sexualidades de las mujeres se tejen entre conferencias.....</i>	71
<i>iii. La lucha por el aborto en Argentina desde la recuperación de la democracia.....</i>	74
<i>iv. Estado, feminismos y aborto. Algunos ejes para la problematización.....</i>	78
<i>v. Las Consejerías: un atajo hacia el aborto legal.....</i>	80

### SEGUNDA PARTE

Capítulo IV. Escenario Provincial.....	84
A. Reflejo de un gigante: la Provincia de Buenos Aires.....	85

<i>i. Caracterización general de la PBA.</i>	85
<i>ii. Rasgos políticos de la PBA.</i>	85
<i>iii. Movimientos de mujeres y feministas en la PBA.</i>	90
B. El camino hacia las Consejerías: Breve recorrido normativo.	93
C. Las Consejerías desde la perspectiva de la representación política.	100
<i>i. Las Consejerías en la masa. Experiencias en la PBA.</i>	100
<i>ii. Lo que traen de nuevo.</i>	101
<i>iii. Las Consejerías como producto discursivo.</i>	101
<i>iv. Las concepciones dicen presente en las declaraciones representativas.</i>	103
Capítulo V. Escenario local.	111
A. Metáforas en granito o las mil formas de llamarte, Tandil.	112
<i>i. Datos básicos y particularidades sociales.</i>	112
<i>ii. El tejido social tandilense que también es punto de encuentro.</i>	116
<i>iii. Las razones del movimiento o por qué no nacimos de un repollo.</i>	118
<i>iv. Acción-reacción.</i>	123
B. Las Consejerías bajo la lupa.	124
<i>i. La trastienda de la política. Reconstrucción de un escenario complejo.</i>	124
Capítulo VI. Análisis local.	128
A. Discursos en foco.	128
B. La producción discursiva de las Consejerías en el ámbito local.	129
<i>i. Las voces en la letra de la ley.</i>	129
<i>a. Lo que dicen los proyectos.</i>	129
<i>b. Un debate plural.</i>	134
<i>ii. Lo que dicen lxs concejalxs en las entrevistas.</i>	145
Capítulo VII. Análisis local.	161
A. La producción discursiva de las Consejerías en el ámbito local.	162
<i>i. Lo que dicen las mujeres en las entrevistas.</i>	162
<i>ii. Lo que dicen los sectores conservadores a través de la prensa.</i>	177
Conclusiones.	187
Referencias.	197
Anexo.	208

## **Glosario de abreviaciones.**

Aborto No Punible (ANP)

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)

Asociación de Abogados de Tandil (AAT)

Asociación de Trabajo y Estudio de la Mujer (ATEM) - 25 de noviembre

Aspiración Manual Endouterina (AMEU)

Biblioteca Popular de las Mujeres (BPM)

Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito (la Campaña)

Centros de Atención Primaria (CAPS)

Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano (CPFDH)

Consejo Provincial de la Mujer (CPM)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Código Penal (CP)

Comisión de Desarrollo Social y Salud (CDSS)

Comité de Derechos Humanos (CDH)

Consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados (Consejerías)

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto San José de Costa Rica” (PSJCR)

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)

Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

Encuentros de Mujeres Feministas de Argentina (EMFA)

Encuentro Nacional de Mujeres (ENM)

Enfermedades de transmisión sexual (ETS)

Foro por la Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Mujeres (el Foro)

Grupo de Mujeres Sin Moldes (Sin Moldes)

Interrupción legal del embarazo (ILE)

Métodos anticonceptivos (MAC)

N.O.W (National Organization of Women - Organización Nacional de las Mujeres)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Civiles y Políticos (PIDESCCP)

Poder Ejecutivo (PEN)

Poder Ejecutivo Local (PEL)

Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo (PAIPEDILE)

Provincia de Buenos Aires (PBA)

Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSPR)

Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable (PPSRPR)

Sistema Integrado de Salud Pública (SISP)

Unidad de Atención a la Mujer Embarazada (UAME)

## **Introducción.**

En la presente tesis nos dedicamos al análisis de la política pública de las Consejerías. El trabajo comprende siete capítulos en los que analizamos en profundidad el proceso de su configuración. La primera parte, comprende el capítulo I, en el que desarrollamos los instrumentos teóricos y metodológicos para abarcar el problema de investigación, que remite principalmente a la configuración de las Consejerías y a apelar a factores explicativos menos explorados para analizar dicho proceso. Proponemos, para ello, la construcción del método del marco discursivo de la representación política, herramienta que detallamos, tanto teórica como metodológicamente, en este primer capítulo. En el capítulo II, abordamos los legados de los feminismos en el campo de las sexualidades. Estos apuntaron, sobre todo, a tematizar la reproducción y a problematizar la maternidad. El capítulo III lo dedicamos a introducir nociones teóricas y vinculadas a la lucha por la legalización del aborto en países donde tal derecho ya se ha conseguido, y en Argentina, donde todavía está pendiente, historizamos el desarrollo de las luchas para obtenerlo, desde los '70 hasta la actualidad.

En la segunda parte de la tesis desplegamos el análisis de la investigación. Inicia en el capítulo IV, en el que introducimos el escenario provincial y presentamos los primeros hallazgos, vinculados al desarrollo de la política en dicha esfera. En el capítulo V, caracterizamos el escenario local, principalmente a partir de presentar datos vinculados a la ciudad de Tandil. En el capítulo VI, compartimos los primeros análisis de los discursos en el escenario local, donde incluimos las producciones de actores/actrices críticxs que son representantes electxs, es decir, concejalxs de la ciudad. En el capítulo VII introducimos los análisis referidos a los discursos de aquellxs representantes no electxs, es decir, que fueron producidos por las mujeres del Foro y por los sectores conservadores. En el cierre de este trabajo, presentamos las conclusiones vinculadas a esta producción.

### **A. Propósitos.**

#### *i. Aspectos teóricos.*

La discusión por el aborto legal, seguro y gratuito se volvió una realidad en Argentina durante 2018, luego de años en que sectores de mujeres y feministas llevaron a cabo

diferentes iniciativas para que eso sucediera. El Congreso de la Nación se tiñó de verde, de celeste, de violeta, de naranja. Todos los colores fueron convocados y eso se manifestó en los discursos que circularon en los recintos. Estos transmitieron el pulso acelerado que la temática despertaba en todas las posiciones y fueron dándole forma a un proceso democrático largamente demorado. Como corolario, la Cámara de Diputados alcanzó un histórico dictamen de mayoría, aprobado en la madrugada del 14 de junio de 2018. Los sucesos de aquel día se grabaron para siempre en la memoria colectiva. La sensación de conquista, sin embargo, duró poco. El proyecto sufrió modificaciones al desembarcar en la Cámara de Senadores, y no fue posible alcanzar un consenso. Finalmente, fue rechazado el 8 de agosto de 2018, con una calle desbordada de activistas a favor y en contra de la legalización.

La negativa de lxs representantes políticos frente a la legalización del aborto perpetuó la deuda de la democracia argentina con la sociedad en este tema particular. Esta conquista hubiese implicado, en primer término, desterrar la hipocresía que niega la realidad de esta práctica. La inexistencia de estadísticas oficiales al respecto funciona resultan el combustible de una espiral ominosa, que cada vez más actores/actrices entienden necesaria interrumpir. En segundo término, hubiese consistido en una contención frente a la práctica clandestina del aborto, que conlleva condiciones aberrantes e indignas para las mujeres, trans<sup>1</sup>, intersex, no binarixs, etc.<sup>2</sup>, que no tienen opción sino de recurrir a la misma cuando se encuentran en una situación de embarazo no deseado o no planificado.

Las leyes se orientan a arbitrar escenarios complejos. Pretender que provean por sí solas soluciones automáticas, sería demasiado sencillo. Por eso, en esta tesis nos detenemos en factores aledaños a las normativas (leyes y políticas), para comprender su puesta en marcha. Creemos que los procesos que se desencadenan a partir de ello pueden ser una fuente de múltiples aprendizajes, sobre todo aquellos que involucran la interacción entre el Estado

---

<sup>1</sup> El término *trans* representa a aquellas personas cuyo cuerpo biológico y su identidad de género no son coincidentes. Este es antónimo del término *cis*, el cual responde a personas cuyo cuerpo biológico y su identidad de género son coincidentes.

<sup>2</sup> En este trabajo, la definición sobre a quiénes afecta el problema del embarazo no deseado es muy importante. Las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. se ven directamente afectadxs por el mismo, porque involucra la decisión sobre sus propios cuerpos, vinculada al problema de decidir sobre la propia maternidad. Para lxs travestis, por ejemplo, es distinto, porque si bien pueden apoyar el asunto en función de la libertad de los cuerpos y militar la demanda como un modo de hacerlo sobre la propia vida, no se ven confrontadxs directamente con dicha problemática.

y lxs actores/actrices que este ordena en el terreno de las sexualidades, porque producen nuevos sentidos que son necesarios atender.

Los movimientos de mujeres y los feminismos<sup>3</sup> han sido el motor fundamental en la lucha por el derecho al aborto. Pero también han tejido alianzas y sostenido el trabajo para conquistar otros derechos sexuales y (no) reproductivos.<sup>4</sup> Cuando lo hacen, apuntan a conseguirlos para el conjunto social. Además, buscan que los impactos sean extensivos a cualquier persona que esté expuesta a una situación de embarazo no deseado. Esta definición política que nos aportan, la establecemos para problematizar todo esencialismo,<sup>5</sup> sobre todo a la hora de seleccionar nuestras herramientas teóricas.

Con el Estado como su principal interlocutor, los movimientos de mujeres y los feminismos han propiciado el desarrollo de políticas públicas que se basan en el acceso a los derechos sexuales y (no) reproductivos. Estas incluyen la democratización del acceso a la información, la provisión de recursos materiales concretos y la garantía de prácticas para la toma de decisiones frente a situaciones de embarazos no deseados. En esta tesis, nos interesa indagar en las particularidades de los procesos de elaboración de políticas públicas vinculadas a estos derechos. Nos interpelan, sobre todo, las negociaciones vinculadas a las mismas, desarrolladas en lugares geográficos alejados de la capital del país. Este es el contexto y las inquietudes sobre lxs que trabajamos.

---

<sup>3</sup> Adoptamos el uso del plural para referirnos a los feminismos que caracteriza el trabajo de Anzorena (2014). Mediante el mismo, la autora apunta a la gran variedad de posicionamientos, inclusive de tensiones y antagonismos, dentro de esta corriente.

<sup>4</sup> El concepto de derechos sexuales y (no) reproductivos fue formulado por Josefina Leonor Brown bajo sugerencia de Mario Pecheny. Además de poner en evidencia el carácter sexuado de lxs sujetxs, funciona como punto de anudamiento entre la libertad sexual y la igualdad política y social, permitiendo la circulación del discurso de la no maternidad y el ejercicio de sexualidades que exceden la norma heterosexual reproductiva. Particularmente, este concepto apunta al aborto concebido desde la libertad de decisión de las mujeres sobre sus cuerpos, el cual opera como bisagra entre los derechos reproductivos y los sexuales, marcando la separación entre sexualidad y procreación y la identificación y subordinación de la primera a la segunda (Brown, 2008, p. 291-292).

<sup>5</sup> Por esencialismo nos referimos a la atribución de una esencia fija que poseerían las mujeres que es caracterizada como ya dada, a priori, y universal. Refiere a la supuesta existencia de características fijas, atributos dados y funciones ahistóricas que limitan las posibilidades de cambio y también de reorganización social. El esencialismo también implica la creencia de que estas características definidas como la esencia de las mujeres son compartidas por todas las mujeres a través del tiempo. Usualmente la esencia es identificada con la biología y las supuestas características “naturales” de las mujeres como sus capacidades reproductivas. También hay casos en los cuales se señala como esencia de las mujeres ciertas características psicológicas como por ejemplo, la empatía o la predisposición al cuidado. Asimismo, se suele atribuir a la esencia de las mujeres ciertas actividades o procedimientos observables en las prácticas sociales como por ejemplo respuestas emocionales o mayor compromiso con el cuidado de otros, etc. (cf. Grosz 1994).

Las construcciones culturales dificultan la problematización de ciertas asociaciones automáticas, establecidas entre sucesos biológicos, como el embarazo, y el género. La lógica hegemónica los asocia indefectiblemente a las mujeres. Cuando los movimientos de mujeres y feministas, enfatizan que “la maternidad será deseada o no será”, rompen con la idea automática de que se trata de un destino ineludible, principal proyecto de vida de las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. Al hacerlo, redefinen el rol social de las mujeres, por lo que el sinónimo establecido culturalmente entre mujer y madre o entre mujer y domesticidad, no resulta tan fácil de aceptar.

También evidencian aquellos estereotipos de género que se vertebran en torno a la maternidad. En particular, los definidos a partir de las arbitrarias distribuciones binarias que involucran la jerarquización de los atributos vinculados a los varones por sobre los de las mujeres. De esta manera, los varones se definen en asociación a la cultura y las mujeres a la naturaleza, porque prevalece su rol de reproductoras. Sus cuerpos son relevantes principalmente como máquinas de gestar. Los cuestionamientos que introducen los movimientos feministas y de mujeres develan también que la opción incuestionada sobre el ejercicio de la maternidad se conecta con el carácter de sumisión asociado a las mujeres. Por lo que estas no tienen más remedio que aceptar abnegadamente el destino que les fue atribuido, lo que deja de lado la posibilidad de que sus vidas sean producto de decisiones que toman en sus propios términos.

La exigencia por el cumplimiento de los derechos sexuales y (no) reproductivos puede explicarse a partir de las acciones de los movimientos de mujeres y feministas y de las disputas que han librado en el terreno social, que se expresan en la intervención estatal. Las perspectivas feministas y sus aportes acerca del funcionamiento social, en especial sobre el Estado como articulador, han subrayado que la dificultad para garantizarlos se debe a las estructuras sexogénicas que rigen en las sociedades, en particular la jerarquización omnipresente existente entre varones y mujeres, y entre las cualidades asociadas a unos y a otras que se explica en la dicotomía público-privado la cual, tal como explica Anzorena (2014, p. 26):

Implica la binarización de las esferas según los géneros. La esfera pública, ligada a la producción, es el espacio primordialmente ocupado y donde se desarrollan los varones. La esfera privada-doméstica, ligada a la reproducción y a las tareas de cuidado, se reserva sobre

todo a las mujeres. Las determinaciones sociales y subjetivas de género, donde se incluye la idea de que la anatomía de las mujeres las conduce al destino ineludible de la maternidad, estructuran la división sexual del trabajo en productivo remunerado y reproductivo-no remunerado siendo las mujeres encargadas de este último.

Los feminismos politizaron cuestiones antes relegadas al ámbito privado y, junto con el reconocimiento de una serie de derechos, han modificado el marco legal, la estructura del Estado y la intervención estatal (Anzorena, 2014, p. 18). En este sentido, las elaboraciones de los feminismos colaboraron con la desnaturalización de ciertas ideas dominantes que involucraban particularmente a las mujeres, como la equivalencia entre mujer y madre o la consideración de la mujer como pilar de la familia. Las nuevas premisas sirvieron para repensar las políticas públicas.

Los feminismos se han caracterizado por introducir nuevos sentidos en múltiples campos. En el caso de las sexualidades, la ampliación de los derechos ha colaborado con ello. En particular, el hecho de asociarlas con el goce y con el placer implicó la distinción entre sexualidad y reproducción, que los supuestos hegemónicos equiparan. La dificultad para obtener derechos sexuales y (no) reproductivos expresa los fundamentos de un ordenamiento social basado en la heterosexualidad obligatoria, que articula las sociedades contemporáneas. La ampliación de sentidos que proponen los feminismos en este campo pretende cuestionar políticamente a la heterosexualidad obligatoria en la que varones y mujeres heterosexuales se unen “para toda la vida” en matrimonio monógamo y ejercen, en ese marco, una sexualidad ligada exclusivamente a la reproducción (Brown, 2008).

La motivación principal de esta investigación resultó de nuestra participación en el Foro por la Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Mujeres (en adelante, el Foro) entre el 2015 y el 2017. Esta iniciativa ciudadana que centró su actividad en el monitoreo de políticas públicas vinculadas a las mujeres, nació en la ciudad de Tandil,<sup>6</sup> Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA), en Argentina. Durante el 2015, se sancionó la Ley Provincial N°14.738, la cual creó las “Consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados” (en adelante, Consejerías).<sup>7</sup> Este marco legal constituyó una herramienta con la que el Foro le exigió al Estado municipal el cumplimiento

---

<sup>6</sup> Tandil es una ciudad intermedia, ubicada al sudeste de la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con una población proyectada para 2020 de 139.300 habitantes. Última consulta 9-6-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ\\_pbl\\_prysexo](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ_pbl_prysexo)

<sup>7</sup> El nombre “Consejerías” se deriva de consejo o asesoramiento.

de derechos sexuales y (no) reproductivos. Esto se tradujo en instancias de diálogo con lxs concejalxs, representantes políticxs electxs, que, en ese entonces, integraban la Comisión de Desarrollo Social y Salud (en adelante, CDSS) del Concejo Deliberante. El Foro le exigía al Estado local la puesta en marcha de una política pública que diera respuesta a las inquietudes vinculadas a las sexualidades, y que estuviera ajustada a la norma provincial.

Esta exigencia puede interpretarse a la luz de la literatura sobre políticas públicas. Las relaciones cotidianas entre la sociedad y el Estado se rigen por una dinámica vinculada al origen y a la función del Estado, la cual remite a resolver los problemas que ocasionan las relaciones entre los privados o que no pueden resolver entre ellos. El carácter dinámico de estos intercambios tiene que ver con el interés y la responsabilidad de los privados y del Estado, que están constantemente expandiéndose o angostándose (Aguilar Villanueva, 1993, p. 23). Las políticas públicas, que son herramientas fundamentales para avanzar en la solución de los problemas de desigualdad que afectan particularmente a las mujeres (CEPAL, 2014) resultan uno de los modos en que el Estado desempeña su misión.

Desde esta óptica, puede interpretarse que la garantía de derechos sexuales y (no) reproductivos forma parte de una cierta cotidianeidad problemática, por la que el Estado tiene la obligación de responder. La elaboración de políticas públicas como estrategia para dar acceso a estos derechos envuelve procesos que están determinados por las características propias del Estado. Este no es ni neutral ni imparcial e involucra a sujetos sociales (burocracia estatal, fracciones de la burguesía, trabajadorxs, movimientos sociales, instituciones religiosas, etc.) cuyas posiciones e intereses son desiguales y diferentes (Anzorena, 2014, p. 30). Para obtenerlas es necesario establecer consensos, tanto hacia adentro como hacia afuera del Estado. En particular en el terreno de las sexualidades, alcanzarlas puede implicar caminos sinuosos, porque su regulación por parte del Estado envuelve complejidades (Bonán, 2004).

Ciertas perspectivas acerca del Estado lo entienden como una entidad objetiva, que gobierna de manera sexualmente neutra sobre sujetos sin sexo ni género. Los aportes de los feminismos con respecto a las jerarquías tácitas que rigen en las sociedades también sirvieron para evaluar la asociación del Estado con lo público. Si este es el terreno de los varones y el Estado es lo público por definición, el Estado es cosa de varones. Mientras, las mujeres, se encuentran abocadas a las tareas de cuidado y al trabajo reproductivo en el ámbito privado-

doméstico. Estas problematizaciones dieron lugar a entender a las leyes y a las políticas como sexualmente marcadas. Si el sujeto estándar, la abstracción del ciudadano, sobre el que el Estado gobierna, es un sujeto adulto, masculino, habitualmente blanco, letrado, burgués, sexuado, ¿qué lugar ocupa en las definiciones de las políticas a lo que no se defina como tal?

Esto nos lleva a determinar que las relaciones de género son constitutivas del Estado. Si esto no se problematiza, se trasladan a la formulación de políticas públicas, que reflejan las concepciones político-ideológicas en este respecto y, particularmente, la percepción del Estado respecto de las diferencias entre los géneros sexuales en el orden social y político. De esta manera, las relaciones desiguales de género se ven reforzadas por las intervenciones estatales generizadas.

El Estado es un actor relevante para la definición de políticas públicas ya que es el interlocutor privilegiado para exigir su elaboración. La intervención del Estado condiciona la vida de la población en varios aspectos, lo que expresa su poder. Su posición no sólo afecta a los criterios establecidos respecto de la distribución de los bienes, los servicios, los derechos, sino también las representaciones acerca de los sujetos de derecho, es decir quién tiene derecho a qué y cómo accede a ese derecho (Minujín y Consentino, 1996; Vargas de Flood, 1995). De ese modo entabla relaciones simbólicas con la sociedad y valida ideologías. Sin embargo, el Estado no es un actor separado que se ubica por encima del conjunto de la sociedad. Su intervención no es una mediación imparcial, sino más bien arena de negociaciones y articulaciones políticas. Es parte constitutiva del conflicto social y su intervención es efecto de las relaciones de fuerza que están en pugna en la sociedad (Oszlak, 2004, p. 15-18). Esas relaciones conflictivas expresan intereses y preferencias acerca de diversos fenómenos que corresponden a diversos sectores sociales.

El análisis de las políticas públicas puede desarrollarse de múltiples maneras. Puede seleccionarse alguna parte específica de la misma para profundizar su estudio, o bien comparar políticas entre sí. Pueden privilegiarse algunas variables por sobre otras, o alguna etapa específica, que las define como componentes lógicamente necesarios e interdependientes que se integran a la manera de proceso (Aguilar Villanueva, 1993, p. 15).

En esta investigación, nos convoca, en particular, la política pública de las Consejerías. Su estudio resulta relevante porque su contenido estuvo y permanece en disputa. En este marco, nos orientamos por analizar su configuración, que definimos como el proceso

abarcado por el diseño y la implementación de la política. Es decir, contemplamos tanto la sanción de la norma como la posterior puesta en marcha de la política. Este interés define los ámbitos de influencia de la norma que incluimos en esta investigación. Entonces, aunque el origen de la política se encuentra en la proclamación de la Ley Provincial N° 14.738, nuestro interés no se limita a la PBA, sino que también abarca la construcción de dicha política en el Municipio de Tandil. Esto implica que nuestro estudio incluye, como escenarios de la política, tanto al ámbito provincial como el municipal. El aspecto que distingue a esta investigación está centrada en las concepciones que tienen lxs agentes que intervienen en la configuración de la política, variables que son raramente tenidas en cuenta para este tipo de estudio. En particular, nos abocamos a aquellas que refieren al rol social de las mujeres y a los roles y estereotipos de género.

Para los fines de esta investigación, definimos que el Estado no es un todo homogéneo. Para abarcarlo utilizamos la taxonomía propuesta por Bohoslavsky y Soprano (2010), a partir de una de las categorías que proponen los autores, el Estado “desde arriba”. Esta lo entiende como el escenario natural para el ejercicio de la política, cuyos protagonistas son las ideas y prácticas públicas de los “notables”. Las leyes condensan las ideas de lxs representantes políticos y encarnan los proyectos ideológicos y políticos de los grupos o clases dirigentes. El Estado es la institución que resulta de la objetivación de los proyectos ideológicos y políticos de las clases dominantes (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 10 y 11).

Las ideas que lxs representantes políticos tienen acerca del rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género estructuran sus discursos, por lo que no solo tienen un impacto directo en las políticas públicas, sino que ayudan a moldear ciertos intereses e identidades en el electorado, que puede identificarse o no con ello. En el caso de las Consejerías, los discursos producidos por lxs representantes políticos electxs, lxs legisladores provinciales y lxs concejalxs, moldearon la política. Sus declaraciones representativas, le dieron forma a la respuesta estatal frente a la exigencia de garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos, por eso resultan actores/actrices muy importantes que tenemos en cuenta para desarrollar esta investigación.

La Ley Provincial N° 14.738 que dio lugar a las Consejerías, envolvió la puesta en marcha de una estrategia sociosanitaria de reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados. Mediante la asociación con herramientas normativas muy

poderosas, como la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Provincial y la Ley Nacional N° 26.529 de Derechos del Paciente, se justificaba la acción que daba sentido a toda la política, que era la de prestar un asesoramiento integral, fundamentado en la promoción y protección de derechos fundamentales de la mujer.

Entre ellos, definían al derecho a solicitar y recibir información sin discriminación en materia sexual y reproductiva, a acceder a servicios de atención integral de salud sexual y reproductiva, en los que estaba incluida la atención de abortos no punibles (en adelante, ANPs), el derecho a la vida y a la integridad psíquica y física y el derecho a la autonomía personal.<sup>8</sup> El énfasis en proveer un espacio de asesoramiento basado en estos derechos evidenciaba dos situaciones críticas: la necesidad de crear instancias específicas para la promoción y protección de los derechos sexuales y (no) reproductivos y garantizar las prácticas que dieran acceso a los mismos, porque no hacerlo profundizaba la vulnerabilidad de las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc.

Las Consejerías resultaron una política novedosa en términos de regulación estatal de las sexualidades. Consistió en la apertura de un espacio de consulta, dónde era posible acudir para obtener información y asesoramiento en este campo. Algunas particularidades relativas a sus funciones remitían a brindar acompañamiento en el cuidado de la salud de la mujer, proveer información basada en derechos y promover la eliminación de toda barrera administrativa y fáctica que impidiese el acceso efectivo de las mujeres a los servicios de atención integral de la salud sexual y reproductiva en función de las decisiones que tome cada paciente (Ley Provincial N° 14.738, 2015, art. 11). Varios de los puntos vinculados a la información brindada procuraban respaldar las decisiones autónomas de las mujeres en situaciones de embarazos no planificados, inclusive de niñas y de adolescentes (Ley Provincial N° 14.738, 2015, art. 11, inc.2).

La normativa relativa a las Consejerías detallaba una serie de informaciones deseables de proveer a quiénes resultaran usuarixs de la política. Se detenía en los escenarios vinculados a los embarazos no planificados y enfatizaba las alternativas existentes frente a los mismos.

---

<sup>8</sup> La autonomía personal expresa de manera sintética autonomías conquistadas en otros ámbitos, como la económica, la física y en la toma de decisiones. Estas categorías fueron la base para la creación de estadísticas e indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), solicitadas por los Estados miembros de la CEPAL en 2007.

Nombraba los procedimientos concretos implicados en los ANPs, refería a propiciar la fácil identificación de las instituciones sanitarias proveedoras de interrupciones legales de embarazos (en adelante, ILEs). Además, se mencionaban los síntomas esperables luego de la aplicación de estos métodos, así como se destacaba la necesidad de informar sobre la prohibición legal del aborto por fuera de las situaciones previstas por el artículo 86 del Código Penal (en adelante, CP), los riesgos de practicarlo en condiciones inseguras y las tecnologías sugeridas por la Organización Mundial de la Salud para reducir los riesgos de su práctica. En definitiva, a partir de esta política, el Estado reconocía el embarazo no planificado como un problema social y proponía resoluciones para hacerle frente. Mediante esta ley, lxs legisladorxs como partes constitutivas del Estado generaron respuestas para este problema. Como novedad, las mujeres, trans, intersex y no binarixs, etc. podrían recurrir a esta política para decidir acerca de sus cuerpos.

La hipótesis de este trabajo es que las diferentes concepciones de lxs actores/actrices críticxs acerca del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género que están en disputa y en tensión influyeron e influyen en la configuración de las Consejerías, lo que determina la garantía de derechos sexuales y (no) reproductivos. Dichas concepciones se ubican por encima de la letra de la ley, volviéndose marcos que regulan en el plano simbólico, independientemente de la normativa existente, la Ley Provincial N° 14.738, que ordena su funcionamiento.

El objetivo general de esta investigación es comprender cómo las concepciones de lxs actores/actrices críticxs impactaron en la configuración de las Consejerías. Para los fines de la misma, este concepto no solo incluye a varones y mujeres que son representantes políticxs, sino el número más grande de jugadorxs posibles (ministrxs, miembrxs de partidos políticos, burócratas, miembrxs de grupos de la sociedad civil) que pueden promover políticas para mejorar la vida de las mujeres (Bedin, 2016). Ciertxs actores/actrices presentan intereses contrarios a este objetivo y con sus acciones buscan entorpecer, por distintas razones, la conquista de nuevos derechos, sin importar cuál sea el grupo que la promueve.

En cuanto a los objetivos específicos, envuelven: 1. Reconstruir el mapa de actores/actrices críticxs junto con sus concepciones acerca del rol social de las mujeres y de los roles y los estereotipos de género; 2. Analizar el impacto de las concepciones respecto del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género de actores/actrices críticxs

en la configuración de las Consejerías; 3. Identificar continuidades y rupturas entre las concepciones vinculadas a la configuración de esta política en el ámbito provincial y en el municipal; 4. Determinar si estas concepciones contribuyen a sedimentar los significados culturalmente establecidos para las mujeres o si los disputan, elaborando discursos alternativos sobre estas.

El aporte principal que proponemos con esta investigación es el desarrollo del método del marco discursivo de la representación política para analizar la configuración de las Consejerías. Este incluye la definición de los discursos de lxs actores/actrices críticxs como elementos centrales del análisis, cuyo abordaje representa un desafío, porque se trata de un material dinámico. El marco que proponemos desarrollar es como ecléctico y se constituye de múltiples herramientas, como la representación política, la teoría de los actores críticos, el análisis de los discursos y el enfoque de los marcos interpretativos. Valiéndonos de este marco, perseguimos el fin de identificar las concepciones de lxs actores/actrices críticxs sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género como parte de tales discursos.

Entendemos a la representación política como un proceso, de modo no esencialista y que considera una multiplicidad de actores/actrices. En el clásico libro “El concepto de la representación”, Hanna F. Pitkin (1967) define cuatro dimensiones para estudiarla. La dimensión sustantiva, sobre la que nos basaremos, involucra las acciones que lxs representantes realizan para representar, por lo que asumimos que los discursos son las acciones mediante las cuáles lxs actores/actrices críticxs ejercen la representación política.

Complementamos los aportes de Pitkin junto con el concepto de declaraciones representativas postulado por Michael Saward (2010). Para este autor, la representación política es un proceso basado en la realización y recepción, aceptación y rechazo, de declaraciones representativas, dentro y fuera del ciclo electoral. Esta perspectiva nos servirá fundamentalmente por dos razones. Para trabajar con los discursos que, como hemos dicho, consisten en un material dinámico, y para incluir como actores/actrices críticxs no solo a aquellxs que elaboran discursos al haber sido electos como representantes políticos, sino también a quienes ejercen tal rol tras haber ganado legitimidad mediante otras vías.

El análisis de los discursos consistirá en la identificación y estudio de las declaraciones representativas que los constituyen. Estas adquieren relevancia porque

participan en la producción de sentidos y símbolos en la construcción discursiva del género. Su realización es fundamental para la construcción de roles y valores. Algunas declaraciones representativas fortalecerán valores y roles más tradicionales en torno al género, pero otras producirán simbólicamente distintos modos de representación (Bedin, 2016, p. 174). A partir de esto último, determinamos si estas convocan ideales sobre la “mujer” que refuerzan las relaciones de género tradicionales, si buscan promover la igualdad de género o si reflejan una combinación de ambos.

Las concepciones de lxs actores/actrices críticxs, que están en disputa y en tensión, integran un espectro que abarca tanto aquellas que asumen características restrictivas como las que son más abiertas. Las primeras se vinculan principalmente con la Iglesia Católica, aunque pueden integrar discursos de otrxs actores/actrices, en especial de los sectores conservadores. Las segundas se inclinan por la defensa de la libre elección sexual y reproductiva como derecho humano básico y a la promoción del compromiso indelegable del Estado en respetar, proteger y hacer cumplir dicho derecho (Petracci, 2007). Las concepciones, ubicadas en el espectro comprendido por aquellas que son más abiertas y aquellas que son más restrictivas, constituyen las declaraciones representativas que dan forma a los discursos de lxs actores/actrices críticxs y determinan la configuración de la Consejerías.

Como mencionamos, nos proponemos construir un marco teórico que cuestione el esencialismo. Esto implica que algunas herramientas, como las teorías de la masa crítica, fueron dejadas de lado. Estas parten del supuesto de que las mujeres deben representar a las mujeres y busca promover sus intereses particulares en los ámbitos parlamentarios, insistiendo en que las mujeres representantes son las que los llevan adelante. Lo que resulta problemático de esta definición es que subyace la idea de que los intereses se definen según la biología y, por tal motivo, solo pueden ser representados por las mujeres.

Por el contrario, en la teoría de lxs actores/actrices encontramos características que son compatibles con el enfoque no esencialista que buscamos construir. Esta se propone como superadora de la indagación tradicional acerca de la representación sustantiva porque la entiende de un modo más amplio, en un sentido dinámico y no esencialista. Apunta a quiénes, dónde, porqué y cómo sucede la representación sustantiva y quién afirma actuar por las mujeres (Bedin, 2016). Además, hace referencia a individuxs o agencias que inician

propuestas políticas relacionadas con las preocupaciones de las mujeres por su cuenta o en conjunto con otrxs. Estas acciones no tienen relación alguna con un mayor o menor número de mujeres representantes (Childs and Krook 2006; Childs and Withey 2006).

Esta teoría se sustenta en la idea de que tanto las mujeres como los varones pueden representar, dentro y fuera de los parlamentos, a las mujeres y a sus intereses, necesidades y problemas. A partir de la misma, se logra la incorporación de la mayor cantidad de jugadorxs vinculadxs a la configuración de una política y no sólo a aquellxs que han sido electxs. Puntualmente, resulta de utilidad para estudiar la configuración de las Consejerías porque, a partir de la misma, sumamos los discursos que hayan producido todxs lxs representantes políticos que hayan impactado en la misma. Tanto aquellxs que han sido electxs como lxs no electxs, quienes se desempeñen en ámbitos parlamentarios, pero también en otros ámbitos.

El enfoque de los “marcos interpretativos” (policy frames) es otro de los elementos que integran el método que desarrollamos. Remite a la diversidad interpretativa y cómo esta afecta las soluciones propuestas para hacer frente al problema de la desigualdad de género (Bustelo y Lombardo, 2006). Este enfoque, reconoce que la variedad de interpretaciones acerca del problema puede ser enriquecedora, pero las maneras diversas de entender la igualdad de género en el nivel supraestatal, estatal y subestatal y por parte de diversos actores/actrices en un mismo nivel, puede distorsionar los problemas y objetivos e impactar en la fase de formulación de las políticas de igualdad (Bustelo y Lombardo, 2006, p. 119).

El enfoque de los marcos interpretativos es apto para analizar los discursos de lxs actores/actrices críticxs intervinientes en la configuración de las Consejerías. En particular, para identificar a las concepciones acerca del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género como parte de dichos marcos, que son constitutivos de los discursos. Es esperable que la consideración de discursos de representantes políticos que formen parte del Estado, pero también de agentes externos al mismo, resulte un insumo valioso para evaluar la configuración de las Consejerías como un reflejo de las disputas existentes en el campo de las sexualidades que aportan unxs y otrxs.

## *ii. Aspectos metodológicos.*

La investigación que proponemos está basada en el análisis de los discursos a partir de una metodología cualitativa. Desarrollamos el método del marco discursivo de la representación política el cuál, como hemos detallado, contempla múltiples elementos, entre ellos la representación política, la teoría de los actores críticos, el análisis de los discursos y el enfoque de los marcos interpretativos. Sirviéndonos de este marco, delineamos tanto a quiénes consideramos como actores/actrices críticxs como a los discursos que integramos al análisis.

El concepto de representación política y la teoría de los actores críticos nos sirven principalmente para definir qué actores/actrices críticxs y cuáles de sus discursos consideramos. Dentro de la selección, incluimos a aquellxs representantes políticos que hayan atravesado procesos electorarios, lxs cuáles, por ende, conforman el Estado, en su nivel provincial como municipal. Abarcamos, por lo tanto, a quienes integran el Poder Legislativo provincial, es decir lxs legisladorxs bonaerenses, tanto a senadorxs como diputadxs, y a lxs integrantes del Poder Legislativo municipal, en particular aquellxs concejalxs que en 2015 participaban de la CDSS del Concejo Deliberante. Asimismo, incorporamos aquellxs actores/actrices críticxs que ejercieron la representación por fuera de ámbitos parlamentarios cuyos discursos fueron relevantes para la configuración de las Consejerías. En consecuencia, también forman parte del recorte las integrantes del Foro y los sectores conservadores, cercanos a la Iglesia Católica y a “Más Vida Tandil”.

Lxs representantes políticos electxs y las mujeres del Foro intervinieron desde la primera etapa de la política. Los sectores conservadores, en cambio, ingresaron sobre su fase final e intentaron disputar el contenido de las Consejerías. Esto sucedió a partir de la publicación de la noticia que describía la realización de más de cien intervenciones de ILE en el hospital público local (López Guerrero, 2015). Este es el punto de partida que consideramos para realizar el relevamiento de la prensa local, en la cual se expresaron los discursos de los sectores conservadores. Este incluye notas gráficas, audiovisuales y los testimonios de doce oradorxs provida que participaron de la audiencia pública por aborto, organizada por la Asociación de Abogados de Tandil (en adelante, AAT), en el marco de las conferencias cuya temática fue la violencia de género. Es necesario destacar que recuperamos particularmente sus declaraciones representativas respecto de las Consejerías, por lo que no

abarcamos la postura de las Iglesias (católica y evangélica) ni de los sectores afines sobre el aborto en general.

La incorporación en el recorte de lxs actores/actrices críticxs que son parte tanto del nivel provincial como del municipal ordenó la selección de los discursos producidos en ambas esferas. Se incluyeron tres categorías, utilizadas según el nivel de análisis requerido en cada nivel estatal. Las mismas comprenden discursos normativos, entrevistas en profundidad y recortes periodísticos. Entre los primeros se consideran, de la arena provincial, los proyectos vinculados a Consejerías y la Ley Provincial N° 14.738, y de la municipal los proyectos sobre esta misma temática y el debate que se produjo previo a la adhesión a dicha norma. Para profundizar el análisis del nivel municipal, recurrimos a entrevistas en profundidad con lxs representantes políticos electxs y no electxs, es decir concejalxs y mujeres del Foro y a recortes periodísticos para retratar los discursos de los sectores conservadores.

Para desarrollar el análisis del nivel provincial, seleccionamos discursos que fueron creados por actores/actrices que integraban el Estado. El proyecto de creación de las Consejerías, presentado por Mónica Macha, quién era entonces senadora provincial (Frente para la victoria - FPV), la modificación que le realizó la Cámara de Diputados y el texto definitivo de la Ley Provincial N° 14.738.<sup>9</sup> Visto que no se desarrolló un debate para la aprobación de la norma provincial, no será parte del análisis.<sup>10</sup> En cuanto a la arena municipal, estudiamos los proyectos vinculados a la creación de Consejerías, el que fuera presentado por el concejal Rogelio Iparraguirre (FPV) y el propuesto por el Foro. También incluimos el debate parlamentario vinculado a esta política y la ordenanza N° 14.991 que resultó el corolario administrativo de la adhesión a la Ley Provincial N° 14.738.

Con el fin de identificar cuáles son los marcos interpretativos que se destacan en los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías, utilizamos el análisis de los discursos junto con el enfoque de los “marcos interpretativos” (policy frames). Para reconstruir dichos marcos, apelamos a algunas dimensiones del modelo propuesto por

---

<sup>9</sup> La Cámara de Diputados de la PBA decidió modificar la Ley Provincial N°13.066 e incorporar al proyecto de Macha como Capítulo II de la misma. Esta ley había creado el Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable (PPSRPR) que garantiza las políticas orientadas a su promoción y desarrollo.

<sup>10</sup> Esta información fue confirmada por Lara González Carvajal, asesora de Macha en el momento de la promulgación de la ley.

Bustelo y Lombardo (2006). La elaboración de preguntas-guía nos sirve como punto de partida para indagar en los discursos normativos y en los recortes periodísticos, además de estructurar el instrumento diseñado para desarrollar las entrevistas en profundidad, el método desarrollado para profundizar la indagación sobre los discursos de las mujeres del Foro y de lxs concejalxs.

Las entrevistas permiten aprender sobre acontecimientos y actividades que no se han podido observar directamente. Lxs interlocutorxs son los informantes de la investigadora y deberán describir lo que sucedió y cómo lo percibieron otras personas (Taylor y Bogdan, 1994, p.103). En este caso, se trata de entrevistas semi-estructuradas en las que se destacan preguntas abiertas, utilizadas para captar la perspectiva de lxs actores/actrices con menor interferencia de la investigadora (Guber, 2001, p. 76). Se realizaron a lxs concejalxs y a las mujeres del Foro. Los criterios para seleccionarlx se vincularon con la pertenencia a la CDSS y al Foro de Mujeres respectivamente y con la participación en las reuniones sostenidas entre ambxs acerca de las Consejerías. Además, las personas entrevistadas habían realizado aportes a la configuración de la política, mediante producciones directamente vinculadas a la misma o a partir de la participación en espacios de discusión.

El diseño metodológico que proponemos involucra el desarrollo de un estudio de caso. Este método se recomienda para el establecimiento de políticas públicas porque las experiencias encontradas pueden ser útiles para refinar acciones y expectativas (Arzaluz, 2005, p. 119), por lo que resulta adecuado para abordar el fenómeno social implicado en la configuración de las Consejerías.

La investigación presenta una serie de desafíos metodológicos. En particular, se vinculan con nuestra participación en el proceso de configuración de las Consejerías que reunió a integrantes del Foro y de la CDSS en torno a la política. Esto podría dificultar algunos aspectos de la realización de las entrevistas, sobre todo si lxs entrevistadxs dan por supuesto que tal hecho hizo que tengamos toda la información al respecto. Esto podría provocar que lxs actores/actrices críticxs omitan información importante, por eso desplegamos estrategias de control con el fin de obtener objetividad en la investigación, evitar la contaminación del campo y obtener información valiosa para generar conocimiento científico.

Los conceptos teóricos y metodológicos que hemos introducido en este apartado son una parte de las herramientas utilizadas para trabajar sobre el problema de investigación, que retomamos y profundizamos en el capítulo I de esta tesis.

## **B. Legados.**

En el capítulo II de esta investigación, abordamos con mayor profundidad los legados de los feminismos. Allí recuperamos sus indagaciones respecto de la categoría mujer, de las sexualidades y otras propuestas categoriales, como las vinculadas al género y a la interseccionalidad. Estas constituyen recursos importantes que nos servirán en el análisis de los discursos de lxs representantes políticos y de la sociedad civil.

Algunas de las cuestiones que abordamos remiten a las discusiones instaladas por Simone de Beauvoir en Francia en los años '40. En su obra “El Segundo Sexo” que trascendió los tiempos, escribió “no se nace mujer, se llega a serlo” mediante la cual implantó la idea revolucionaria de que la mujer es producto de una construcción histórica y no es un destino biológico. También aquellas introducidas por las feministas radicales estadounidenses de los '60-'70, quienes tematizaron a la sexualidad y los derechos (no) reproductivos, lo que estructuró las luchas que encabezaron las mujeres en aquellas épocas. El aporte de las feministas radicales resultó fundamental para replantear el vínculo entre las mujeres y sus cuerpos y para cuestionar el mandato de la maternidad. Al hacerlo, subrayaron que no esta no constituía una obligación y destacaron que podía ser una opción que no eligiesen para sus vidas.

Durante los '60-'70, algunos sectores dentro del feminismo empezaron a desligarse de las reivindicaciones que planteaba el núcleo integrado por mujeres blancas, heterosexuales y burguesas. Las mujeres negras introdujeron el concepto de interseccionalidad con el que complejizaron el panorama de opresiones, en el cual incorporaban a la raza y a la clase como variables que se superponían a la opresión de género. En nuestra investigación, utilizamos este concepto para analizar los discursos de lxs actores/actrices críticxs que moldearon la política pública de las Consejerías e identificamos si estxs incorporaron múltiples variables tales como la clase, la edad, orientación sexual, etc. para dar cuenta de procesos de dominación cruzados e integrarlos en la configuración de dicha política.

Durante los años '70, el feminismo anglosajón encabezó el desarrollo del concepto de género, que resultó una herramienta muy poderosa para hacerle frente al determinismo biológico que intervenía en la definición de los roles y estereotipos de género. Por medio de la introducción de la distinción entre las construcciones sociales y culturales de la biología, realizó un aporte significativo para desnaturalizar ciertos roles asociados a las mujeres, como los reproductivos. Joan Scott propuso una definición del género como relacional, que era constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen a los sexos y una forma primaria de relaciones significantes de poder. En base a esto, analizamos a las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género que constituyen los discursos de actores/actrices críticxs intervinientes en la configuración de las Consejerías, y retomamos las dinámicas de relaciones de poder entre los sexos/géneros que se expresan en la construcción de la política.

Durante los años '90, las producciones de las feministas se orientaron a repensar, desde nuevas perspectivas, la categoría “mujer”. Sobre todo cuestionaron el esencialismo imbricado en aquella definición. Para ello, problematizaron a la biología como determinante de las posibilidades de desarrollo de la vida de las mujeres. También se ocuparon de la heteronormatividad, en particular de la correlación entre prácticas sexuales y procreación. Como consecuencia de ello, introdujeron la posibilidad de concebir otras sexualidades más libres y alejadas de los mandatos sociales. Esto tuvo implicancias que se vincularon, por un lado, con romper la dicotomía sexualidad-reproducción y poner en suspenso lo funcional de la sexualidad para proponer nuevas asociaciones con el goce y el placer. Por otro lado, se destacaron las prácticas sexuales de las disidencias y sus reivindicaciones.

La problematización de la categoría “mujer” fue acompañada de nuevos conceptos y elaboraciones. La desencialización de las identidades dio lugar a nuevos escenarios, como por ejemplo que las personas que no se definían como mujeres, como los varones trans, intersex, no binarixs, etc., podían transitar situaciones de embarazos no deseados, lo que implicaba que no solo las mujeres estaban implicadas por la lucha de derechos sexuales y (no) reproductivos. En concreto, en esta tesis los aportes mencionados los utilizamos para identificar si lxs representantes políticos, electxs y no electxs, problematizan en sus discursos la categoría “mujer”.

Los movimientos de mujeres y los feminismos proponen una nueva forma de ver el mundo. Las problematizaciones que introdujeron a partir de las categorías que desarrollaron cuestionaron el ordenamiento social. En particular, en el terreno de las sexualidades, propusieron nuevas y múltiples maneras de definir las y de experimentarlas. Las ideas y conceptos de allí surgidos, sustentaron los reclamos por nuevos derechos sexuales y (no) reproductivos. En el capítulo II profundizamos los desarrollos acerca de los legados de los feminismos y explicamos cómo los transformamos en herramientas analíticas sumamente valiosas para desarrollar los análisis que dan sentido a esta investigación.

### **C. Geografías.**

#### *i. Posibilidades más allá de las fronteras.*

Luego de dar cuenta de los aportes de los feminismos y la importancia de ellos para esta tesis, vamos a abordar cómo estos cuestionamientos empezaron a tener, desde el '75, un impacto en la política internacional, particularmente en las leyes de los organismos internacionales. En el capítulo III de esta investigación, ahondamos en estas nuevas herramientas, orientadas a problematizar la sexualidad y la reproducción, que luego fueron retomadas en las instancias nacionales para reclamar por el derecho al aborto. De esta manera, no solo establecemos cuáles fueron las conquistas de las mujeres sobre las que edificaron sexualidades más plenas, sino también los lazos entre lo alcanzado en el plano internacional y el nacional. Los movimientos de mujeres y feministas utilizaron esos desarrollos para exigir derechos sexuales y (no) reproductivos a los Estados nacionales. El derrotero de los feminismos estadounidenses de los '60-'70 para obtener el derecho al aborto es comparable con el de los feminismos vernáculos. La incorporación de ambos procesos en este trabajo se realiza con miras a contextualizar la política de las Consejerías y entender las dificultades que signaron su configuración.

Los cuestionamientos de las feministas en torno al género, a la sexualidad y a la reproducción trascendieron las fronteras. En 1975, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), inauguró el “Decenio de las mujeres”. Este comprendió una serie de conferencias internacionales por primera vez protagonizadas por las mujeres que buscaron eliminar todas

las formas de discriminación hacia las mismas (Bellucci, 1997, p. 101). En ese período, se desarrollaron avances fundamentales para conquistar derechos que involucraron la capacidad de tomar decisiones legítimas acerca de sus cuerpos.

Las diferentes conferencias dieron lugar a desarrollos conceptuales particulares que les sirvieron a las mujeres para formular demandas y elaborar propuestas orientadas a obtener sexualidades plenas. Las conferencias, que continuaron luego del '85, alojaron debates álgidos que no estuvieron exentos de tensiones de los que surgieron nociones importantes que sedimentarían las conquistas de las mujeres a futuro. Como resultado de las mismas, se elaboraron el concepto de “derechos reproductivos”, surgido en Ámsterdam en 1984, el de “derechos sexuales y reproductivos”, debatido en El Cairo en 1994 e inclusive en Beijing en 1995 se los incluyó como parte de los derechos humanos básicos (Brown, 2008, p. 278).

*ii. Las alas de las águilas guerreras no son precisamente del color del mar.*

También en el capítulo III de esta investigación, atendemos las iniciativas que tuvieron lugar en Argentina relativas a las demandas específicas de las mujeres en el terreno de las sexualidades. Relevamos tanto las que se desarrollaron en ámbitos institucionales, como el “Consejo Nacional de la Mujer” (en adelante, CNM), pero también aquellas que fueron producidas por fuera de los mismos, como los Encuentros Nacionales de Mujeres (en adelante, ENM).

Los ENM por su importancia para la constitución de la agenda de las mujeres y disidencias a nivel nacional son de mención insoslayable. La despenalización del aborto y las estrategias para alcanzarlo ocuparon un lugar privilegiado desde su primera edición que tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires en 1986. Pero fue el Encuentro realizado en Rosario, en 2003, el punto de inflexión para la demanda del aborto en Argentina. En esa ocasión, se logró articular un frente amplio para conquistarlo y se delineó que la jerarquía católica era el claro adversario político.

A partir de ese momento, el tema del aborto pasó a ocupar un lugar central de la discusión al interior del movimiento de mujeres y feministas y logró extenderse en el seno de otras organizaciones sociales (Brown, 2008, p. 286). Luego, en 2005, se lanzó públicamente la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito (en

adelante, la Campaña), que le otorgó una estructura a este reclamo puntual. La Campaña ocupó un rol central en el desarrollo de la agenda legislativa, un frente estratégico fundamental para la lucha, que incluyó la presentación, hasta la fecha, de ocho proyectos de la legalización del aborto.

Como hemos dicho, el aborto es una de las profundas deudas de la democracia argentina con la sociedad en general, y con las mujeres, trans, intersex y no binarixs, etc. en particular. La única legislación argentina que se ocupa del mismo directamente es el Código Penal (en adelante, CP) que no ha sido modificado en esta materia desde 1921. El CP tipifica al aborto como un delito contra la vida, con sanciones para quien lo practica y para la mujer que lo cause o consienta. En su artículo 86 determina los casos que están exentos de pena. En el segundo inciso se detalla que el aborto practicado por unx médicx diplomadx con el consentimiento de una mujer encinta, no es punible: 1. Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; 2. Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente.

El fallo “F., A.L. s/ Medida Autosatisfactiva” emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) el 13 de marzo de 2012, resultó una iniciativa novedosa del Estado frente a este problema largamente obviado. En el mismo, la CSJN se pronunció sobre la correcta interpretación de las causales de impunidad definidas en el artículo 86 del CP. Esto que dio lugar a una tercera causal para acceder a un ANP, porque la novedad del fallo fue que el organismo supremo determinó que la violación, indistintamente del carácter de la persona afectada, constituía una razón adicional de impunidad. Además, en el mismo la CSJN ordenó a los poderes ejecutivos a dictar protocolos para el acceso a ANPs, lo que significó un avance en términos de política pública. Esta acordada tuvo una gran importancia tanto normativa como simbólica, pero no logró democratizar el acceso a ANPs.

Si bien en 2020, el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN) esbozó con claridad que podía convertir el aborto en Ley, durante mucho tiempo este fue un tema obviado por la clase política. Sin embargo, se han desarrollado otras políticas públicas que atienden los derechos sexuales y (no) reproductivos. Las Consejerías, aunque no equivalen al aborto, han brindado herramientas concretas para la toma de decisiones en situaciones de embarazos no planificados. Esta política resulta una iniciativa inédita en la que el Estado, como agente

activo, definió la situación de embarazo no planificado como un problema real. Además, se posicionó como garante de estos derechos al abordarlo como una situación donde es necesario proveer información clara y acompañamiento para quiénes la estén atravesando. En el capítulo III de esta tesis, profundizamos tanto en los desarrollos de las conferencias internacionales relativos a las sexualidades como en sus apropiaciones en los terrenos nacionales en la búsqueda de la legalización del aborto.

### *iii. Reflejo de un gigante.*

Como ya hemos mencionado, en esta tesis abordamos el Estado en dos niveles diferenciados: la PBA y el Municipio de Tandil. Realizamos este recorte en función de abarcar los distintos discursos que dieron lugar a las Consejerías en ambas esferas. En particular, dedicamos el capítulo IV de esta tesis a caracterizar la jurisdicción de la PBA. Para ello, recurrimos a datos generales referentes a su geografía y a su demografía, a sus aspectos sociales y económicos. También, describimos de manera exhaustiva aunque breve, las normativas vinculadas a esta política. Además, en este capítulo presentamos los primeros análisis de los discursos creados por lxs legisladorxs provinciales que intervinieron en la configuración de las Consejerías en el nivel provincial.

La política de las Consejerías adquirió relevancia por la permanencia de la ilegalidad del aborto en Argentina. Es un dispositivo de salud que se encarga de brindar un espacio de escucha, contención y asesoramiento a la mujer en situación de embarazo no planificado. Se basa en información legal, públicamente accesible y científicamente respaldada, orientada a la prevención de riesgos y daños por la práctica de abortos inseguros y al cuidado de la salud integral de la mujer (Ley Provincial N° 14.738, 2015, art. 9). Esta política resulta una instancia concreta para que las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. decidan acerca de situaciones de embarazos no planificados con la información necesaria y el acompañamiento pertinente.

Dentro de sus objetivos, se encuentra como prioritaria la reducción de la morbimortalidad de mujeres gestantes por abortos inseguros y la prevención de la reiteración de embarazos no planificados (Ley Provincial N° 14.738, 2015, art. 8). La novedad reside en la postura asumida por el Estado que, de alguna manera, acredita que embarazo no deseado,

una de las principales causas del aborto, constituye un problema real. Esta acción estatal resulta fundamental porque la ilegalidad del aborto obliga a las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. a practicarlo en la clandestinidad, y por ello, ponen sus vidas en riesgo. Si bien esta política no es equivalente a la legalización del aborto, ni su desarrollo implica abandonar la lucha por su conquista, representa un avance en términos de la responsabilidad que asume el Estado por garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos.

#### *iv. El largo camino hacia Tandil.*

En el capítulo V caracterizamos a la ciudad de Tandil, a partir de datos generales, creados por la Dirección de Estadística Local y de las entrevistas en profundidad, sobre las que nos basamos para reconstruir el tejido social tandilense. También, elaboramos una genealogía del movimiento de mujeres de la ciudad, remontándonos al Grupo de Mujeres Sin Moldes (en adelante, Sin Moldes), una organización que fue pionera en dicho campo para historizar al Foro. Nos interesa identificar a la demanda del aborto como un reclamo histórico, por lo que la rastreamos en una de sus producciones, denominada “La Boletina”.

Los capítulos VI y VII de esta tesis están dedicados a presentar los resultados de los análisis de la intervención de los discursos en la configuración de las Consejerías en el ámbito municipal. Las particularidades del desarrollo de esta política en dicha arena remiten a que tanto los discursos de lxs concejalxs, que son parte del Estado municipal, como de las mujeres del Foro y de los sectores conservadores cercanos a la Iglesia y a “Más Vida Tandil”, fueron partes importantes para determinar a la política.

Un trabajo de investigación que contemple las particularidades de una política pública como las Consejerías y que abarque tanto a la PBA como al municipio de Tandil no solo resulta novedoso sino necesario. Existen trabajos que evalúan el resultado de esta política en otras localidades de la PBA desde una perspectiva médica (Matía, Trumper et al, 2016) y otros que abordan el feminismo en este ámbito (Masson, 2007), pero esta investigación pretende ser la primera en analizarla a partir del estudio de los discursos desde el método del marco discursivo de la representación política.

## **Capítulo I. Abordajes teórico-metodológicos del problema de investigación.**

Luego de haber presentado en la introducción de esta tesis las herramientas utilizadas para desarrollar la investigación, en este capítulo I profundizamos sobre las perspectivas teóricas y metodológicas con las que abordamos el problema de investigación. Como hemos definido, este remite principalmente a apelar a factores explicativos menos explorados para analizar la configuración de las Consejerías. En este trabajo, los discursos de lxs actores/actrices críticxs que intervinieron en dicha configuración tienen un lugar de suma relevancia, en particular, las concepciones sobre el rol social de las mujeres y los roles y estereotipos de género que los constituyen.

Nos interesa encontrar explicaciones para dar cuenta de por qué la existencia de la Ley Provincial N° 14.738 que creó y dio forma a las Consejerías y la adhesión a la misma por parte del Concejo Deliberante de Tandil, no logró impactar en el funcionamiento de la política según esta preveía. Este hecho da lugar a enfocarnos en los discursos para evaluar el impacto que han tenido en su configuración, los cuáles podrían determinar la política inclusive con más peso que el que tuvo la propia Ley. Resulta importante no solo para entender el proceso de la política, sino porque las disputas sobre el contenido de las Consejerías han entorpecido la garantía y el acceso a derechos sexuales y (no) reproductivos.

### **A. Herramientas teóricas.**

Como hemos adelantado en la introducción de este trabajo, para trabajar el problema de investigación diseñamos un marco teórico metodológico que constituye la herramienta utilizada para abarcar un proceso dinámico. Esta se construye principalmente a partir del concepto de la representación política y las problematizaciones en torno al mismo. La complementan la teoría de los actores críticos y el análisis crítico de los discursos. En este apartado, desarrollamos los conceptos relativos a esta herramienta, presentados en la introducción.

El status de pertenecer a las clases dominantes constituye un factor que facilita la integración de posiciones de liderazgo dentro del Estado. El voto popular refuerza estas cualidades de base, por lo que quienes ocupan una banca en el Poder Legislativo presentan

una acumulación de atributos simbólicos, por su clase y por haber atravesado de manera victoriosa procesos electorarios. El Estado se convierte en el lugar de la objetivación de los proyectos políticos de las clases dominantes (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Para darles forma, lxs representantes políticxs electxs proponen leyes que rigen el funcionamiento de nuestras sociedades, las cuáles, por su parte, están formadas por las concepciones que lxs legisladorxs tienen acerca de diferentes temáticas.

La representación política es un atributo de dichos representantes que se ocupa de asegurar que lxs ciudadanxs o diferentes grupos de ciudadanxs estén “presentes” en una discusión política en la cual no están físicamente (Lombardo y Meier, 2014, p. 4). Una forma tradicional de aproximarla remite a considerar que es aquello que tiene lugar luego de que lxs representantes políticxs son electxs. En su clásica obra “El concepto de representación”, Hanna F. Pitkin (1967) desarrolló cuatro dimensiones involucradas en la representación política: la autorizada o formal, la descriptiva, la sustantiva y la simbólica.<sup>11</sup> Para este trabajo, nos focalizamos en la sustantiva la cual nos interesa especialmente porque se ocupa de lo que lxs representantes de hecho hacen para representar a lxs representadxs.

Para esta investigación, las acciones que lxs representantes llevan a cabo para desarrollar la representación sustantiva en las que nos centramos son los discursos que estxs elaboran. Su intervención en el proceso de construcción de la política los vuelve elementos relevantes para desarrollar este trabajo. La creación de estos discursos como una forma legítima de representación se asume porque responden al ejercicio independiente del juicio por parte de lxs representantes que conocen anticipadamente qué es lo que lxs representadxs quieren (Bedin, 2016).

El concepto de representación sustantiva lo complementamos con los desarrollos elaborados por Michael Saward (2010). Este autor entiende la representación política como

---

<sup>11</sup> Pitkin (1967) elaboró una definición de representación política en la cual distingue cuatro dimensiones que le permiten abarcar todos los aspectos de la misma. Estas son: la autorizada o formal, la descriptiva, la sustantiva y la simbólica. La autorizada o formal refiere a los casos en que un representante está autorizado a “actuar por” otro. La dimensión descriptiva se caracteriza por sus cualidades de espejo y proporcional, por lo que, por ejemplo, las mujeres por ser la mitad de la humanidad, deben poseer una representación política acorde a esa cantidad. En este caso, el/la representante “está por” otros, con quienes comparte características descriptivas similares a él/ella y, por eso, se supone que representa los intereses de quienes poseen las mismas características. La dimensión sustantiva enfatiza lo que lxs representantes de hecho hacen. La dimensión simbólica apunta a destacar la presencia a través de símbolos de una cosa o persona. A diferencia de la descriptiva, los símbolos no guardan ninguna semejanza con sus referentxs, por lo que cuando representan no reflejan sino que sugieren o expresan.

un proceso activo y performativo, con influencias que vienen desde múltiples direcciones. En lugar de concebirla como un proceso pasivo donde se reciben signos desde abajo, propone hacerlo cómo una declaración precaria y curiosa que emerge de relaciones dinámicas. Adherimos a esta propuesta con el fin de abordar la configuración de las Consejerías como resultado de un proceso de representación, entendido como fenómeno objeto de disputa política, más que como algo dado y de acuerdo a criterios definidos (Bedin, 2016).

Saward (2010) se interesa por cómo la representación se hace y, para eso, define como constitutivo del proceso de representación la realización y recepción, aceptación y rechazo de declaraciones representativas, dentro y fuera del ciclo electoral. Desde su concepción, actuar por las mujeres involucra la realización de declaraciones representativas, como si se tratase de una performance (en el sentido butleriano). Según este autor, las figuras políticas operan fundamentalmente como actores/actrices creativos, hacedores de declaraciones a través de las cuales crean y construyen, aunque parcialmente, a su audiencia. De este modo, quien crea nuevas declaraciones afirma, clarifica y provee de nuevos modos culturalmente viables para pensar a las mujeres, sus intereses y perspectivas. Ciertos aportes recientes de las ciencias políticas van en la dirección propuesta por Saward y se ocupan de actos o eventos que se despliegan a través del tiempo en los cuales representantes y representados se configuran mutuamente de un modo iterativo (Bedin, 2016).

La perspectiva de las declaraciones representativas concibe a la representación como derivada de ciertos eventos o series de eventos, fundamentalmente de las propias declaraciones, y no de una presencia institucional fija. El enfoque del evento permite pensar la pluralidad de representaciones en disputa. Enfatiza y hace pie en el impacto político que las afirmaciones de nuevas declaraciones representativas pueden poseer, a diferencia de otros enfoques de la representación menos dinámicos y más institucionalizados. Por lo que el enfoque del evento y el de las declaraciones representativas se complementan, al considerar ambos la diversidad respecto de actores/actrices y en la construcción de demandas o intereses.

No intentan refutar la posibilidad de que las mujeres compartan un conjunto de intereses comunes, sino que subrayan el hecho de que numerosos actores/actrices están interesados en construir de modo creativo los intereses de las mujeres. Además, no solo varios actores/actrices los retratan, sino que también, en cada representación, hay ciertas

concepciones normativas implicadas (Lombardo y Meier, 2014). Basándonos en estas perspectivas combinadas, nos proponemos dar cuenta de las múltiples representaciones que están en disputa para detenernos en su impacto político. A partir de las mismas atendemos cómo lxs diferentes actores/actrices construyen a quiénes representan (y no solamente sus intereses y demandas). Apuntamos a problematizar dicha construcción, sobre todo a partir de concebir los intereses representados como resultado de una articulación de intereses de lxs actores/actrices críticxs (Laclau, 2005).

Los diferentes trabajos abocados a la representación política otorgan un lugar importante a los intereses y los definen de modos diversos. Aunque pareciera que la representación política equivale a representar a los intereses, en este trabajo la concebimos como algo más que eso. Para Pitkin (1967), estos intervienen en el logro de una representación política exitosa, que sucede cuando lxs representantes están autorizados a actuar por lxs representadxs promoviendo los intereses de estxs y rindiendo cuenta de sus acciones (Urbinati y Warren, 2008). Pero Saward (2010) problematiza los intereses de lxs representadxs en general, y de las mujeres en particular, al desterrar la idea de que son claros, estables y fácilmente accesibles para lxs representantes. Propone que no son algo cerrado, dado de antemano e introducido en el proceso político, lo que resulta una alternativa a la linealidad implicada en la idea de que las mujeres, por ser mujeres, van a tener ciertos intereses fijos y estables.

Saward sortea la asociación entre mujeres y una “sustancia” fija, para dar lugar a preguntarse, más bien, cómo determinar cuál es el interés de todas las mujeres, sin homogeneizar y esencializarlas a ellas y a la diversidad de demandas y posiciones que tienen. Con su aporte, podemos reformular la representación sustantiva de las mujeres como un proceso de articulación de intereses durante el cual una multitud de perspectivas son formuladas y definidas (Bedin, 2016). En este sentido, concebimos que tanto representantes como representadxs integran un mundo social complejo, donde coexisten varones, mujeres y otras identidades, que tienen intereses y necesidades múltiples. Desde este punto de partida, nos proponemos deconstruir la idea de “intereses de las mujeres” y apelar a herramientas como las citadas para privilegiar el análisis de los discursos desde una perspectiva no esencialista, como herramientas de representación determinantes para la configuración de la política.

La representación política se define en el sentido clásico como la que llevan a cabo actores/actrices que llegan a ejercerla luego de atravesar procesos electorarios. En cambio, la teoría de lxs actores/actrices críticxs apunta a quiénes, dónde, porqué y cómo sucede la representación sustantiva y quién afirma actuar por las mujeres. Considera, como anticipamos en la introducción, no solo varones y mujeres que son representantes, sino un número más grande de jugadorxs posibles (ministros, miembros de partidos políticos, burócratas, miembros de grupos de la sociedad civil), que pueden promover políticas que impactan en la vida de las mujeres (Bedin, 2016). Además, permite indagar otros lugares donde ocurre la representación sustantiva de las mujeres, por fuera de parlamentos nacionales o en diferentes niveles gubernamentales, que es lo que proponen la mayoría de los estudios al respecto. Posibilita la inclusión de foros políticos, agencias políticas de mujeres, organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil como espacios donde sucede la representación.

La definición de lxs actores/actrices críticxs conlleva la inclusión de nuevos discursos para estudiar la configuración de las Consejerías. Tal como propone Saward, utilizamos los discursos en reemplazo de aquellas características que se han naturalizado como propias de las mujeres (por ejemplo, sus intereses). De esta manera, evitamos retratar o describir a las mujeres como poseedoras de una sustancia dada, refiriendo a estas descripciones como contingentes y, por ello, factibles de ser disputadas (Bedin, 2016).

Tanto el análisis crítico del discurso como para la teoría de los actores críticos, los discursos no son meramente lingüísticos o un vínculo privilegiado para entender objetivamente al mundo, sino que producen efectos en la realidad. El lenguaje es una herramienta que permite crear, construir, moldear la vida social y los discursos son hechos sociales donde radica la producción social del sentido (Angenot, 2010). No se trata solo de interpretaciones que representan la realidad, sino más bien de actos e intervenciones (Fraser, 1991, p. 11). Al generar representaciones sobre lo que se hace, implican una dimensión reflexiva sobre las prácticas, que es la más conflictiva porque en el terreno de la política se libran batallas que van a desestabilizar o consolidar la interpretación hegemónica sobre las mismas (Bedin, 2016).

Las teorías que conciben de este modo a los discursos se basan en su mayoría en una perspectiva foucaultiana que los considera un conjunto de enunciados que producen una

percepción y una representación social. En este sentido, las prácticas discursivas no tienen que ser leídas solo como modos de producción del discurso, sino como aquellas que producen modelos de representación normativos e históricamente específicos. Estos discursos producen a lxs sujetxs a través del “conjunto de las técnicas, de las instituciones, de esquemas de comportamiento, de tipos de transmisión y de difusión, en las formas pedagógicas que les imponen y las mantienen” (Foucault, 1994; 2002).

El análisis crítico del discurso retoma este concepto de discurso pero introduce una dimensión contextual. En este sentido, el contexto está signado por las representaciones mentales que se construyen a partir de experiencias cotidianas de quienes participan del intercambio discursivo: “el modelo del contexto no representa todos los aspectos personales o sociales de la situación comunicativa, sino solamente los aspectos que en un momento dado son relevantes para cada participante” (Van Dijk, 2001). Los discursos producen conocimiento en tanto proponen una visión del mundo que impacta en otras subjetividades, las cuáles, a su vez, pueden aceptar como válidas esas representaciones del mundo. Las representaciones que se volverán hegemónicas son aquellas producidas por los grupos sociales dominantes. Por lo que el estudio del discurso de las élites es fundamental para la perspectiva de análisis crítico del discurso, en tanto intenta desentrañar aquellos contenidos del discurso que provocan la naturalización de modelos normativos de comportamiento y de configuración de las identidades de ciertos grupos sociales (Sánchez, 1999). No obstante, esta configuración no es unidireccional. También pueden ser analizados desde esta perspectiva crítica del discurso los discursos no dominantes como estrategias de resistencia (Martín Rojo, 1997).

De esta manera, los discursos nos interesan como acciones que resultan de/en la representación política y porque producen realidad, tal como se verifica en el proceso de configuración de las Consejerías. En especial, nos concentramos en las declaraciones representativas, porque al considerarlas podemos mostrar los matices que lxs diferentes actores/actrices críticxs imprimieron en sus discursos. Además, quien elabora las mismas en base de una caracterización específica de las mujeres, y de lo que supone son sus intereses, moldea no solo posibles identificaciones entre lxs representadxs, sino también a sí mismx como representante de las mujeres.

El contenido de los discursos se definió a partir de las concepciones que lxs actores/actrices críticxs elaboraron en torno a las mujeres (ya sea sobre su rol social, o sobre los roles y estereotipos de género) y sus intereses. Ya sea que las entendieran como personas autónomas, sujetas de derechos con capacidad para tomar decisiones o bien como sujetas dependientes, oprimidas o sometidas, esta diversidad se tradujo en tensiones y disputas en torno al contenido de las Consejerías. La configuración de la política pública asumió sus particularidades en función del resultado de los procesos de negociación que involucró a las diferentes concepciones en pugna.

La definición clásica de representación política resulta insuficiente para el estudio que nos proponemos. En particular, en cuanto su ejercicio remite a aquellxs representantes que han sido electxs o que la realizan en espacios institucionales como los Parlamentos. Por eso, adoptamos la teoría de lxs actores/actrices críticxs que cuestiona lo que entendemos por un/a representante políticx e introduce la idea de que no solo aquellxs que son electxs son representantes. En este caso, resulta útil para abarcar toda la variedad de actores/actrices que representaron y moldearon los intereses de lxs representadxs para elaborar las Consejerías. Sobre todo porque en la configuración de la política incidieron tanto las declaraciones representativas realizadas por representantes electxs en contextos parlamentarios, como las elaboradas por representantes que se legitimaron como tales mediante otras vías que las eleccionarias, en espacios extraparlamentarios.

La teoría de lxs actores/actrices críticxs permite abarcar el mayor número de lxs mismxs, además de considerar como representantes políticxs, tanto a aquellxs que hayan sido electxs en los distintos niveles del Estado (legisladorxs y concejalxs) como a lxs que no pertenecen al Estado, ni han sido electxs, como las mujeres del Foro y los sectores conservadores. Incluir el mayor número de estas personas que ejercen la representación política en espacios institucionales y extra institucionales nos da lugar a considerar todas las declaraciones representativas producidas que han intervenido en la configuración de las Consejerías, tanto aquellas que refuerzan los lugares tradicionales de las mujeres, como las que proponen ideas más abiertas.

Los sentidos de la política pública no están fijos ni establecidos de antemano. Por eso recurrimos al análisis del discurso, para hacer hincapié en las negociaciones entre lxs actores/actrices críticxs, que retoman las tensiones y disputas entre sus elaboraciones

discursivas. Algunas de las declaraciones representativas estarán conformadas por concepciones más conservadoras con respecto al rol social de las mujeres y a los roles y estereotipos de género y otras reflejarán posturas más abiertas y libres sobre la sexualidad de las mujeres, de modo que todas las posiciones quedan representadas en los discursos de lxs actores/actrices críticxs. En definitiva, los discursos reflejan cómo estxs conciben a las mujeres, desde su rol social hasta los roles y estereotipos de género. Según quién los elabore, se apartarán más o menos de la norma, la cual sintetiza las prescripciones culturales y define los parámetros de normalidad. Las construcciones discursivas reflejan tanto que las definiciones coexisten como que tensionan dicha normatividad.

A lo largo de este apartado, nos dedicamos a presentar el método del marco discursivo de la representación política, herramienta principal con la que desarrollamos el análisis de la configuración de las Consejerías. Este asume que: A. todxs lxs actores/actrices críticxs son representantes políticos; B. que como tales, todxs elaboran discursos que generan la posibilidad de identificación o rechazo en lxs representadxs, basados en las concepciones, personales y particulares, que van a darle forma a la política; a través de estos C. construyen discursivamente a las Consejerías; y D. creen representar sustantivamente a las mujeres.

## **B. Herramientas metodológicas.**

Los elementos que constituyen la estrategia de investigación que proponemos son el estudio de caso, el método del análisis de marcos interpretativos, y la teoría de lxs actores/actrices críticxs. En los párrafos que siguen, nos detenemos detalladamente en cada uno de ellos.

Por empezar, el estudio de caso se basa en la premisa de “preservar las realidades múltiples, las visiones diferentes, incluso contradictorias de lo que sucede” (Stake, 1999, p. 23). Entre sus atributos, se puede mencionar que se orienta a la detección y al análisis de los procesos, lxs actores/actrices sociales y políticxs implicadxs. Además, presta atención al “cómo”, a los medios y formas de acción utilizados para obtener resultados, los cuáles toman un valor fundamental en el mismo (Ramírez Sáiz, 1998, p. 23). También intenta responder a una pregunta central que se vincula con el porqué de un fenómeno social (Arzaluz, 2005, p.

114). Este método se recomienda para abordar políticas públicas, porque los hallazgos pueden ser importantes para refinar acciones y expectativas (Arzaluz, 2005, p. 119).

En esta investigación, la interacción entre las ideas y la evidencia hacen que el caso se vaya refinando como constructo teórico y resulte de teorías o de convenciones en el que la evidencia empírica no está dada, sino que se va formando a lo largo de la investigación (Arzaluz, 2005, p. 123). El estudio de caso que desarrollamos es empático, porque apunta a comprender cómo interpretan la realidad las personas estudiadas e instrumental, porque provee ideas en torno a un problema y lo hace desde un papel de apoyo (Stake, 1999). Por medio del análisis de los discursos, examinamos las concepciones de lxs actores/actrices críticxs para comprender cómo entienden a las mujeres, a las sexualidades e inclusive, a la propia política de las Consejerías. Es también no intervencionista, dado que remite a situaciones ocurridas en el pasado, las cuáles, por lo tanto, no pueden ser modificadas (Stake, 1999). La reconstrucción de los discursos vinculados a este caso, ya sean los de tipo normativo, las entrevistas en profundidad o los recortes periodísticos, no impacta en su desarrollo.

El caso que proponemos abarca la construcción discursiva de la política pública de las Consejerías en la PBA y en el Municipio de Tandil. Su definición se vinculó con nuestra participación activa en el Foro, espacio que motorizó la elaboración de esta política, en conjunto con la CDSS del Concejo Deliberante. Esta investigación se vio incentivada por el compromiso del Foro para instalar la Ley Provincial N° 14.738 a nivel local y la interpelación que sobre este tema efectuó al Concejo Deliberante. Nuestro rol como integrantes del Foro incluyó múltiples cualidades vinculadas al activismo por los derechos de las mujeres, al hecho de ser feministas y también investigadoras. La delimitación del caso tuvo mucho que ver con este hecho, porque el acceso privilegiado a información, como por ejemplo a las producciones que realizaron los diferentes lxs actores/actrices críticxs, resultó un atributo fundamental para la investigación. Además, el haber participado del proceso de configuración de la política, constituyó un factor positivo para concretar la realización de las entrevistas en profundidad.

El recorte temporal del caso abarca del 2014 al 2017. En este período, identificamos diferentes etapas de la política. La primera estuvo comprendida entre finales del 2014 y finales del 2015 y la denominamos etapa de “negociación”. Incluyó la presentación de los

proyectos relativos a las Consejerías, tanto a nivel provincial como municipal, la promulgación de la Ley Provincial N° 14.738 y el debate por la adhesión del Municipio de Tandil a la misma. La segunda se inauguró a inicios de 2016 y se extendió hasta mediados de 2017 y la denominamos etapa de “implementación”. Coincidió con la puesta en marcha de las Consejerías y con una fuerte ambigüedad institucional en relación a este hecho. La tercera se inició a mediados de 2017 y se extendió hasta los inicios del 2018 y la denominamos etapa de “disputa pública”. En esta etapa los sectores conservadores se incorporaron a la discusión por el contenido de las Consejerías.

Proponemos el estudio de este caso como método para entender la configuración de las Consejerías a partir de los discursos que la constituyen, abordados desde la perspectiva de la representación política, para determinar cómo estos incidieron en la configuración de la política. La definición de una unidad o unidades de análisis, en estrecha relación con el resto de sus componentes, es un insumo que provee este método. En esta investigación, las definimos como lxs actores/actrices críticxs, los discursos y los diferentes niveles estatales (provincial y municipal). Sirviéndonos de este método, perseguimos el propósito de averiguar por qué frente a la existencia de una ley que creó las Consejerías, las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género terminaron impactando sobre su configuración inclusive con más fuerza que la propia normativa.

Los estudios de caso no son experimentos, porque no son replicables, pero mediante los resultados y su interpretación se busca generar ideas y opciones que puedan ser útiles para diferentes escenarios. En este sentido, pretendemos obtener aprendizajes que sean posibles utilizar para mejorar tanto su funcionamiento como el de otras políticas. Apuntamos a producir nuevas interpretaciones y conceptos, o reexaminarlos de manera innovadora, por lo que será posible esbozar una generalización teórica (Arzaluz, 2005, p. 119), que esperamos resulte un insumo para análisis futuros sobre las políticas públicas

El método de análisis de marcos interpretativos (“policy frame analysis”) es el segundo elemento de nuestra estrategia. Este se propone identificar los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en los discursos de lxs actores/actrices críticxs. Se basa en examinar los procesos discursivos, para lo que utiliza el concepto de “marcos interpretativos” o “frame analysis” (Bustelo y Lombardo, 2006). Un marco interpretativo de política o “policy frame” es un “principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un

problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005, p. 20). En esta investigación, adoptamos el modelo de mainstreaming de género en las políticas públicas para la igualdad entre varones y mujeres que proponen Bustelo y Lombardo (2006). Este indaga en la construcción del problema, de las soluciones planteadas y en los roles atribuidos en los mismos para determinar posibles mejoras en las definiciones acerca de políticas de este tipo.

Los marcos de política presentan un carácter complejo, que lejos de consistir en simples descripciones de la realidad, son construcciones o representaciones específicas que dan sentido a una realidad y estructuran su comprensión. Toda política incluye una representación de un diagnóstico y de un pronóstico (Bustelo y Lombardo, 2006), por lo que, a partir del modelo de mainstreaming de género, examinamos las representaciones de los problemas y de las soluciones que proponen lxs actores/actrices críticxs. De esta manera, determinamos los marcos que compiten entre sí, y sus inconsistencias, en la configuración de la política pública de las Consejerías.

Basándonos en este enfoque, nos detenemos en la valoración de las diversas interpretaciones del problema y de las soluciones postuladas por cada actriz/actor. A partir de su identificación, establecemos el arco de propuestas que aporta cada unx de ellxs. De esta manera, constatamos cuáles son los puntos de contacto y de distancia entre las mismas, y establecemos un diagnóstico acerca de cómo las diferentes elaboraciones que realizan lxs actores/actrices impactan en la configuración de la política. Con esto, apuntamos a generar reflexiones sobre las dificultades para formular políticas de igualdad en materia sexual a partir de identificar los marcos coexistentes y determinar sus (in)compatibilidades. Además, esperamos aportar nuevos conocimientos que sean útiles (y utilizados) para construir mejores políticas a futuro.

Ciertas dimensiones del modelo de mainstreaming de género de Bustelo y Lombardo (2006) resultan relevantes para esta investigación. Las consideramos para aproximar el problema y la solución y, basándonos en las mismas, elaboramos las preguntas que fundamentan el análisis. Seleccionamos aquellas que refieren a la temática, al problema y a la solución que hacen a las definiciones de la política. En relación al problema, indagamos en las causas que lxs actores/actrices críticxs identifican para explicarlo, así como en las estrategias definidas para abarcarlo. También, indagamos en quiénes aparecen como

afectadxs y quiénes como responsables. Respecto de las soluciones, destacamos las acciones que se estiman como necesarias, los objetivos buscados y los comportamientos que se buscan solucionar. A partir de estas definiciones, podremos delimitar cuál fue el punto de partida para desarrollar la política. Con esto en claro, reconstruimos la multiplicidad de marcos de interpretación que proponen lxs actores/actrices críticxs y evaluamos cómo impactan en la configuración de la política pública.

El género, la interseccionalidad y la normatividad son otras variables incluidas en el modelo de *mainstreaming* de género de Bustelo y Lombardo (2006), que resultan relevantes por el tema de la política que nos convoca. En el caso del género, identificamos si se incorpora en las elaboraciones discursivas de lxs actores/actrices críticxs. De esta manera, podemos diagnosticar el manejo de dicha variable, la formación que tienen en género y si utilizan esta herramienta como modo de interpretar el funcionamiento social. Con respecto a la interseccionalidad, la incorporamos para analizar si los discursos de lxs actores/actrices críticxs consideran múltiples variables para describir situaciones de dominación que requieren de políticas para revertirlas. En este sentido, la inclusión de variables de sexo, clase, género, edad, orientación sexual, condición de migrantes, entre otras que definan condiciones de vulnerabilidad nos informan sobre cómo lxs actores/actrices críticxs construyen a lxs destinatarixs de la política.

En cuanto a la normatividad, nos proponemos identificar las normas de funcionamiento social que lxs actores/actrices establecen en sus discursos. Contrastamos las presentes en los diferentes discursos para identificar tanto normatividades coexistentes como aquellas que tensionan entre sí. También, subrayamos las declaraciones representativas alternativas a la norma, que presenten a lxs sujetxs alcanzadxs por la política de maneras novedosas. Así, buscamos determinar si lo propuesto por lxs diferentes actores/actrices críticxs en sus discursos perpetúa las construcciones de “normalidad”, o si en cambio, las cuestionan para transformarlas.

El tercer punto de la estrategia de investigación es la teoría de los actores críticos. En particular, nos interesan como productorixs de discursos, mediante los cuales representan a los distintos colectivos del orden social. El criterio para definir qué actores/actrices críticxs integran la muestra remite justamente a su carácter de creadorixs de los discursos. La

selección comprende tanto actores/actrices del ámbito estatal, provincial y municipal, como extraestatal, es decir a las mujeres del Foro y a los sectores conservadores.

El Estado consiste un espacio institucional de disputa de poder donde se dirimen los diferentes proyectos políticos que impulsan lxs “notables” que lo integran. En los procesos de negociación ponen a prueba sus ideas, algunas de las cuales ofrecen resistencia a las injusticias y a las desigualdades y otras que las perpetúan. El estudio de lxs actores/actrices críticxs estatales da cuenta de las heterogeneidades hacia adentro. En este marco, consideramos a lxs diputadxs y lxs senadorxs de la PBA responsables de la redacción de la Ley Provincial N° 14.738, así como a lxs concejalxs que participaron en la creación de producciones en torno a las Consejerías a nivel municipal.

Los discursos emitidos tanto por lxs legisladores, como las mujeres del Foro y los sectores conservadores construyeron de diferentes formas a las Consejerías. Sus perfiles, definidos por trayectorias particulares –educativas, profesionales, recreativas, políticas- que están marcadas genéricamente, moldearon las declaraciones representativas respecto del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género que moldearon la política.

La selección de discursos se definió a partir de considerar diferentes categorías a las que apelamos según los requerimientos analíticos de cada ámbito estatal. Para abordar el nivel provincial, optamos por la categoría “normativa”, que incluye a los proyectos legislativos, sus modificaciones, los debates y las normas promulgadas. En este caso, todos los discursos fueron elaborados por actores/actrices estatales. Se consideró el proyecto presentado sobre Consejerías, su modificación y la Ley Provincial N° 14.738. El primero fue presentado y creado por Mónica Macha, quién era entonces senadora provincial (FPV). Este ingresó bajo el asunto E-313 14/15 al Senado bonaerense. Tomó estado parlamentario el 12 de noviembre de 2014 y fue tratado el 16 de abril de 2015 cuando fue aprobado sobre tablas. Las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputadxs determinaron la versión definitiva del proyecto, votado el 1 de julio de 2015. La Ley Provincial N° 14.738 resultó idéntica a este último. No se desarrolló un debate para su aprobación, por lo que descartamos este recurso para el análisis.

Para el estudio del nivel municipal recurrimos a tres categorías de discursos. La “normativa” incluye dos proyectos, el debate y la ordenanza elaborada en este ámbito relativos a Consejerías. También incluimos las categorías “entrevistas en profundidad” y

“recortes periodísticos”. Respecto de los proyectos, el primero que se denominó “Creación de un sistema de consejería en Salud Sexual, Procreación Responsable y Aborto No Punible (SS, PE y ANP) en el sistema público de salud del Municipio de Tandil”, fue presentado por el concejal Rogelio Iparraguirre (FPV) el 19 de octubre de 2014. El segundo, que llevó el nombre de: “Creación de un sistema de consejería en Salud Sexual, Salud Reproductiva e Interrupción Legal del Embarazo (SS, SR e ILE) en el sistema público de salud del Partido de Tandil”, fue elaborado el Foro de Mujeres en julio de 2015.

El debate tuvo lugar el día 12 de noviembre de 2015 a la hora 10 en el recinto de sesiones del Concejo Deliberante. Se trataron en conjunto el proyecto presentado por el FPV, cuyo asunto era el 960 del 2014, y el del Foro, rotulado bajo el asunto 433 del 2015. Lxs concejalxs que expresaron sus posturas fueron, por orden de aparición, Rogelio Iparraguirre (FPV), Adolfo Loreal (UCR) y Nora Polich (UCR). Todxs integraban la CDSS (Loreal e Iparraguirre eran su presidente y vicepresidente respectivamente) y habían participado de las reuniones con el Foro. Como corolario del debate se adhirió por unanimidad a la Ley Provincial N° 14.738. Para ello, se elaboró la ordenanza N° 14.991.

Para profundizar el análisis del nivel municipal, realizamos entrevistas en profundidad. Esta metodología se describe como una situación donde quién la realiza obtiene información sobre un proceso mediante la interrogación de unx informante. En las mismas, la gente habla de lo que sabe, piensa y cree (Spradley, 1979, p. 9). La entrevista, según entiende la perspectiva constructivista, constituye una relación social. Los datos que provee el/la entrevistadx son la realidad que construye con el/la entrevistador/a en dicho encuentro. En este caso, nos interesa particularmente recoger aquella información referida al sentido de los hechos, a las normas y a los estándares de acción y a valores y conductas ideales (Guber, 2001, p. 75). Al formular las preguntas establecemos los marcos interpretativos para las respuestas, que funcionan como el contexto expresado en los temas y en los términos de las preguntas y que otorgan sentido para la investigación y para el universo cognitivo de quién investiga sobre lo que lxs informantes verbalicen. Recurrimos a la reflexividad<sup>12</sup> para distinguir los contextos, detectar la presencia de marcos interpretativos de la investigación y de lxs informantes y para determinar cómo cada unx interpreta la relación y sus verbalizaciones (Guber, 2001, p. 76).

---

<sup>12</sup> La reflexividad es la posición de desconocimiento y duda sistemática acerca de nuestras certezas.

Las entrevistas de esta investigación son semi-estructuradas, con preguntas en su mayoría abiertas, adecuadas para captar la perspectiva de lxs actores/actrices con menor interferencia de la investigadora (Guber, 2001, p. 76). El instrumento<sup>13</sup> se compone de dos partes, con un total de veinticinco preguntas. Nuestra prioridad apunta a generar un entorno confiable, por lo que la entrevista es anónima. Nos importa que lxs entrevistadxs conozcan del resguardo de su identidad para generar un entorno amigable que propicie el flujo de información valiosa.

La primera parte de la entrevista indaga sobre los perfiles de las personas entrevistadas para conocer los rasgos de sus recorridos personales, profesionales y políticos, con el fin de reconstruir las particularidades del tejido social tandilense. La circulación de los vínculos en una ciudad intermedia hace que las experiencias compartidas sean parte del escenario social. Por esta razón, en esta sección, se busca identificar espacios de circulación comunes entre lxs concejalxs y las mujeres y dentro de los propios grupos. Es probable que se hayan compartido espacios en instituciones de socialización (escolares, clubes, partidos políticos) o de militancia política. En la segunda parte de la entrevista, se presentan las preguntas elaboradas en base a las variables del modelo de mainstreaming de género de Bustelo y Lombardo (2006). Estas se utilizan tanto para llevar a cabo el análisis de los discursos normativos producidos en ambos niveles estatales, como para efectuarlas directamente a las personas entrevistadas.

Las entrevistas en profundidad las realizamos a lxs concejales de las diferentes fuerzas políticas partidarias, que además hubiesen integrado la CDSS, y a las mujeres del Foro. En total, desarrollamos ocho entrevistas, distribuidas equitativamente según lxs actores/actrices estatales y extraestatales. Lxs concejales entrevistadxs fueron un varón del oficialismo (UCR), una mujer del oficialismo (UCR), un varón de la oposición (FPV) y un varón de otra fuerza (PRO - Cambiemos). Las mujeres entrevistadas fueron cuatro, todas integrantes del Foro. Todxs lxs actores/actrices críticxs tuvieron una participación activa en las reuniones entre la CDSS y el Foro y elaboraron producciones relevantes para la puesta en marcha de las Consejerías.

Acorde al propósito de profundizar el análisis del nivel municipal es que decidimos incorporar recortes periodísticos que retrataran los discursos de los sectores conservadores

---

<sup>13</sup> Disponible en el Anexo de esta tesis.

acerca de las Consejerías. Estos fueron los únicos soportes donde estos sectores expresaron sus posturas, de allí deriva su relevancia para esta investigación. Nos concentramos en las declaraciones representativas de personas pertenecientes a estos sectores, cercanos a la Iglesia Católica y a “Más Vida Tandil”. Para delimitar la selección, consideramos como punto de partida la publicación de la noticia acerca de las jornadas “Cuerpos y territorios” en un portal online local. Estas fueron organizadas por el Foro en ocasión del “Día de acción por la salud de las mujeres” el 24 de mayo de 2015. La misma constaba de una entrevista en la que trabajadoras de las Consejerías confirmaban la realización de ILEs en el hospital municipal. A partir de tales declaraciones, los sectores conservadores reaccionaron mediante la elaboración de discursos que proliferaron en la prensa local.

Los discursos de los sectores conservadores que forman parte del análisis son recortes periodísticos publicados en los principales diarios locales, entre ellos El Diario de Tandil, El Eco de Tandil, La Voz de Tandil, ABCHoy, algunos recursos audiovisuales y publicaciones relevantes en redes sociales. También incluimos las intervenciones que realizaron estos sectores que se proclamaron “a favor de la vida”, en la audiencia pública sobre aborto organizada por la Asociación de Abogados de Tandil, el 23 de noviembre de 2017, que se enmarcó en un ciclo de conferencias sobre violencia de género.

A modo de cierre, queremos mencionar que la estrategia de investigación basada en el desarrollo de un estudio de caso, en los marcos interpretativos y en la teoría de los actores críticos pretende abarcar una dinámica social compleja como la configuración de las Consejerías. Para estudiarla, abordamos al Estado, en particular lxs actores/actrices que lo constituyen, tanto de la esfera provincial como de la municipal, y a la Sociedad Civil, a partir de la incorporación de los discursos de las mujeres del Foro y de los sectores conservadores, cercanos a la Iglesia (católica y evangélica) y a “Más Vida Tandil”.

El núcleo del análisis se centra en las declaraciones representativas, las cuáles dan forma a los discursos que constituyen las acciones por las que lxs actores/actrices críticxs ejercen la representación política. Valiéndonos de esta estrategia, esperamos dar cuenta de la heterogeneidad de concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género presentes en los discursos, para explicar cómo estas moldean las Consejerías y explicitar los sentidos presentes en la política sobre las mujeres y las sexualidades.

## **Capítulo II. Legados de los feminismos.**

En este capítulo presentamos algunos elementos que nos llevarán a problematizar la sexualidad, que consiste en uno de los temas convocados en este trabajo de investigación. El Estado, a partir del diseño de la política pública de las Consejerías, va a regular la sexualidad de las mujeres. En la configuración de esta política, lxs actores y actrices involucradxs expresan, a partir de los discursos que elaboran, sus creencias sobre las mujeres y sus sexualidades. Lo que está en juego en este proceso, son visiones contrastantes sobre estas temáticas. Esperamos encontrar en los discursos de lxs actores/actrices críticxs disputas entre las formas que asume la sexualidad. La “normativa” asociada a la reproducción, que puede caracterizarse como más tradicional y que interviene en la estructura sexogenérica que caracteriza a la sociedad, se contrapone a las nuevas miradas que la entienden como una construcción cultural que, por ende, no está fija ni determinada, sino que está sujeta a las fluctuaciones postuladas por la historia.

En la primera parte de este capítulo, detallamos diferentes abordajes sobre las sexualidades, por lo que establecemos que no existe un modo correcto de ejercerla. En la segunda parte, introducimos cómo los feminismos, que se han interesado por estas temáticas, han elaborado acerca de las mismas, y han legado producciones fundamentales sobre las sexualidades, la reproducción, la maternidad. Subrayamos algunas construcciones conceptuales de este movimiento, que retomamos para analizar la configuración de las Consejerías.

### **A. Problematizar la sexualidad.**

Existen diversas maneras de conceptualizar la sexualidad. Entre ellas, se destacan elaboraciones hegemónicas que se basan en concepciones biomédicas, sustentadas en una comprensión de la sexualidad como extensión de un instinto natural y un destino biológico (Correa, Petchesky, Parker, 2008, p. 30). La sexualidad concebida de esta manera resulta una esencia fija del individuo, que abona una división clásica entre individuo y sociedad, y a una variedad de determinismos psicológicos que muy habitualmente conducen sin rodeos al determinismo biológico (Pagdug, 2007, p. 19). Las concepciones esencialistas no se

restringen al terreno de la sexualidad, sino que permean discursos y argumentos científicos para probar la impronta natural de la conducta sexual humana y su conexión intrínseca con la reproducción (Correa, Petchesky, Parker, 2008, p. 30).

Las ideologías dominantes sobre la sexualidad en las sociedades capitalistas del siglo XX la asimilan a la esfera privada de la vida. Esto implica toda otra serie de dualidades que, si bien no son simples traducciones de la división general entre esfera pública y esfera privada, presentan una analogía obvia a la misma en las mentes de quienes las aceptan. Tal es así que la esfera sexual se ve como el reino de la psicología, mientras que la esfera pública se asocia a la política y la economía. La sexualidad es el reino de la naturaleza, del individuo, de la biología; la esfera pública de la cultura, la sociedad y la historia (Pagdug, 2007, p. 19). El efecto de esta mirada dualista es resguardar lo sexual, privado y estático de cualquier acción social pública y, por ende, de cualquier potencial cambio (Pagdug, 2007, p. 20).

Entre los años '60 y la actualidad, múltiples transformaciones históricas ocurrieron en el mundo occidental en relación a las creencias sexuales y a las conductas íntimas (Weeks, 2010, p. 31). Estas provocaron un cambio en el modo en que comprendemos la sexualidad para privilegiar su entendimiento como construcción social y, por lo tanto, histórica. Esta perspectiva imprime un carácter fluido y en permanente transformación a las cuestiones que hacen a las sexualidades, como las maneras de enamorarse, de sentir placer, de concebir el cuerpo, de organizar la pareja y las familias (Felitti y Queirolo, 2009, p. 27). Es importante señalar que los cuestionamientos al enfoque esencialista sobre la vida sexual no niegan el vínculo con la biología. Reconocen que la sexualidad humana se vincula profundamente con la reproducción física y con el acto sexual y sus placeres, pero entiende a la sexualidad biológica como una precondition para la misma, siempre mediada por la realidad que se transforma cualitativamente de múltiples maneras en la sociedad (Pagdug, 2007, p. 21).<sup>14</sup>

Los cuestionamientos a la perspectiva esencialista sobre la sexualidad surgieron principalmente desde investigadorxs sociales y desde los activismos, principalmente feministas y de la disidencia sexual<sup>15</sup> (Correa, Petchesky, Parker, 2008, p. 109). Estos aportes fueron muy útiles para los terrenos político y académico. Progresivamente, sobre todo a partir

---

<sup>14</sup> La traducción es propia.

<sup>15</sup> Las disciplinas desde donde se hicieron estos cuestionamientos fueron principalmente tres. Pueden encontrarse más detalles sobre este punto en el capítulo: “La construcción social de la vida sexual” en el libro “Sexualidad, salud y derechos humanos” de Correa, Petchesky y Parker editado por Routledge en 2008.

de los años '70 y '80, se volvieron más sofisticados. No sólo identificaron las diferencias sexuales y genéricas, sino que buscaron examinar las vías en que los sistemas jerárquicos y de desigualdad operan a través, tanto del género como de la sexualidad, en diferentes contextos históricos y culturales (Ortner y Whitehead 1981, Ross and Rapp 1983). La sexualidad está determinada por reglas del orden social, permisos y restricciones que moldean sus significados y comportamientos e inciden en todos los demás aspectos de la vida de las mujeres (Levín, 2010). Este enfoque presenta a la sexualidad como un terreno de potenciales opresiones que impactan especialmente en las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. que necesitan ser identificadas para poder revertirse.

Entre los trabajos destacados en esta materia, “Historia de la sexualidad” (2002)<sup>16</sup> de Michael Foucault es una referencia obligada. En ese texto, se exponen las visiones duales clásicas, que ubican a la sexualidad en el terreno de lo privado, junto a la naturaleza, y a la cultura en el terreno de lo público. Se propone que la sexualidad es un sistema cultural en sí mismo. Para ello, se la entiende como una construcción histórica. En términos de Foucault (1978, p. 105-106) es:

Una red de gran superficie en la cual la estimulación de los cuerpos, la intensificación de los placeres, la incitación al discurso, la elaboración de conocimientos específicos, el fortalecimiento del control y las resistencias, se relacionan unos con otros, en conformidad con algunas estrategias centrales del conocimiento y del poder.<sup>17</sup>

El trabajo al que hacemos referencia asume a los discursos como los protagonistas y destaca sus vínculos con el conocimiento y el poder. Además, sugiere que nuestra relación con la realidad se organiza a partir de las estructuras del lenguaje y del discurso. Con este argumento, Foucault cuestionó la asociación lineal entre la sexualidad y lo natural o la naturaleza, para ubicarla, en cambio, en un terreno de lo que decimos sobre lo que experimentamos, que es construido por y a partir del lenguaje y de los discursos. Para Foucault, las configuraciones biológicas solo adquirirían significado en determinadas relaciones sociales como producto de la negociación, la lucha y las acciones humanas (Felitti y Queirolo, 2009, p. 41). La sexualidad es producto, entonces, de la historia, a partir de

---

<sup>16</sup> Este libro fue editado originalmente en 1976 por Ediciones Gallimard.

<sup>17</sup> La traducción es propia.

discursos que no son inmutables, sino que varían según el tiempo histórico. Además, el poder interviene en la construcción de la sexualidad, la produce para poder regularla y de ese modo imprime su injerencia en el mundo moderno. El sistema cultural de la sexualidad está formado por discursos que, a su vez, lo producen en un tiempo histórico dado y está determinado por relaciones de poder-resistencia, también dadas en un momento particular, por lo que su configuración es fluida y no estanca como pretenden las visiones hegemónicas sobre la misma.

Hasta aquí hemos introducido dos alternativas acerca de la sexualidad que, por un lado, se corporizan en las concepciones esencialistas y biologicistas y, por otro, la consideran producto de la historia y la cultura. En el siguiente apartado, vamos a identificar cuáles han sido los legados de los feminismos en el terreno de las sexualidades que son relevantes para este trabajo. Detallamos el rol primordial de los feminismos en este campo, en especial por los aportes que complejizaron la percepción social de la sexualidad, proponiéndola como un constructo sociohistórico y como sistema cultural, más que como un simple espejo de la naturaleza. Haciéndose eco de este importante trabajo, los movimientos feministas y de las disidencias sexuales motorizaron la conquista de derechos sexuales y (no) reproductivos e incidieron en el diseño de políticas públicas.

## **B. Derroteros.**

Los movimientos sociales preocupados por el sexo tuvieron un rol primordial en las elaboraciones dinámicas acerca de la sexualidad. Estos señalaron el papel preponderante del poder y la dominación en la forma que toma nuestra vida sexual (Herdt, 2010). Los feminismos construyeron un legado concreto en este sentido que sirvió para problematizar, fundamentalmente, las sexualidades, pero también la reproducción y el mandato de la maternidad.

Las sexualidades y la reproducción están particularmente confrontadas por la tensión dialéctica entre regulación y autodeterminación. Los feminismos transformaron las nociones y los modos de articular regulación social con autonomía y libertad, lo que ha sido uno de los sentidos centrales de sus desafíos políticos y culturales (Bonán, 2004). Algunos conceptos les sirvieron particularmente para llevar a cabo dicho propósito. El concepto de género,

nacido durante los años '70 entre el feminismo anglosajón, fue revisado y modificado a partir de los nuevos cuestionamientos producidos dentro del movimiento. El concepto de interseccionalidad surgió a partir de la ruptura de las mujeres negras con el feminismo hegemónico de los años '60-'70. También, la categoría “mujer”, fue problematizada por los feminismos contemporáneos.

El movimiento feminista evidenció que las decisiones y prácticas que parecen restringidas a la intimidad están en realidad fuertemente relacionadas con lo público y responden a mandatos que exceden la voluntad individual. Los gobiernos elaboran medidas que impactan directamente en la ciudadanía, salvo que aquellas relativas a las sexualidades, apuntan especialmente al control de los cuerpos de las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. Tanto los derechos conquistados a nivel internacional, como el uso de estas herramientas posteriormente en los escenarios nacionales, son utilizados en la elaboración de las políticas que afectan la autodeterminación sexual y reproductiva de las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. Pero no siempre son respetuosas de sus deseos, intereses y necesidades.

Los aportes de los feminismos que han problematizado la sexualidad y, que recuperamos por su relevancia para este trabajo, se pueden rastrear a partir de los años '40 del siglo XX. Si bien algunos anteriores también son valiosos, para los fines que nos proponemos en esta investigación, el punto de partida en momento histórico es suficiente. Aquella fue la época de la pensadora francesa Simone de Beauvoir, quien en un principio no se consideraba una feminista, aunque su obra ha sido una importante influencia para este movimiento.

“El segundo sexo”, la obra de De Beauvoir hoy convertida en pilar del feminismo transnacional, desarrolló la desnaturalización de la idea de mujer, mediante el argumento que apuntaba a su construcción como producto cultural. La frase: “mujer no se nace: se llega a serlo” (De Beauvoir, 2018, p. 207)<sup>18</sup> fue fundacional para un nuevo modo de comprender a la mujer como constructo que rechazaba toda explicación biológica, psíquica o económica para su definición. En cambio, los elementos culturales adquirieron protagonismo en la explicación de De Beauvoir, quien señaló que ser mujer no responde a algo determinado por la biología o la naturaleza, sino que es una condición que se adquiere y aprende en una

---

<sup>18</sup> Esta referencia corresponde a una de las ediciones argentinas de la obra. Este libro fue editado originalmente en 1949 por Ediciones Gallimard.

interacción sociocultural. En la radiografía que esbozó su obra acerca de los vínculos entre varones y mujeres, identificó que las mujeres ocupaban un rol de objetos en contraposición de los varones, que eran los “verdaderos” sujetos. Tal diferencia la explicaba a la luz de la construcción subjetiva que experimentaban ambas a partir del moldeamiento sociocultural. Su análisis propuso un detalle pormenorizado de la sexualidad de las mujeres de la época, que era producto de los aprendizajes que moldeaban a las niñas para convertirse en mujeres.

De Beauvoir se refiere en la obra a la iniciación sexual de las mujeres como si se tratase de una coreografía de la que habían aprendido todos los pasos desde un lugar pasivo y receptivo. Allí describe a la desfloración como un acto violento, prácticamente como violaciones, ajena a cualquier indicio de placer. La autora enfatizaba que las mujeres no estaban intrínsecamente privadas de placer sino que para alcanzarlo se requería de una relación de igualdad entre mujeres y varones. Se lamentaba que esto no formara parte de la experiencia corriente. La perspectiva de la autora presenta a la sexualidad no como algo dado, sino como un reflejo de las posiciones ocupadas socialmente por varones y mujeres.

La maternidad también se cuestiona en la obra de De Beauvoir. Para la autora: “destina a la mujer a una existencia sedentaria; mientras el hombre caza, pesca o guerrea, ella permanece en el hogar”. La rechazó como destino y señaló su carácter construido desde la más tierna infancia, como vocación que les era dictada a las niñas imperiosamente (De Beauvoir, 2018, p. 222). Las trampas culturales que las sociedades tendían a las mujeres quedaron evidenciadas en su obra. La maternidad era una de ellas, construida como un destino natural y afirmada como un valor primordial para sostener el funcionamiento social. La práctica política de la francesa la encontró como pionera en la lucha por la legalización del aborto.

Los aportes que acabamos de esbozar destacan el carácter cultural de las sexualidades, por lo que, a partir de esta identificación, se resquebraja el mandato de la maternidad y se da lugar a que las mujeres, trans, intersex, binarixs, etc. puedan decidir si desean o no optar por dicho proyecto. El rechazo a la maternidad como destino ha sido y es una herramienta para elevar demandas políticas a los Estados, exigirles legislaciones y políticas que garanticen que la maternidad sea producto de una decisión y no una obligación tácita, que fundamenta el sistema heterocispatriarcal.

Los '60 y '70 fueron años de mucha efervescencia política. En Estados Unidos, en 1960, surgió la píldora anticonceptiva, una novedad que fue funcional al cuestionamiento sobre los roles de género y al quiebre entre sexualidad y reproducción (Herdt, 2010). La píldora desasociaba el coito de la reproducción, lo que dio a lugar a nuevas demandas, como el derecho al goce y al placer. En 1966, Betty Friedan fundó la Organización Nacional de las Mujeres (N.O.W, por sus siglas en inglés), exponente del feminismo liberal que defendía estereotipos vinculados de la mujer moderna y liberada y bregaba por la igualdad de derechos y oportunidades. En este contexto de movilización y organización de las mujeres, se consideraba que era apresurado tratar temas como las prácticas sexuales disidentes y la vivencia de la sexualidad femenina, lo que además, se estimaba que podía generar divisiones que debilitaran el movimiento. El feminismo radical<sup>19</sup> nació a partir de las experiencias insatisfactorias de las mujeres de distintos movimientos sociales, como el de la lucha por los derechos civiles, el nacionalismo negro y las panteras negras y la nueva izquierda que, a diferencia del feminismo liberal, resistían a las ideas tradicionales sobre la sexualidad y anticoncepción. Con el fin de desarrollar sus demandas, organizaban grupos de concienciación y actividades de agitación pública.

Los aportes de las disidencias dentro del feminismo radical fueron muy importantes para problematizar la sexualidad. Un grupo de lesbianas de las Redstockings y del Frente de Liberación Gay empezaron a reunirse y formaron, a mediados de los '60 en Nueva York, la organización "Radical Lesbians" (lesbianas radicales) que apuntaron contra dos pilares centrales del patriarcado: la heteronormatividad y el mandato de la reproducción. Estos cuestionamientos convocaban el ejercicio de decidir libremente sobre los propios cuerpos, lo que tensiona la posición de subordinación y heteronomía en las sexualidades y en los eventos ligados con la reproducción (Brown, 2008). La matriz heterosexual reproductiva es una de las aristas que sostiene la heteronormatividad. Para Brown, (2008, p. 291):

Su ruptura, ya sea mediante el ejercicio de sexualidades no reproductivas o por la negativa de las mujeres heterosexuales a cumplir el rol de reproductoras de la especie, se cierne como una amenaza sobre todo el orden social. Para la posición organicista que encuentra equivalencias irrevocables entre el cuerpo de las feminidades y la reproducción, la heterosexualidad reproductiva funciona como la base sobre la que se levanta el edificio social.

---

<sup>19</sup> Algunas de las organizaciones vinculadas al feminismo radical fueron las New York Radical Women, W.I.T.C.H., The feminist, New York Radical Feminist y Redstocking.

El feminismo radical desenmascaró que las esferas que se consideraban como personales y “privadas” como la familia y la sexualidad, estaban estructuradas por relaciones de poder (Amorós y De Miguel, 2007, p. 71). Sus cuestionamientos evidenciaron que, tanto la sexualidad como la reproducción, ordenaban las relaciones de subordinación de las mujeres respecto de los varones. La proclama “lo personal es político”, hoy convertido en el mantra de muchas feministas alrededor del mundo, sintetizó las razones de la lucha para los movimientos feministas. Teniéndola como punto de partida, politizaron cuerpos y sexualidades, lo que visibilizó la neutralidad de lo público y evidenció el carácter socio-histórico de las relaciones íntimas y la construcción de las subjetividades (Bellucci, 2014, p. 75).

El cuerpo, la sexualidad y la reproducción fueron redefinidxs por los feminismos como entidades que no eran objetivas y naturales, como se pretendía, sino que se constituían a través de procesos históricos, como territorios de privación de poder para las mujeres (Bonán, 2004, p. 2). Las diferencias de clase, de nivel educativo, etnicidad, nacionalidad, creencias religiosas, edad, profesión, género y sexualidad intervienen en la regulación de la sexualidad, por lo que el slogan “lo personal es político” también se ajusta al terreno de las sexualidades. Las feministas exigieron políticas que garantizaran la autodeterminación sexual y reproductiva de las mujeres, por lo que el derecho al aborto constituyó una bandera de los movimientos de liberación de las mujeres de aquella época.

Con el avance de la historia, los feminismos lograron incrementar la sofisticación de sus elaboraciones teóricas. La categoría “género” puede atestiguar por ello. Producto de los cuestionamientos elaborados por el feminismo anglosajón de los años ’70, sus primeros usos resaltaron el carácter social de las distinciones basadas en el sexo. Esto resultó un sólido argumento frente al determinismo biológico que encarnaba el uso del término “sexo” o “diferencia sexual” (Scott, 2008, p. 48). Esta categoría tiene múltiples funciones. La “descriptiva” destaca la referencia al estudio de las cosas relacionadas a las mujeres (Scott, 2008, p. 54).<sup>20</sup> La “analítica” indaga en los sistemas de significación, es decir en las formas en que las sociedades representan al género y lo utilizan para articular los roles de las relaciones sociales o para construir el sentido de la experiencia (Scott, 2008, p. 60). Joan

---

<sup>20</sup> Este libro fue editado originalmente en 1986. Esta referencia corresponde a la edición del Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Scott propone una definición relacional del género en la que lo describe como elemento constitutivo de las relaciones sociales, las cuales se basan en las diferencias *percibidas*<sup>21</sup> entre los sexos.

El género como relacional implica que las relaciones sociales están orquestadas a partir de las diferencias percibidas entre los sexos y que el género como constitutivo de las mismas, es una variable fundamental de la organización social. Esto intercede en la interpretación de las razones y jerarquías del orden que caracteriza a una dinámica social, producto de construcciones sociales y culturales. A partir de este concepto, se problematizaron posiciones que intentaban justificar las jerarquías sociales o la opresión de las mujeres como producto de la naturaleza. El género como categoría analítica resulta una herramienta para aproximar las sexualidades, la reproducción y la maternidad desde la perspectiva de las diferencias percibidas entre los sexos y explicar tanto cómo fluctúan sus sentidos como las experiencias diferenciales que estas resultan para varones y mujeres.

Scott identifica cuatro elementos del género como constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias entre los sexos. Uno de ellos refiere a los conceptos normativos que interpretan a los símbolos, otro elemento del género, que intentan limitar y contener sus posibilidades metafóricas. Los conceptos normativos se expresan en las doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, los cuales adquieren la forma de oposiciones binarias fijas y afirman, de forma categórica e inequívoca, el sentido de hombre y de mujer, de lo masculino y lo femenino. Este elemento resulta de utilidad para el análisis discursivo de las Consejerías, en particular, para identificar los conceptos normativos asociados al género en las declaraciones representativas de lxs actores/actrices críticxs.

La segunda parte de la definición Scott, remite al género como un campo primario dentro del cual se articula el poder. La autora estima que si bien no ha sido el único campo de significación del poder en occidente, resultó una forma persistente y recurrente del mismo. Los conceptos sobre el género, establecidos como objetivos o como un conjunto de referencias, estructuran la percepción y la organización concreta y simbólica del conjunto de la vida social. Este queda implicado en la concepción y construcción del poder en sí mismo, en la medida en que tales referencias establecen unas determinadas distribuciones de poder

---

<sup>21</sup> Destacamos la palabra “percibidas” dentro de la definición de Scott porque constituye un elemento fundamental de su propuesta. En dicha percepción intervienen elementos simbólicos, no dichos, ni manifiestos que son definitorios para el ordenamiento social y para la construcción de las relaciones entre varones y mujeres.

(Scott, 2008, p. 68). Para nuestra investigación, este resulta un aporte para analizar a la sexualidad, a la reproducción y al mandato de la maternidad como definiciones vinculadas al género que, por lo tanto, están atravesadas por lógicas de poder. Estos campos al verse alcanzados por distribuciones de poder, se constituyen como objetivos o referencias que afectan diferencialmente a varones y a mujeres.

El poder también está implicado en los regímenes de sexualidad. La heterosexualidad como uno de ellos, resulta un ordenador para las sexualidades contemporáneas, constituido por normas y mandatos que la regulan. Una serie de prácticas determinan los parámetros de normalidad en el marco de las sexualidades, una de las principales es el ejercicio de la sexualidad con fines reproductivos. Este régimen asigna tácitamente la responsabilidad por las consecuencias de la sexualidad, en particular de la reproducción, a las mujeres. Por lo que no solo cargan con el mandato de la maternidad, sino que son las encargadas de asumir los métodos anticonceptivos cuando sea necesario. El incumplimiento de estas normas define parámetros de anormalidad. La condena social rápidamente actúa para distribuir patologías, entre las cuáles, la sospecha por la orientación sexual resulta eficaz para el apego a las normas.

El efecto concreto de la distribución de poder que señala Scott es el impacto diferencial sobre los recursos materiales y simbólicos y el acceso a los mismos (Scott, 2008, p. 68). Todo rechazo a los mandatos que constituyen la normalidad en terreno sexual dificultará el acceso a dichos recursos e implicará una repartición perjudicial para quienes los cuestionen. La organización social de los vínculos entre varones y mujeres está acompañada por una cierta distribución de poder. Las normas y mandatos que caracterizan al régimen heterosexual funcionan como un incentivo eficaz para mantener el status quo. Las mismas establecen un escenario conocido que las personas no están dispuestas a rechazar tan fácilmente, justamente porque son acatadas por la mayor parte de la población.

En suma, en esta tesis, utilizamos la categoría de género para analizar la configuración de las Consejerías. En particular, para identificar cómo lxs actores/actrices críticxs relatan en sus discursos las diferencias que perciben entre los sexos y como lo traducen a sus elaboraciones acerca del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género. Mediante la categoría de género, observamos cómo lxs actores/actrices refieren a las determinaciones implicadas por la diferencia sexual y a los significados de ser varón o mujer.

Además, mediante la misma, atendemos cómo los discursos reflejan la representación binaria del género y los fines que persiguen lxs autorxs de los mismos al evocarla. Los discursos de lxs actores/actrices críticxs portan definiciones sobre el género, cuyas negociaciones se reflejan en las tensiones y disputas entre las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género que estos contienen. La diversidad de declaraciones representativas respecto de estas determinaciones y significados abonará la tesis de Scott acerca de la necesidad de desbaratar la idea de estabilidad de la diferencia sexual (Scott, 2008, p. 66).

La categoría “mujer”, fue también trabajada por Scott. La autora criticó el uso que algunas teóricas feministas hacían del mismo, que adquirió rasgos esencialistas al ser utilizado de manera ahistórica. Scott señaló que estos trabajos se fundaban en la oposición binaria universal de hombre y de mujer y daban por supuesto que la categoría se reproducía a sí misma y siempre se manifestaba de la misma manera (2008, p. 63). Esto suponía una única definición del término mujer, legitimado por una supuesta preexistencia natural. Para la autora, este tipo de argumentos sostenían un pensamiento al que las propias feministas buscaban oponerse. Como contrapropuesta, instaló la inexistencia de una esencia de ser mujer (o de ser hombre), que generaba la ausencia de un sujeto estable para las investigaciones históricas. En su lugar planteó las iteraciones sucesivas de una palabra que no tiene un referente fijo y que, por lo tanto, no significa siempre lo mismo (Scott, 2011, p. 99). Antes de finalizar este capítulo, agregaremos algunas críticas adicionales que los feminismos de los '90 le hicieron a esta categoría.

La interseccionalidad resultó como categoría a partir de las voces provenientes de sectores que le dieron al feminismo un carácter plural, en cuya transformación fueron fundamentales las miradas críticas provenientes de las latinoamericanas, de las negras, de las lesbianas (Anzorena, 2014, p. 25). Las mujeres negras la elaboraron a partir de las especificidades de su propia opresión, que incluía no solo el hecho de ser mujeres, sino también de ser negras. El “Manifiesto del Río Combahee”, documento publicado en abril de 1977, recuperó y explicitó su compromiso en la lucha contra la opresión racial, sexual, heterosexual y clasista. Basándose en la premisa de que los sistemas principales de opresión se eslabonan, se propusieron luchar no solo contra el sexismo que vivían por ser mujeres, sino desarrollar un análisis y una práctica integrados. En dicho documento definieron al

feminismo negro como un movimiento político que buscaba combatir las opresiones simultáneas y múltiples a las que se enfrentan las mujeres de color. El ímpetu político del feminismo negro dio lugar a la creación del concepto de “interseccionalidad”.

Kimberlé Williams Crenshaw fue una de las autoras en señalar que las políticas identitarias destinadas a reducir la violencia hacia las mujeres consideraban únicamente la variable de opresión vinculada a la sexualidad, por lo que desprotegían a las mujeres que además eran negras. Crenshaw evocó lo que realmente sucedía en la vida de las mujeres, donde el racismo y el sexismo se entrecruzaban, por lo que era necesario considerarlos conjuntamente para pensar en la definición de las políticas (Crenshaw, 1991, p. 88). El uso de la interseccionalidad contemplaba la interacción de las categorías, y abarcaba lo que les sucedía a las mujeres negras cuando experimentaban situaciones de violencia, lo que no podía explicarse por completo si solo se consideraba la dimensión racial, separada de la dimensión de género (Crenshaw, 1991, p. 89).

La novedad que propone el concepto de interseccionalidad es que considera múltiples variables que se intersectan, por lo que incluye los cruces entre las diferentes estructuras de poder y las determinaciones que estas inter-generan. La categoría “interseccionalidad” como recurso puede evidenciar que las variables entrecruzadas dan lugar a la emergencia de necesidades particulares en una población y que es necesario considerarlas en conjunto si lo que se busca es desarrollar políticas eficaces.

En esta tesis, utilizamos la interseccionalidad para contemplar si los discursos intervinientes en la configuración de las Consejerías cotejan múltiples variables que definen las condiciones de opresión múltiples de quiénes serán lxs destinatarixs de la política. Como hemos visto, la interseccionalidad comprende la superposición de variables para describir la opresión de manera integrada, por lo que contempla las variables de clase, etnia, religión, la condición de migrante, orientación sexual, identidad de género en conjunto. El cruce de variables requiere el desarrollo de una política minuciosa. La consideramos una referencia para caracterizar las definiciones sobre las Consejerías e identificar el rol que ocupan las opresiones combinadas en su configuración.

Hacia finales de los años '80, una crisis general afectó a las ciencias sociales. Los feminismos también la nutrieron, al recuperar los puntos de vista que tensionaban la posición hegemónica del feminismo blanco estadounidense (Harding, 1994). El objetivo de las críticas

apuntó a lo que entendían como un objeto/sujeto de investigación hegemónico e incluyó la uniformidad de la categoría “mujer” (blanca, burguesa, del norte global) por excluyente, racista, eurocéntrica, universalista (Lugones, 2012). Durante los años ’90, algunas pensadoras feministas buscaron desarmar el esencialismo que caracterizaba dicha categoría, y que muchas habían naturalizado, incluso en los usos científicos que le daban. Esta situación señaló que las teorías feministas necesitaban fortalecer sus argumentos para que resultasen herramientas más eficaces para intervenir en la emancipación real de las mujeres.

El esencialismo presente en la definición de la categoría mujer producía, en el terreno de las sexualidades, una perpetuación de supuestos relativos a la reproducción que trazaban una linealidad incuestionable entre el cuerpo de las mujeres y la reproducción de la especie. Por eso, la crítica desde una perspectiva antiesencialista era fundamental. Aunque las críticas al mandato de la maternidad ya aparecían en los ’40, en el pensamiento de Simone De Beauvoir, la férrea asociación entre las ideas de mujer y de madre generaba la necesidad de insistir con nuevas elaboraciones para romper con la misma.

Como anticipamos, Joan Scott trabajó críticamente sobre la categoría “mujer”, pero también lo hizo Judith Butler, una referente del pensamiento feminista contemporáneo. Ambas enunciaron el poco sentido de la distinción entre las categorías de sexo y género. Sus argumentos tomaron diversos tintes, pero apuntaron conjuntamente que no existía tal cosa como el sexo, sino que el género lo construía, y no a la inversa. Para Butler, el género es el aparato mismo mediante el cual se determinan los sexos, la diferencia sexual, lo que enfatiza el carácter construido del sexo. De esta manera, la autora cuestiona también la referencia biológica de la categoría sexo y argumenta que no lo define la biología, sino que se constituye discursivamente. El marco de significación cultural es el que determina aquello a lo que se denomina “sexo”.

La problematización de la categoría mujer y el señalamiento de su carácter esencialista provocó la indagación crítica en la asociación lineal entre el cuerpo de las mujeres y su capacidad reproductiva. Esto impactó en la ampliación del campo de la sexualidad, en el que muchas veces prevalecía la reproducción y su carácter principalmente funcional, base de la heterosexualidad. El cuestionamiento sobre este punto dio lugar a contemplar sexualidades libres, vinculadas al placer y al goce. Estas reflexiones también apuntaron contra la heteronormatividad, para incluir las sexualidades de las disidencias. En

suma, las elaboraciones referidas al carácter esencialista de la categoría mujer, apuntaron contra la idea única de sexualidad, ejercida en un marco heterosexual y cuyo fundamento central era la reproducción, e incluyó en la agenda a las sexualidades de las disidencias que, como novedad, presentaban fines vinculados no solamente a la reproducción, sino al goce y al placer.

En el análisis de las Consejerías, la problematización acerca de categoría mujer desde una perspectiva no esencialista, resulta útil para indagar en los discursos de lxs representantes políticos y verificar cómo se asume dicha categoría, además de las asociaciones que se tejen en torno a la sexualidad. Además, esta política no está a priori acotada a las mujeres, por lo que las críticas esbozadas hacia la categoría mujer resultan un insumo para analizar críticamente las definiciones de lxs representantes políticos acerca de quiénes serían lxs destinatarixs de las Consejerías y evaluar la inclusión por parte de lxs mismxs de trans, intersex, no binarixs, etc. que también pueden atravesar embarazos no deseados.

A modo de cierre, a lo largo de este capítulo hemos presentado diferentes aportes teóricos para la problematización de la sexualidad. Identificamos concepciones hegemónicas y las contrastamos con aquellas que privilegian los aspectos culturales e históricos para su definición. Luego, recorrimos los aportes más destacados que hicieron los feminismos sobre la sexualidad, la reproducción y el mandato de la maternidad, desde los años '40 hasta los años '90, en países del Norte global, como Francia y Estados Unidos. Desarrollamos conceptos concretos como el de género, interseccionalidad y la problematización de la categoría mujer, que conforman el análisis de los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías. En el próximo capítulo, desarrollamos el aborto como problema. Para ello, enfatizamos cómo los feminismos, tanto trasnacionales como vernáculos, elaboraron dicha demanda.

### **Capítulo III. Notas sobre el aborto en general. Aborto en Argentina.**

Las múltiples aristas que atraviesan la cuestión del aborto hacen de este un tema sumamente complejo. En este caso, lo definimos como un problema social. Para ello proponemos, por una parte, algunas definiciones teóricas. En particular citamos las discusiones normativas en torno a este como un derecho para las mujeres que afecta directamente a la familia patriarcal, uno de los puntos nodales del patriarcado (Cobo, 1995).

También, lo explicamos a la luz del desarrollo de los derechos sexuales y reproductivos, y lo que ello implicó. En relación a esto, describimos los lineamientos surgidos de las diferentes conferencias internacionales. Estos fueron producto de los cuestionamientos que las mujeres elaboraron, en dichos marcos, acerca de las sexualidades. Los mismos problematizaron la reproducción y el mandato de la maternidad. Además, resultaron valiosos antecedentes para las disputas que se libraron en los ámbitos nacionales respecto de la obtención de nuevos derechos.

Por otra parte, indagamos en el trabajo que emprendieron diferentes colectivas feministas, en el mundo y en Argentina, para obtener el derecho al aborto. Reconstruimos este derrotero en el que subyace la lucha por sexualidades libres. En este marco, el Estado es un actor fundamental, principalmente por su responsabilidad de formular políticas públicas que garanticen derechos sexuales y (no) reproductivos. En Argentina, aunque el derecho al aborto todavía está pendiente de obtenerse, las políticas, tales como las Consejerías, han ampliado los derechos vinculados a las sexualidades.

#### **A. El problema del aborto.**

##### *i. La capacidad de decidir puesta en cuestión.*

El aborto es un método para interrumpir un embarazo, aunque en Argentina es resistido e ilegal. En este país, el Estado lo reconoce en la actualidad bajo el nombre de aborto no punible (en adelante, ANP) y de interrupción legal del embarazo (en adelante, ILE). Sin embargo, la práctica clandestina que se realiza a sus espaldas, es también una realidad. La ilegalidad del aborto es una causa importante para explicarla.

Las normativas que abordan el aborto en Argentina, son escasas. El Código Penal de 1921 enumera aquellas causas en que el aborto puede practicarse sin que medie una pena. El CP delimita, entonces, a los ANPs. Además del CP, algunas políticas públicas se orientan a garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos. Más allá de las normativas que habilitan tanto la práctica de ANPs, como de ILEs, su concreción es un derrotero. Esto se debe a que la materialización de la autonomía corporal, que remite a decisiones sobre eventos que comprometen a los cuerpos, en especial, en situaciones de embarazo no deseado, dista de ser una realidad evidente. En particular para las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc.

Las situaciones de embarazo no deseado convocan el ejercicio de decisiones autónomas sobre el cuerpo. Esto es así, porque requieren la toma de decisiones, es decir, elegir, entre las múltiples alternativas, qué hacer frente a ello, las cuales aunque no todas estén permitidas por la ley, existen de todas maneras. Las opciones involucran continuar con la gestación (independientemente de haber decidido o no sobre la misma) o interrumpirla. Es posible que alguien nunca se encuentre en una situación tal, tras ejercer el primer derecho reproductivo, que es el derecho a no reproducirse (Brown, 2016). También puede suceder porque la persona nunca queda embarazada, ya sea debido a alguna patología o porque sigue un tratamiento con métodos anticonceptivos (en adelante, MAC) que no le ha fallado, aunque eso pueda ocurrir en cualquier momento, por tratarse de un efecto colateral posible que es parte intrínseca de estos métodos.

Como hemos anticipado en el capítulo II, una serie de premisas caracterizan a la sexualidad hegemónica. Al mismo tiempo, el sistema heterocispatriarcal, que encuentra una base en la misma, otorga sentido al orden social. Los varones y las mujeres, que son su binomio constitutivo, encuentran en dichas premisas modos de ordenar sus vínculos. Cualquier opción que se aparte del binomio, en términos de identidad, se juzga bajo los parámetros de normalidad y es señalada como patológica o anormal.

Una de las premisas más sólidas del orden social es la equivalencia entre la sexualidad y la reproducción. El ejercicio de una sexualidad por fuera de la reproducción, es cuestionado por la sexualidad hegemónica. Los significados sociales lo refrendan y también, como veremos, los desarrollos realizados en las conferencias internacionales. El rechazo del mandato de la maternidad como opción tácita para las mujeres está dentro de las opciones que son objeto de castigo por el orden socio sexual.

El aborto materializa la separación entre la sexualidad y la reproducción, por lo que también es objeto de sospecha para la sexualidad hegemónica. La diferencia primordial que presenta con respecto de la pastilla anticonceptiva, que estuvo en el origen de dicha separación, es que involucra la finalización de un feto. Esto envuelve toda una serie de conflictos que, para algunas personas, adquieren un carácter moral. Para esta investigación este conflicto es también una cuestión política, porque entendemos que toda moralidad supone un posicionamiento político. En particular, porque la posibilidad de interrumpir una gestación resulta un cuestionamiento para la maternidad como mandato para las mujeres. Estas son algunas de las razones que explican la demonización del aborto entre algunos sectores.

Negar la existencia de este problema solo profundiza las consecuencias nefastas que son dirigidas a un sector de la población que ya es de por sí vulnerable, como las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. Por eso, es necesario generar nuevos conceptos, para enmarcar el aborto y problematizarlo como parte de los cuestionamientos que plantean las sexualidades. En este sentido, el concepto de derechos sexuales y (no) reproductivos que hemos desarrollado brevemente en el capítulo II y profundizamos en el presente, resulta un insumo no solo teórico, sino también político. Fue aproximadamente en 2008 que la académica Josefina Leonor Brown lo desarrolló como parte de sus producciones que involucran los cruces entre sexualidad y ciudadanía de las mujeres, bajo sugerencia de Mario Pecheny, un investigador que también trabaja sobre estas temáticas.

Según la literatura, la sexualidad y la reproducción se asocian a los derechos civiles y a los derechos humanos, como capacidades inherentes a la esfera de la libertad que preservan los derechos personalísimos en nuestra legislación (Levín, 2010, p. 23). Por su parte, los derechos sexuales y reproductivos garantizan la autodeterminación física. Como derechos fundamentales que hacen a la libertad de la persona, son derechos personalísimos constitutivos de su individualidad, por ello definen su autonomía. Al ser derechos subjetivos, protegen el valor de la libertad y de la autonomía (Levín, 2010, p. 97). Gracias a ellos se puede garantizar a la persona potestad sobre su cuerpo y mente. Por su parte, el concepto de “derechos sexuales y (no) reproductivos”, subraya los efectos de la dicotomización de los derechos vinculados a las sexualidades de las mujeres. Se constituye como bisagra entre los

derechos reproductivos y los sexuales que incluye al derecho al aborto y pone la atención, no solo sobre la igualdad (social) sino también sobre la libertad (sexual) (Brown, 2008).

El fundamento de los derechos reproductivos es la libertad del cuerpo, en tanto razón de justicia política, que se entiende como igualdad de libertades. Aunque la justicia social, en el ejercicio de derechos sociales –acceder y mantener la satisfacción de necesidades y protección social básica de la vida en sociedad- incide en el ejercicio de la autonomía reproductiva de la mujer. El núcleo que estructura conceptualmente estos derechos y sustenta los comportamientos en torno a la reproducción es la autonomía. El hecho de procrear o no es la manifestación de autodeterminación decisoria, facultad que proveen los derechos reproductivos (Levín, 2010).

En Argentina, tanto derechos sexuales como reproductivos, son considerados como derechos humanos y están establecidos en la Constitución Nacional por los tratados internacionales de derechos humanos que la integran, otros tratados y acuerdos internacionales aprobados por el país y leyes nacionales sobre el tema (Ministerio de Salud, 2013, p. 5). Este marco les otorga un status universal y seguridad jurídica, así como se les reconocen a lxs sujetxs facultades sobre su sexualidad y su reproducción y el acceso a la información y a los medios materiales para concretar esas atribuciones. En suma, la vinculación de la esfera de la reproducción y la sexualidad desde el enfoque de la ciudadanía nos remite al ámbito de las decisiones privadas en ejercicio de libertades individuales inherentes a los derechos humanos (Levín, 2010, p. 23).

Las conferencias internacionales, que examinamos en detalle en este capítulo, fueron terrenos de disputa para la sexualidad y la reproducción, por los abordajes contrapuestos acerca de las mismas. Por un lado, se presentaba el marco de la libertad de disponer del propio cuerpo como derecho civil básico. Por el otro, el acceso a servicios de salud ginecológica como derecho social. Los modos divergentes de abordarlos impactaron en el desarrollo de las discusiones, porque hacerlo: “en términos de un derecho civil implica la politización de asuntos considerados íntimos y privados y también discutir pública y políticamente las regulaciones sociales en torno al cuerpo y las sexualidades” (Brown, 2008, p. 290).

En las negociaciones desarrolladas en las conferencias sobre la sexualidad y la reproducción, prevaleció la esfera de la salud. Se consideró a los derechos reproductivos y a los sexuales como equivalentes, y se asumió que los reproductivos, los cuáles se entendían

como derechos sociales eran los preponderantes. De este modo, se desplazaron a los derechos civiles, asociados a la libertad. Como resultado, el asunto se despolitizó. Así lo sostiene Brown (2008, p. 290):

La traducción de la demanda por derechos reproductivos y sexuales a la de salud reproductiva implica una despolitización que remite las cuestiones ligadas a decisiones sobre el propio cuerpo y las sexualidades a un saber médico experto. Cuando el Estado adapta las demandas por derechos reproductivos y sexuales a una política de salud sexual, lo medicaliza y remite nuevamente al orden privado a una demanda que puja por alcanzar el estatuto público y político.

Esto no fue un impedimento para alcanzar metas, aunque haya primado este abordaje. Esta disputa la retomamos a continuación, en particular para analizar cómo se resolvieron en los terrenos nacionales y cómo los movimientos de mujeres y feministas utilizaron esta recodificación de los derechos sexuales y (no) reproductivos bajo la órbita de la salud para insistir en la demanda sobre el aborto.

## **B. La conquista del aborto.**

En la lucha por la obtención del aborto estaba implicada una idea de libertad que movilizó especialmente a ciertos sectores: “la pretensión de libertad del cuerpo es la aspiración máxima que intenta defender el movimiento de mujeres” (Levín, 2010). El aborto es un desafío que requiere el desarrollo de herramientas *ad hoc*, como identidades políticas propias para las mujeres y que genera tensión, puesto que estas buscan un lugar en un mundo masculino, permeado y sostenido en gran parte por creencias católicas conservadoras (Levín, 2010).

Las mujeres del Norte global, en particular las británicas, fueron pioneras en hacer lugar para sus demandas en un mundo dominado por varones. Ya en los años '40 habían conquistado el derecho al aborto. También en esa década, aunque del lado de la orilla continental europea, Simone de Beauvoir adquirió notoriedad por sus producciones, que mucho antes de la legalización del aborto en Francia, pusieron de manifiesto las desigualdades en el terreno de las sexualidades para las mujeres en relación a los varones. De Beauvoir fue doblemente pionera: por evidenciar el mandato de la maternidad y por luchar

por conquistar el aborto. Sus producciones revelaron que en Francia la cantidad de abortos al año equiparaba el número de nacimientos. Lo caracterizó como un “fenómeno tan extendido, que es preciso considerarlo como uno de los riesgos normalmente implícitos en la condición femenina” (De Beauvoir, 2005 [1949], p. 211), de modo que desterró los argumentos que lo definían como una intervención peligrosa. Propuso una relectura novedosa de los códigos normativos y determinó que la práctica clandestina del aborto era producto de estos lo consideraba un delito. También acusó de hipócrita a la burguesía, por calificarlo como un crimen repugnante y estimar que era indecente aludir al mismo.

En Argentina, el aborto ha sido una cuestión largamente silenciada por las autoridades y por los partidos políticos. No así por los movimientos de mujeres y feministas, que reconocen como un problema que es necesario atender. La ilegalidad lo agrava, porque provoca que sea realizado en condiciones clandestinas. En este marco, se vuelve todavía más riesgoso y quiénes lo atraviesan pueden vivir situaciones de maltrato e insalubridad, hasta incluso, perder su vida. Como ya hemos mencionado, sectores de la población que ya son de por sí vulnerables, se ven todavía más expuestos a las consecuencias negativas del aborto. En particular, las mujeres de sectores postergados que no acceden a la información ni a los medios materiales para optar por un aborto clandestino y recurren a los métodos que pueden, que son sumamente riesgosos.

#### *i. Feminismos y aborto en Estados Unidos en los años '60-'70.*

Los movimientos feministas, de mujeres y disidencias han sido los principales artífices de las nuevas perspectivas acerca de la sexualidad, tal como lo desarrollamos en el capítulo II. Por un lado, introdujeron la necesaria diferenciación entre lo sexual y lo reproductivo., lo que llevó a pensar a la sexualidad ligada al goce y al placer, y reivindicarla para sí, para que no sea un monopolio de los varones. Por otro, rechazaron el mandato de la maternidad, para convertirla en algo posible de elegir y romper con la premisa de que sea una obligación.

Si la sexualidad, como expusimos en el capítulo II, constituye un terreno de poder, las nuevas ideas que elaboraron las mujeres al respecto, ejercerían una disputa de sentidos en este terreno. Estos aportes generaron transformaciones, aunque también se vieran

condicionadas por las posibilidades histórico-sociales, que exceden a los psiquismos individuales que determinan sus subjetividades (Fernández, 1999, citado en Naciones Unidas, 2005, pág. 114).

Las relecturas de los movimientos feministas estadounidenses acerca de las sexualidades incentivó, durante los años '60 y '70, la lucha por el derecho al aborto en Norteamérica. Recuperamos este proceso por la influencia que resultó para los movimientos de mujeres y feministas argentinos, los cuales adoptaron algunos de sus desarrollos en la propia lucha que iniciarían un tiempo después.

El movimiento de mujeres estadounidense revivió con el activismo social de los años '50 y '60, especialmente a partir de las luchas por los derechos civiles, el movimiento estudiantil y la oposición a la guerra de Vietnam (Gordon, 2007, p. 298). A fines de los años '60, el aborto era una parte más de la vida reproductiva de las mujeres americanas y su práctica era frecuente (Gordon, 2007, p. 300). En aquellos años, la pastilla anticonceptiva irrumpió como una novedad que revolucionaría para siempre la vida sexual de las mujeres. Su atributo más destacable era que, mediante su uso, se podía separar la reproducción de la sexualidad. Sin embargo, a lo novedoso del método, se oponía la inexistencia de referencias, lo que no sucedía con la práctica de abortos. Habían sido un recurso para las mujeres de generaciones anteriores, que así lo verbalizaban dentro de sus entornos íntimos y su práctica generaba mayor confianza que en los métodos anticonceptivos, que podían presentar fallas (Bellucci, 2014, p. 35-37).

Fueron las feministas radicales las que se ocuparon de visibilizar factores particulares del aborto, sobre todo, como el vínculo con la clandestinidad. Además, señalaron la gravedad del impacto en las mujeres que no pertenecían a la burguesía ni a las franjas etarias más jóvenes, que no contaban con los recursos para la práctica, sobre todo por el abandono ejercido por el Estado (Bellucci, 2014, p. 47-50). Las agrupaciones, entre las que se destaca el Movimiento de Liberación de las Mujeres (MLM), incluyeron en su agenda la demanda por el aborto aunque, en ese entonces, no diferenciaban el reclamo de no parir del deseo de maternidad. A través de su activismo, lograron politizar el debate sobre las políticas de planificación familiar (Petchesky, 1990, p. 103). También arrebataron el tema de manos del dispositivo médico, un hecho no menor, porque lo consideraba como una cuestión de salud pública o demográfica cuando para las mujeres significaba mucho más que eso (Gordon,

2007, p. 301). De todas maneras, en esta causa se entrelazaban los intereses de las activistas feministas radicalizadas y el apoyo de ciertos grupos de médicos y de algunos sectores religiosos (Bellucci, 2014, p. 48).

La década de los '70 fue crucial para terminar de darle forma a la demanda por el derecho al aborto. La primera manifestación tuvo lugar un 28 de marzo de 1970. Años más tarde, en 1973, en "Roe v. Wade", la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos permitió a las mujeres abortar legalmente, por lo que si una mujer que cursaba el primer trimestre del embarazo, podía tomar su propia decisión, avalada por el derecho a la privacidad. El fallo resultó un avance importante, pero la Corte no solo reconfirmó el control médico sobre los abortos sino que situó el derecho de las mujeres a abortar como un derecho a la privacidad, sin crear un derecho absoluto (Gordon, 2007, p. 302).

El derrotero por el aborto incluyó más que la conquista por un derecho. También generó nuevas experiencias, debates y cuestionamientos que impactaron en las prácticas sociales, sobre todo de quienes lo protagonizaron pero se propagaron al resto de la sociedad. Por empezar, evidenció la distancia que existía entre las mujeres, sus sexualidades y sus cuerpos y fue la posibilidad de crear alternativas frente a estos descubrimientos. Los grupos de autoconsciencia, fueron una de ellas. Esta creación distintiva del feminismo norteamericano de los años '70 generó mucho interés entre las jóvenes. Propiciaban un marco de intimidad para generar todo tipo de debates respecto de la sexualidad femenina, en particular de la heterosexual.

La brutal conciencia que adquirieron a partir de estos espacios y las nuevas preguntas, provocaron un aluvión de propuestas y el surgimiento de nuevas referentas, como Shulamith Firestone. Fue una destacada feminista del período que propuso confiscar el control sobre la fertilidad humana como modo de restituir la propiedad sobre los propios cuerpos y facilitar así el encuentro con el placer personal. Esto encerraba también una lectura sobre la opresión, que apuntaba a las funciones procreadoras y de la crianza ejercidas principalmente por las mujeres (Firestone, 1973, p. 20). La heterosexualidad también fue problematizada mediante la propuesta del celibato como acción política. Esto tuvo varias consecuencias, entre las cuales podemos mencionar el surgimiento del separatismo lésbico de fines de los '70 y el cuestionamiento a la heterosexualidad obligatoria (Bellucci, 2014, p. 61).

Un capítulo importante surgido en los '70 fue el recurso a la acción directa para transmitir el conocimiento de la práctica abortiva. Esto se entendía cómo un modo de potenciar la autonomía de las mujeres que querían interrumpir sus embarazos. El más renombrado de estos servicios fue “Jane”, desarrollado en Chicago entre 1969 y 1973. Esta colectiva subterránea de mujeres realizó, en la clandestinidad, más de 11.000 abortos (Gordon, 2007, p. 301).

Todas estas problematizaciones dan cuenta de que las mujeres transformaron la determinación de interrumpir un embarazo no deseado en una cuestión política. Convirtieron un hecho personal y privado en uno político y público. Hacia finales de los '70, el aborto pasó de integrar las agendas de los feminismos radicales a inscribirse en la órbita pública como un derecho civil con la demanda de una política del cuerpo (Bellucci, 2014, p. 78). La conquista por el derecho al aborto en Estados Unidos resultó una fuente de aprendizajes para los movimientos de mujeres y feministas que iniciarían procesos similares tiempo después, como sucedió en el caso de Argentina. A continuación, recorreremos la década de los '80, en particular para abordar las conferencias internacionales y las elaboraciones conceptuales allí producidas, que resultaron nuevos insumos para esta conquista.

*ii. Las sexualidades de las mujeres se tejen entre conferencias.*

Luego de que las mujeres, durante los '60-'70, problematizaran las sexualidades en Estados Unidos, en los '80 el debate se trasladó a instancias internacionales, en particular a conferencias orquestadas por la ONU. Estas resultaron herramientas importantes, porque las mujeres de diferentes partes del globo debatieron en primera persona, y pusieron en común sus inquietudes sobre estas temáticas que las afectaban directamente.

Las prácticas militantes sumamente dinámicas y particulares de las feministas marcaron el pulso de los encuentros, que se vieron transformados en acciones políticas de mucha visibilidad, en los que diversos debates políticos dieron lugar a importantes rupturas conceptuales (Amorós y De Miguel, 2007, p. 79). En estas experiencias, las mujeres se constituyeron como un sujeto colectivo. Allí diagnosticaron que las democracias estaban basadas en la adjudicación de espacios, identidades y funciones sociales según el sexo, lo que generaba desigualdades entre los varones y las mujeres. Un factor estructurador era la

(im)posibilidad de disfrutar del cuerpo como un espacio de placer y goce. Reunidas en las conferencias internacionales, las mujeres dieron a luz a un nuevo contrato social que tensionó y visibilizó dicha realidad (Amorós y De Miguel, 2007, p. 80).

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas declaró que 1975 sería el “Año Internacional de la Mujer”. En México, tuvo lugar la primera “Conferencia Internacional sobre la Mujer” que dio inicio al “Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer”. Esta iniciativa evidenció el interés del organismo internacional en las cuestiones específicas de las mujeres, lo que le dio una enorme legitimidad y respaldo al tratamiento de estas temáticas y, en particular, a las mujeres, para que encabecen los debates y elaboraciones en torno a las mismas.

En 1984, en Ámsterdam, tuvo lugar el “Encuentro Internacional Mujer y Salud”, en el cuál se desarrolló el concepto de “derechos reproductivos”. Este se refería a la posibilidad de decidir en forma autónoma y sin discriminación si tener o no tener hijos, cuántos y el espaciamiento entre sus nacimientos, para lo que se requería disponer de información suficiente y acceso a los medios adecuados (Ministerio de Salud, 2013, p. 5). Las discusiones en torno a la noción incluyeron todos los eventos relacionados con la seguridad en la reproducción, anticoncepción y derecho al aborto, pero el consenso alcanzado fue exclusivamente sobre la reproducción, excluyendo el tema del aborto (Brown, 2008, p. 289).

El concepto de “derechos reproductivos” fue producto de una extensa producción de conocimientos y demandas desarrolladas en los debates que las mujeres sostuvieron acerca de la salud, la sexualidad, la reproducción y la integridad corporal (Bonán, 2004, p. 3). En este concepto se estableció que las mujeres eran sujetas de derecho capaces de tomar decisiones sobre sus cuerpos. Su desarrollo incluyó la “positivación de los derechos reproductivos”, definidos como una capacidad de las personas como sujetxs activxs, a partir de su asociación con la salud y a los derechos de la salud como derechos humanos (Cepeda, 2008, p. 30). La influencia de los feminismos en este debate fue fundamental, en particular por la postura estatusquoista asumida por los Estados, los cuales en connivencia con sectores conservadores, atentaban contra las libertades individuales.

Una vez concluida la etapa inaugural de las conferencias de la ONU, las instancias internacionales mantuvieron un rol preponderante en la democratización de los vínculos entre varones y mujeres. Los debates que propiciaron fueron insumos clave para problematizar en

esta dirección y para crear nuevas elaboraciones que dieran lugar a nuevos derechos. La “Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo”, realizada en El Cairo en 1994, volvió a centrarse en el tema de las sexualidades. El concepto estelar de la conferencia fue el de “derechos sexuales y reproductivos” (Bonán, 2004, p. 3).

La discusión sobre derechos sexuales y reproductivos incluyó: 1. La seguridad en la reproducción y los eventos vinculados con ella; 2. anticoncepción y aborto, los aspectos de la opción no reproductiva; 3. el libre ejercicio de la(s) sexualidad(es) (Brown, 2008). La inclusión de todos estos elementos tenía una gran trascendencia para lograr el reconocimiento de la autonomía sobre los cuerpos de las mujeres. La discusión basada en las sexualidades y no únicamente en la reproducción, convocaba la posibilidad de que las mujeres rechazasen su rol reproductor y desplegasen sus autonomías en relación a sus sexualidades, pero una vez más, el consenso se limitó a la noción de la reproducción.

El Cairo también propició la determinación del derecho de las personas a gozar del más alto nivel de salud sexual y reproductiva (Brown, 2008, p. 277). De esta manera, la salud apareció, en el terreno internacional, como nuevo elemento organizador del campo de las sexualidades. El desplazamiento de la noción de derechos en pos de la salud iba a tener consecuencias concretas. En términos de la discusión, el establecimiento de consensos dentro de los marcos habilitados por el régimen heterocispatriarcal iba a implicar centrarla en la salud reproductiva y excluir tanto el tema del aborto, como la procreación por fuera de la norma heterosexista reproductiva (Brown, 2008, p. 290). Como desarrollamos al inicio de este capítulo, basar los acuerdos en los derechos sexuales y reproductivos, hubiese tenido otras implicancias.

La incorporación de los derechos sexuales fue relevante por su vínculo con la capacidad de disfrutar de una vida sexual libremente elegida, satisfactoria, sin violencia ni riesgos (Ministerio de Salud, 2013, p. 5). El contenido de los derechos sexuales apuntaba a cuestiones más amplias de la sexualidad y a otros modos de vivirla. Sin embargo, su ingreso tardío supuso la subordinación frente a los derechos reproductivos, los cuáles se asociaban más claramente a la salud. En síntesis, la incorporación de temas vinculados al cuerpo, a la sexualidad y a la reproducción fue novedosa y beneficiosa en términos del avance en la conquista de nuevos derechos. La contracara de esto fue la expulsión de los derechos sexuales (Cepeda, 2008, p. 33).

Por su parte, en la “IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción por la Igualdad, el Desarrollo y la Paz”, desarrollada en Beijing en 1995, se solidificaron las bases de los derechos reproductivos y sexuales como derechos humanos básicos (Brown, 2008, p. 278; Levín, 2010).

Para terminar con este apartado, queremos mencionar que la organización del debate en torno a la noción de salud también tuvo consecuencias positivas. No solo se allanó el camino para las posteriores adecuaciones a las legislaciones nacionales sino que además, como mostramos a continuación, fue un recurso que los movimientos de mujeres y feministas utilizaron para reclamarle al Estado por sus derechos específicos.

### *iii. La lucha por el aborto en Argentina desde la recuperación de la democracia.*

En Argentina, fueron los movimientos de mujeres, feministas y de la diversidad los que asumieron la lucha por la despenalización y legalización del aborto. Recuperamos su trayectoria para explicar ilustrar las dificultades de su conquista. Para ello, identificamos lxs actores/actrices intervinientes en la misma, damos cuenta de los diferentes intereses en pugna y de las fuertes resistencias de los sectores más conservadores de la sociedad, inclusive de las fuerzas político-partidarias y de integrantes del Estado.

Como ya hemos anticipado, el Código Penal argentino, aprobado como ley en 1921, fija el estatus legal del aborto. Este figura en el libro “De los Delitos” “Contra las personas” (Petracci, 2011, p. 49). En los artículos 85, 86, 87 y 88 establece las condiciones de impunidad del aborto “practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta”. En el artículo 86, se encuentran en detalle. En los incisos a. y b. estas refieren, a evitar el peligro para la vida y para la salud de la mujer cuando no pueda ser evitado por otros medios. En los incisos c. y d. se justifica el aborto si el embarazo es producto de una situación de violencia sexual y si proviene de un atentado al pudor sobre una mujer idiota o demente.

Sin embargo, la muerte por embarazo terminado en aborto está entre las primeras causas de muerte materna (Ministerio de Salud, 2019). Esto lo convierte en un problema de salud pública y el dato evidencia, en primer término, una situación que necesita de una respuesta. En segundo término, habla de la dificultad para acceder a ANPs, cuya práctica, a

pesar de estar normada por el Código Civil de 1921, y cuyo impedimento tiene consecuencias irreversibles y trágicas para la vida de las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. dista de ser una realidad concreta.

La restauración de la democracia en Argentina en 1983 trajo aparejadas una serie de novedades. En principio, la posibilidad de agruparse y reclamar en un marco de derechos, algo que había sido imposible en el período comprendido entre 1976 y 1983, marcado por las atrocidades generadas por la dictadura, que dejaron personas desaparecidas y asesinadas por el terrorismo de Estado. Aunque fue un período de sangre, terror y de enorme riesgo para cualquier actividad política, existen antecedentes de que las mujeres estaban activando por el aborto legal. La demanda por la despenalización del aborto –así se la formulaba en aquel entonces-, fue levantada públicamente por primera vez por “El Movimiento Feminista”, un conglomerado de organizaciones, integrado por Alternativa Feminista, Prisma, CEM, Lugar de Mujer, El Tribunal de Violencia contra la Mujer, Líbera, y por la Asociación de Trabajo y Estudio de la Mujer (ATEM) - 25 de Noviembre, creada en abril de 1982 (Bellucci, 2014, p. 264).

A fines de los años '80, el movimiento feminista ya encarnaba plenamente las luchas por las reivindicaciones en torno a las sexualidades y, en especial, por la conquista del aborto legal (Bellucci, 2014, p. 257). Durante dicha década, los nuevos conceptos de “derechos reproductivos” y de “salud reproductiva” elaborados, como anticipamos, en las diferentes conferencias internacionales, ya habían desembarcado en el país. Primero fueron adoptados por la academia, y luego se filtraron en los movimientos de mujeres, para impactar en sus demandas y generar un cambio en el foco y en el lenguaje. La consecuencia de ello fue el desplazamiento progresivo del uso de la palabra “aborto” en el discurso político de las feministas (Bellucci, 1997, p. 102).

Aunque su incorporación no fue fácil ni inmediata, a partir del '83 se registraron múltiples iniciativas en torno a la demanda del aborto en Argentina. Desde ese año, las organizaciones feministas florecieron e instalaron debates donde buscaron separar el placer de la procreación, quebrantar la idea de maternidad obligatoria y vivir el deseo con menos ataduras (Bellucci, 2014, p. 267). Entre las principales, figura ATEM, cuyo rol fundamental en nombrar la demanda por el aborto legal por su nombre. La Comisión por el Derecho al

Aborto (en adelante, CDA) y las Mujeres al Oeste tuvieron ambas al aborto como su única premisa constitutiva (Bellucci, 2014, p. 306).

La CDA fue la agrupación feminista dedicada al aborto que mayor permanencia tuvo en la vida pública. Bajo el mando de Dora Coledesky, una luchadora incansable por el aborto legal, desde 1987 establecieron definiciones específicas sobre la despenalización, en las que incluían el reclamo por el derecho al goce y por “no ser solamente un vientre, pedazos de cuerpos” (Bellucci, 2014, p. 317). En aquel momento, se privilegiaba esa reivindicación por sobre la legalización, porque esta última tenía que ver con reforzar el rol clásico del Estado, de la corporación médica y de la judicial como dispositivos de regulación de los cuerpos (Bellucci, 2014, p. 327). Durante los '90, en plena aplicación del modelo neoliberal, se extendieron en Argentina los principales cambios en la salud y en los derechos sexuales y reproductivos (Petracci, 2007). En 1995, surgió Mujeres al Oeste, en la localidad de Morón, organización abocada al ejercicio pleno del derecho al aborto en un marco de legalidad y seguridad (Bellucci, 2014, p. 305).

El rol de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito (en adelante, la Campaña), es fundamental en la lucha actual por conquistar el aborto en Argentina. Es una articulación federal que mantiene vigente la lucha a lo largo y ancho del país, formada a partir de una combinación de fuerzas heterogéneas que le dan riqueza y un carácter dinámico (Anzorena y Zurbriggen, 2013, p. 24). Es también el movimiento federal y políticamente plural, originado en la tradición feminista de lucha por la autonomía de las mujeres, en los Encuentros de Mujeres y en las revueltas populares de 2001 y 2002 (Rosenberg, 2011). Se caracteriza porque: “sus límites y alcances son difíciles de precisar, sus fronteras son volátiles y movedizas, y sus efectos van más allá de lo imaginado” (Anzorena y Zurbriggen, 2013, p. 23). La integran organizaciones y agrupaciones de diferentes características que instalaron diferentes aristas sobre el problema. La colectiva trans/travesti, por ejemplo, insistió en superar el contenido heterosexual de la demanda, para que cualquier corporalidad con un útero pueda acceder a abortar, indistintamente de su expresión de género. Lohana Berkins, su eterna capitana, insistía en pensar a la sexualidad por fuera de la hegemonía heteronormativa (Bellucci, 2014, p. 393).

Los Encuentros Nacionales de Mujeres (en adelante, ENM) potenciaron a la Campaña y a su vocación por legalizar el aborto. Estos espacios estratégicos, son autogestivos y

federales, tienen vocación democrática y horizontal y presentan la heterogeneidad y autonomía del movimiento de mujeres (Bellucci, 1997, p. 102). Los ENM se desarrollan durante tres días en que las mujeres, lesbianas, trans, travestis etc. de todo el país, se definan o no como feministas, se convocan para desarrollar talleres y debatir sobre diversas temáticas para darle forma a sus demandas.

El ENM de Rosario, realizado 2003, tuvo una especial importancia para la conquista por el aborto en Argentina. En esa ocasión tuvo lugar por primera vez una Asamblea por el Derecho al aborto, en la que se discutieron estrategias para un aborto legal y seguro. Se planteó la necesidad de federalizar el reclamo, por lo que la asamblea adquirió todavía más valor, por haber sido el primer paso para ello. También los pañuelos verdes se utilizaron por primera vez ese año, emblemas de la lucha (Bellucci, 2014, p. 338).

La Campaña se terminó de conformar en 2005, cuando tuvo lugar la primera plenaria en Córdoba. En esa ocasión, se definieron sus fundamentos en la despenalización y legalización del aborto para que las mujeres que decidieran interrumpir un embarazo contaran con atención segura y gratuita en todos los hospitales públicos y obras sociales del país. Además, de la consideración del aborto como una cuestión de salud pública, de justicia social y de derechos humanos de las mujeres. Las exigencias de la Campaña incluían la práctica hospitalaria sin judicialización de los casos de ANPs previstos en el Código Penal (Bellucci, 2014, p. 392). En octubre de 2005, durante el Encuentro realizado en Mar del Plata, se confirmó la alianza virtuosa entre los ENM y la Campaña, porque el taller de Estrategias para un Aborto Legal, Seguro y Gratuito fue el contexto elegido para su presentación oficial (Bellucci, 2014, p. 393).

La Campaña institucionalizó la causa por el derecho al aborto. No solo conectó a las militantes feministas con la política partidaria, sino que constituyó una vía de acceso al Congreso de la Nación, que consistía el primer paso para instalar la cuestión del aborto en la agenda de los principales partidos políticos. Hasta el momento, han sido ocho las presentaciones de proyectos de ley en este marco. Durante 2007, con el impulso de más de doscientas cincuenta ONGs de todo el país, presentaron por primera vez un proyecto para: “despenalizar el aborto hasta las doce semanas de gestación sin más exigencia que la propia voluntad de la mujer y, más allá de ese límite, en los casos de violación, peligro para la salud o la vida o malformaciones fetales graves” (Carbajal, 2009, p. 102). La iniciativa reclamaba

su inclusión entre los servicios de seguridad social y los sistemas de salud privada para que lo garantizaran. El proyecto contemplaba también la objeción de conciencia para médicos y demás personal de salud y enfatizaba que ninguna autorización judicial sería requerida para realizar las prácticas (Carbajal, 2009, p. 104). En 2008, el lema de la Campaña “educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir” empezaba a acompañar sistemáticamente los discursos de las activistas (Ibíd., p. 104).

Más de una década tendría que pasar para que la discusión por la legalización del aborto desembarcara en el Congreso de la Nación. En 2018 se desarrolló el debate histórico, pero no se logró saldar la deuda con las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. Aunque “el Estado es responsable” resulta una máxima sumamente acertada, el rol de los movimientos de mujeres y feministas ha sido absolutamente necesario para que lograr este derecho tan esperado. A continuación, recorreremos algunas aristas del vínculo entre Estado y feminismos y proponemos algunos puntos para entender la dificultad de conseguirlo.

#### *iv. Estado, feminismos y aborto. Algunos ejes para la problematización.*

El Estado tiene un rol fundamental en la vida de las personas. Es responsable de garantizar derechos, dictar leyes que los protejan, diseñar políticas públicas, definir estatus de ciudadanía. Como hemos introducido, el Estado articula con otros actores/actrices sociales. En este apartado, nos interesa identificar los vínculos con los feminismos, en relación a la demanda particular acerca del acceso al aborto.

Los movimientos de mujeres y feministas han comprendido la doble función de los derechos. Esta se vincula con que son el requisito para la existencia de la ciudadanía y, al mismo tiempo, resultan de su ejercicio (Levín, 2010, p. 23). Esta naturaleza de los derechos, resulta una posibilidad para determinar cuáles de ellos restan conseguir. En Argentina, el derecho al aborto se encuentra en este grupo. En el mientras tanto, la lucha por conseguirlo requirió la construcción de alianzas. Las complicidades establecidas con sectores sociales que se han plegado a la causa le han dado vigor y visibilidad.

El vínculo entre el Estado y las mujeres es más complejo. Asume un carácter jurídico-político a través de los derechos de ciudadanía sexuales y reproductivos. El Estado establece las fronteras entre las atribuciones privadas y el interés general que expresan los parámetros

de convivencia aceptados por la comunidad como constitutivas del orden social vigente (Levín, 2010). Las omisiones respecto del aborto integraron fueron constituyentes de dichos parámetros de convivencia. Por lo que, en cierta medida, sus omisiones al respecto, ya sean legislaciones o políticas públicas los han sostenido, a costa del bienestar de las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. Las medidas que el Estado no tomó, junto a la complicidad con sectores conservadores, han provocado la restricción de las libertades individuales de las mujeres. Sin embargo, legisladorxs y funcionarixs que constituyen el Estado han actuado como mediadores, entre este y la sociedad, en el proceso de transformación en esta materia (Levín, 2010).

El acceso limitado al aborto restringe la autonomía corporal de mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. Como hemos desarrollado anteriormente, en la cuestión del aborto, la perspectiva de la libertad como derecho civil y de los derechos humanos está en pugna con la del acceso a la salud sexual y reproductiva como derecho social. Esta última opción primó para su tratamiento, porque resultaba una vía más sencilla para discutir públicamente sobre aborto (Brown, 2008). El Estado privilegió a la salud como fundamento de estas discusiones, en lugar de basarlas en los derechos sexuales y reproductivos. Dicha decisión política fue ejecutada como parte de su potestad, aunque dificulta el ejercicio de la libertad entre las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. Esto repercute tanto en la posibilidad de experimentar sexualidades vinculadas al goce y al placer, y al ejercicio de sus autonomías corporales como en la configuración de políticas públicas vinculadas a la sexualidad y a la reproducción.

El movimiento de mujeres y feministas, ha sido fundamental para negociar los límites establecidos por el Estado en esta materia. La adopción del enfoque de la salud consistió en una estrategia para bregar por más derechos sexuales y (no) reproductivos. Su conquista resultó un peldaño más en la conquista por el aborto legal. Aunque en la carrera por conseguirlos, el reconocimiento de un derecho civil daría libertad a las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. sobre sus cuerpos, sobre todo tratándose del terreno de las sexualidades y de la reproducción, los Estados no están dispuestos a asumir las consecuencias de ello. Aun así, las mujeres y las disidencias siguen batallando por su ejercicio, con demandas y propuestas concretas al Estado, para construir políticas públicas que cotejen

todos los aspectos: tanto los vinculados a la salud como a los derechos sexuales y (no) reproductivos.

*v. Las Consejerías: un atajo hacia el aborto legal.*

Las políticas públicas sexuales han ocupado parte de la agenda de los diferentes gobiernos en Argentina. Aquellos que se reconocen en intereses nacionales y populares, han promovido políticas favorables al aumento de las autonomías corporales de las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se creó un antecedente muy importante en este campo. El Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002) se dispuso bajo la órbita del Ministerio de Salud.<sup>22</sup> En 2015, en el final del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011/2011-2015) se publicó el “Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo” (PAIPEDILE), que actualizó Guía técnica para la atención integral de abortos no punibles publicada en 2010. Antes de avanzar, nos permitimos un pequeño *detour* para establecer algunas aristas sobre el protocolo, vista la atención pública que su implementación adquirió recientemente.

El fallo “F., A.L.” que proclamó la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) en 2012, sobre el que profundizaremos en el capítulo IV, resultó un hecho normativo relevante para la cuestión del aborto, porque ponderó la variable tiempo. Esta impacta especialmente en eventos que involucran una gestación, por lo que la CSJN ordenó que se evite su judicialización, sobre todo porque los tiempos de la justicia no son favorecedores cuando se requiere una resolución rápida. La CSJN acompañó esta resolución mediante la orden para que los Poderes Ejecutivos (nacional y provinciales) redacten protocolos de acceso a ANPs, establecidos desde 1921 en el CP.

A los poderes de turno, les llevó tres años a acatar el dictamen de la Corte. Recién en abril de 2015, el Ministerio de Salud de la Nación emitió el protocolo el PAIPEDILE. A fines de ese año, el gobierno de Fernández de Kirchner fue derrotado en las elecciones nacionales por la fórmula Mauricio Macri – Gabriela Michetti, integrantes del partido PRO-Cambiamos,

---

<sup>22</sup> El ministro de salud era Ginés González García.

que ganó tras aliarse con el radicalismo a nivel federal, lo que dio lugar a una fuerza política caracterizada por sus rasgos de centroderecha.

En la PBA, el oficialismo también perdió las elecciones. La gobernación quedó en manos de la macrista María Eugenia Vidal. La gestión de dirigentes asociados a esta fuerza político partidaria supuso un reordenamiento de las prioridades. Los derechos sociales, cuya garantía era prioridad para el gobierno anterior, fueron reemplazados por una lógica signada por decisiones orientadas por los resultados de una economía basada en el capital financiero, con todo lo que ello implica. La garantía de los derechos sexuales y (no) reproductivos también se vio impactada por las consecuencias de este “cambio”.

En el nuevo mapa de autoridades bonaerenses, Zulma Ortiz asumió al frente del Ministerio de Salud provincial. La ministra sostuvo la adhesión al PAIPEDILE que heredó de la administración anterior. Pero poco tiempo después fue noticia tras renunciar a su cargo por fuertes diferencias con su jefa Vidal.<sup>23</sup> Durante el gobierno macrista, que se extendió entre 2016 y 2019, el acceso a ILE en la PBA estuvo sumido en una total confusión, dada la ausencia de adhesión al PAIPEDILE, una normativa nacional que nunca fue derogada por el gobierno macrista.

La victoria de Alberto Fernández, como presidente, y de Cristina Fernández de Kirchner, como vicepresidenta, en las elecciones de 2019 trajo algo de sosiego frente a las sucesivas ausencias de definiciones y de garantía de derechos a las que nos acostumbró el gobierno de Macri a nivel nacional y de Vidal en PBA. En primer lugar, se reestableció el Ministerio de Salud que había sido transformado en Secretaría. En segundo de lugar, el nuevo gobierno expresó, previo a su asunción, la intención de legalizar el aborto y se pronunció acerca de la suspensión de facto que había sufrido el PAIPEDILE. Ginés González García, que volvió a ocupar el mayor cargo dentro del Ministerio de Salud, proclamó la total vigencia del protocolo. También Axel Kicillof, el nuevo gobernador de la PBA, lo refrendó para PBA.

La Ley Provincial N° 14.738 que, mediante la modificación de la N° 13.066, creó las Consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados, fue promulgada durante 2015, antes del cambio de autoridades. La Ley que es

---

<sup>23</sup> Al respecto pueden consultarse las siguientes notas periodísticas. Última consulta 10-05-2020. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201610/168885-protocolo-aborto-no-punible-buenos-aires.html> y <https://www.telam.com.ar/notas/201707/194741-renuncio-la-ministra-de-salud-bonaerense-por-razones-personales.html>

objeto de esta investigación resulta un dispositivo encargado de brindar un espacio de escucha, contención y asesoramiento a la mujer en situación de embarazo no planificado. Se basa en información legal, públicamente accesible y científicamente respaldada, orientada a la prevención de riesgos y daños por la práctica de abortos inseguros y al cuidado de la salud integral de la mujer (Ley N° 14.738, 2015, art. 9). En recurso de esta herramienta, quienes lo necesiten pueden tomar la decisión (o no) de interrumpir legalmente un embarazo, si están dadas las causales para practicarlo que están permitidas por la Ley. Estas son tres y se remiten a si existe un riesgo para la salud o la vida de la mujer o si la gestación fue producto de una violación, se trate o no de una persona que presenta una discapacidad mental o motora. Esta última fue una de las desambiguaciones que introdujo la Corte en la acordada del fallo “F., A.L.” (CSJN, 2012). En definitiva, la política resulta una vía para garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos.

La política de las Consejerías podría considerarse equivalente a la legalización del aborto, pero ello consistiría en un error. Son distinguibles porque la política es una herramienta principalmente informativa para que mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. puedan tomar decisiones sobre embarazos no planificados, que se caracteriza por haber sido concebida desde una perspectiva de género y de derechos humanos. El asesoramiento integral que presta esta política se basa en la promoción y protección de derechos fundamentales de la mujer. Pueden citarse como parte de estos el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica y el derecho a la autonomía personal, el derecho a solicitar y recibir información en materia sexual y reproductiva, el acceso a la salud sexual y reproductiva, en particular a los servicios de atención integral, incluidos los que practican ANPs sin discriminación (Ley N° 14.738, 2015, art. 10).

Esta política reconocer al embarazo no deseado como un problema que el Estado debe reconocer y atender. Por lo que es de esperar que sea un disparador recurrente de las consultas en Consejerías. Sin embargo, esto no significa que como resultado necesariamente se derive en práctica de una ILE. Este dispositivo suple una ausencia de información relativa a derechos sexuales y (no) reproductivos, por lo que brinda a las personas herramientas para la toma de decisiones autónomas, en el marco de la Ley, acerca de sus sexualidades. La decisión puede involucrar una ILE, pero también puede tratarse de un reclamo para acceder a MAC, a ligaduras tubarias o inclusive a una vasectomía, o simple a información sobre las mismas.

Sin importar qué factor esté en juego, lo que propicia la política es la decisión personal y autónoma. A partir de lo esbozado, puede interpretarse que esta política resulta una medida mediante la cual desde el Estado se democratiza la información vinculada a derechos sexuales y (no) reproductivos y se garantiza tales derechos. Como corolario de esto, el Estado problematiza la maternidad como mandato.

Si se compara con la política de las Consejerías, la legalización del aborto tiene otras implicancias. Entre ellas, la decisión del modelo a adoptar para concretarla. Entre los posibles, se destaca el impulsado por la Campaña. Este se caracteriza por ser mixto, porque las “mujeres y personas gestantes”, como las denominan, podrían optar por abortar hasta la semana 14. Pasado ese período, el acceso a la práctica sería únicamente por causales, es decir, por violación o por riesgo de salud o vida (Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 2018). La diferencia primordial con las Consejerías es que en la legalización del aborto, acreditar la voluntad de la persona (al menos, hasta la semana 14) para llevar adelante la práctica es suficiente para acceder a la misma, algo que hoy en Argentina no sucede.

A modo de cierre, en el presente capítulo hemos recorrido múltiples aristas referentes al aborto. Desde postulaciones teóricas que atraviesan esta cuestión hasta los derroteros para su conquista en diferentes partes del mundo. A partir de presentar el caso de Argentina nos hemos aproximado tanto a las luchas llevadas a cabo en esta materia desde la recuperación de la democracia hasta los desarrollos de política públicas sexuales. En el próximo capítulo profundizamos sobre las normativas sobre derechos sexuales y (no) reproductivos que antecedieron a la política de las Consejerías. A su vez, comenzamos a compartir los primeros resultados arrojados por el análisis de los discursos, por lo que realizamos una caracterización exhaustiva de la PBA para contextualizarlos.

#### **Capítulo IV. Escenario provincial.**

En el presente capítulo, nos adentramos en los primeros análisis acerca de los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías. Antes de ello, caracterizamos la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA), que fue el ámbito en que se promulgó la Ley Provincial N° 14.738 que creó esta política. Asimismo, realizamos un “recorrido normativo” en el que reconstruimos exhaustivamente, aunque de manera breve, las normativas relevantes que la antecedieron.

La Ley Provincial N° 14.738 surgió y se insertó en el contexto específico de la PBA. Para identificar sus particularidades, introducimos datos básicos y sus rasgos políticos destacados. Para ello, por una parte, incluimos datos geográficos, demográficos y socioeconómicos en general. También proponemos datos relativos a la gestión de la salud, sobre todo para delimitarla a las problemáticas vinculadas a las sexualidades. Vinculado a esto último, planteamos algunos rasgos sobre el problema del aborto en esta jurisdicción.

Por otra parte, caracterizamos, en general, a la clase política de la PBA. Nos parece relevante hacerlo porque los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías los produjeron lxs representantes políticos bonaerenses. Presentamos algunas aristas vinculadas a los cargos electivos, es decir de diputadxs y senadorxs de la PBA, en particular acerca de los recorridos profesionales y algunas variables que los determinan y el impacto del género en la distribución de los mismos. También introducimos un breve panorama respecto de las iniciativas de las actrices políticas, tanto aquellas que fueron elegidas como las que no, que dinamizaron las prácticas políticas en la PBA. Caracterizamos la organización de las mujeres y su participación política en este territorio, tanto dentro como fuera del Estado.

En la segunda parte de este capítulo, presentamos el análisis de los discursos producidos a nivel provincial, emitidos por lxs actores/actrices críticxs, que intervinieron en la configuración de las Consejerías. Estos se basan, tal como planteamos en el capítulo I, en el método del marco discursivo de la representación política. El núcleo analítico se centra en examinar las declaraciones representativas que constituyen a los discursos, que fueron producidas por lxs diferentes actores/actrices críticxs, es decir, por lxs legisladorxs - diputadxs y senadorxs- de la PBA.

## **A. Reflejo de un gigante: la Provincia de Buenos Aires.**

### *i. Caracterización general de la PBA.*

La PBA se extiende sobre 307.571 km<sup>2</sup>, lo que la convierte en la provincia más grande del país (Ministerio de Hacienda, 2018). Es también la más poblada, con poco menos de 17.200 millones de personas, lo que representa un 38,6% de participación en la población total nacional (Ministerio de Salud, 2019). Según cifras de 2017, la cantidad de nacidos vivos en dicho año fue de 262.721. La esperanza de vida al nacer (2008-2010) arroja 75,18 para ambos sexos; desagregada es de 71,87 años para los varones y alcanza los 78,69 años para las mujeres (Ministerio de Salud, 2019). En 2017, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>24</sup> para la PBA fue de 0,837, levemente inferior al promedio nacional ubicado en 0,894 (Ministerio de Salud, 2019). El Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) para ese mismo año,<sup>25</sup> la ubicaba novena entre las veinticuatro jurisdicciones, debajo de Río Negro y por encima de Santa Fe.

En cuanto a la situación socioeconómica, el Producto Bruto Geográfico bonaerense representa más del 30% del PBI. Entre los años 2003 y 2012 (último dato disponible), acumuló un crecimiento real del 120%, superior al registrado por el PIB, cuyo aumento fue del 99%. La generación de riqueza en la PBA no se reparte equitativamente. Por el contrario, datos del segundo trimestre de 2017 arrojan que es de las jurisdicciones con un mayor grado de inequidad (Ministerio de Hacienda, 2018b). La Brecha de Ingresos fue de la más elevada del país con 20,6 puntos, en tanto que el Coeficiente de Gini<sup>26</sup> fue el tercero más alto (0.419), después de La Pampa y de Salta. Según datos del primer semestre de 2017 la PBA se encuentran en los lugares más altos en el ranking nacional de indigencia (tercera con 7,7%) y de pobreza (quinta con 31,8%).

---

<sup>24</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolla el IDH. Este dato resulta del promedio del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice de PIB ajustado (Ministerio de Salud, 2018, p. 20).

<sup>25</sup> El IDSP es un dato desarrollado por el PNUD. Última consulta 2-3-2020. Recuperado de: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2017/05/12/-c-mo-est-n-la-argentina-y-las-provincias-en-los-rankings-de-desarrollo-.html>.

<sup>26</sup> El coeficiente de Gini mide la distribución del ingreso en un territorio.

Visto el enfoque sanitario que el Estado argentino plantea para garantizar el acceso a derechos sexuales y (no) reproductivos que presentamos en el capítulo III, a continuación proponemos algunos datos sobre la gestión de la salud en la PBA, en general, y de las mujeres, en particular. También incluimos los escasos datos disponibles sobre aborto para este territorio. En 2017, la provincia tuvo una tasa bruta de natalidad de 15,4 (por mil habitantes). Es de las más bajas del país, junto con Santa Fe, Córdoba, Chubut y CABA (Ministerio de Salud, 2019). Para ese año, el porcentaje de nacidos vivos de madres menores de 15 años fue de 0,2 y en madres menores de 20 años de 12,3 (Ministerio de Salud, 2019). Si tomamos como referencia el promedio nacional, que fue de 0,4 y 13,6 respectivamente, las cifras para la PBA no se apartan demasiado. Sin embargo, si consideramos las provincias de la región noroeste (0,6 y 17,3 respectivamente) o noreste (0,8 y 19,9 respectivamente), la distancia es mayor (Ministerio de Salud, 2019).

En Argentina, la ilegalidad del aborto conlleva a la ausencia de estadísticas oficiales al respecto, por lo que los datos que sí se cotejan, como los relativos embarazos en niñas y adolescentes que acabamos de presentar, o acerca del aborto como motivo de hospitalización, resultan insumos valiosos para dimensionarlo. Por una parte, en la medición sobre el embarazo adolescente subyace el relevamiento del embarazo no deseado, que es una de las razones que conducen a la práctica de abortos. Por otra parte, las complicaciones por aborto son la principal causa de mortalidad materna en Argentina (Carbajal, 2009, p. 27). En 2017 ascendió a 2,7 (cada diez mil nacidos vivos), la más alta de la región centro después de Córdoba y ligeramente inferior al promedio nacional, ubicado en 2,9 (Ministerio de Salud, 2019).

En Argentina, cada año se producen entre 460 y 600 mil abortos (Mario y Pantelides, 2009).<sup>27</sup> En el país, habría poco menos de uno por cada nacimiento (Carbajal, 2009, p. 37). Entre el 80 y el 100% de mujeres que experimentan complicaciones por aborto, recurren a un hospital público (Mario y Pantelides, 2009). Durante 2016, en la PBA, los egresos hospitalarios por abortos ascendieron a 13.819 (Ministerio de Salud de la Nación, 2016). El 45% del total de hospitalizaciones del país debidas a complicaciones por aborto ocurrió en la PBA. En total, los abortos inducidos que demandaron atención médica fueron 31.089, lo que

---

<sup>27</sup> El cálculo realizado por Mario y Pantelides (2009), que resulta de la utilización de metodologías avaladas internacionalmente, determina el número total de abortos practicados en Argentina. Se logra a partir de multiplicar el número de atenciones en el hospital por 6,8 (2009, p. 105).

significa que cada día, 85 mujeres fueron dadas de alta después de requerir atención e internación en un hospital público bonaerense (Carbajal, 2009, p. 27-28). Un informe de Human Rights Watch (2005) denunció que el 40% de embarazos en Argentina termina en abortos clandestinos, cifra que duplica el promedio de Latinoamérica. Esta organización calificó como “muy infrecuente” la práctica de abortos no punibles (en adelante, ANP), aunque están establecidos desde 1921 en el Código Penal (en adelante, CP).

Las dificultades para acceder a ANPs se traducen en casos que han trascendido y se han convertido en emblemas para denunciar los recurrentes entorpecimientos para su acceso. En 2006 se conoció el de “L.M.R”, siglas del nombre de una joven con discapacidad mental oriunda de la localidad de Guernica, que quedó embarazada producto de un abuso sexual. Cuando asistió al hospital público para obtener una interrupción legal del embarazo (en adelante, ILE), las autoridades de la institución actuaron en contra de lo indicado por la ley y le negaron tal derecho. A partir de ese momento, la mujer atravesó un derrotero judicial para obtener la ILE, pero los tiempos judiciales la obligaron a recurrir al circuito clandestino.

En enero de 2007, la PBA reglamentó los ANP. El “Programa para la Prevención de la Violencia Familiar y Sexual y la Asistencia a las Víctimas” fue pionero en esta materia.<sup>28</sup> A partir del mismo, todos los hospitales públicos que contaban con servicios de tocoginecología debían conformar equipos interdisciplinarios que incluyeran unx médicx tocoginecólogx, unx psicólogx, unx psiquiatra, unx trabajadorx social. Estos debían estar libres de objetorxs de conciencia y ser designadxs por el/la director/a. En un plazo no mayor a 5 días desde que fueran requeridos ANPs, debían evaluar y contener esos casos y certificar su encuadre dentro de las causales establecidas por el CP. La iniciativa fue sumamente necesaria, pero no garantizó que la práctica efectivamente se realizara en los hospitales públicos. Una de las razones de ello fue la falta de seguimiento del Programa, que evitó identificar las resistencias para su realización. En la actualidad, la práctica de ANPs en territorio bonaerense no parece evidente.

## *ii. Rasgos políticos de la PBA.*

---

<sup>28</sup> El ministro de Salud bonaerense era Claudio Mate (2005-2007).

La PBA es una de las provincias más pobladas a nivel nacional. Su densidad poblacional la convierte en una provincia de peso en el sector electoral nacional (Rotman y Varetto, 2014, p. 288). Alrededor del 37% de lxs electorxs del país viven en esta jurisdicción (Masson, 2004, p. 19) y votan a sus representantes políticos en tres arenas gubernamentales: nacional, provincial y municipal. Para la elección legislativa provincial, la PBA se divide en ocho secciones electorales, en las cuales quedan agrupados sus 135 municipios, denominados constitucionalmente “partidos” (Ley N° 14.086, 2009, art. 26). La cantidad de representantes que aportará cada sección electoral se reparten por ley, hasta alcanzar lxs noventa y dos diputadxs y cuarenta y seis senadorxs que definen la representación legislativa de esta jurisdicción.

Los cargos electivos en la PBA tienen una duración de cuatro años, el derecho a la reelección es indefinida y ambas cámaras se renuevan por mitades cada dos años, alternándose las secciones que eligen diputadxs y senadorxs<sup>29</sup> (Rotman y Varetto, 2014, p. 290). El cargo de legislador/a de la PBA es ocupado durante 1,3 mandatos en promedio, aunque, en senadores es levemente mayor que en diputados. Una lectura partidaria nos aporta que aquellos perfiles que adscriben al PJ son más proclives a optar por la reelección que los de la UCR, aunque, en general, esta opción permanece excepcional y no distingue entre las fuerzas político partidarias.<sup>30</sup> Estos puestos son utilizados como “puentes” hacia otros espacios. El porcentaje de legisladorxs que llegan sin antecedentes a cargos electivos es alto y se acerca al 45%. Lo que sugieren Rotman y Varetto es la existencia de canales netamente partidarios de arribo al cargo (2014, p. 301).

Las experiencias previas a llegar a la legislatura varían según si las personas provienen del área metropolitana o del interior de la PBA. Una investigación que considera las carreras políticas entre 1983-2011 establece que más del 50% de quienes integran la legislatura provincial, que pertenecen a las filas del PJ y de la UCR, han ocupado algún cargo electivo ya sea legislativo y/o ejecutivo local, provincial y/o nacional (Rotman y Varetto, 2014, p. 298). Aquellxs que provienen del interior de la PBA, indistintamente de la fuerza

---

<sup>29</sup> Según Rotman y Varetto, “las secciones primera, cuarta, quinta y séptima eligen diputados provinciales de manera congruente a la elección de Gobernador y senadores en los años de mitad de mandato del mismo. Las secciones segunda, tercera, sexta y octava lo hacen de manera inversa” (2014, p. 290).

<sup>30</sup> Entre 1983 y 2007, solo un 19% de los legisladores bonaerenses fueron reelectos, mientras que el 51% de los intendentes del mismo distrito lo hizo al menos una vez (Rotman y Varetto, 2009).

político partidaria que integran, en su mayoría, han ocupado un cargo previo en el Concejo Deliberante. Un porcentaje algo menor ha ocupado anteriormente el puesto de intendente, aunque este cargo presenta incentivos propios para optar por la reelección, por lo que es menos frecuente seguir la dirección ascendente para ocupar un puesto provincial (Rotman y Varetto, 2014, p. 299). Aquellxs que provienen del área metropolitana, en su mayoría han ocupado antes el puesto de concejal. En este caso, aumenta consistentemente el vínculo entre el puesto en la legislatura provincial y la nacional, sobre todo después de haber pasado por la instancia subnacional. En estas trayectorias es más frecuente que posteriormente a su paso por la legislatura provincial ocupen una intendencia y no que eso suceda antes.

Argentina fue pionera en legislar sobre la distribución por género de los cargos electivos de legisladorxs nacionales. En 1991, se proclamó la Ley Nacional N° 24.012 de cupo femenino, una normativa de vanguardia que estableció que un 30% de las listas de todos los partidos debían estar ocupadas por mujeres en posiciones con posibilidad de ser electas. Las cuotas favorecieron su inclusión en la Cámara de Diputados, Senadores y en algunas legislaturas provinciales (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011, p. 192) y crearon “oportunidades institucionalizadas” para que las mujeres ejercieran el derecho a ser representantes políticas (Archenti y Tula, 2009).

En la PBA, una Ley de cuotas similar a la nacional entró en vigencia en 1997.<sup>31</sup> Entre 1991 y 2005, la participación de las mujeres ascendió de 7 al 30% en la Cámara Baja (Archenti y Tula, 2008).<sup>32</sup> Cuando se puso en vigor, la participación femenina aumentó de 13 a 26% en el Senado y de 15 a 28% en la Cámara de Diputados (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011, p. 202). La pertenencia partidaria y la procedencia regional son dos variables contempladas para explicar la participación de las mujeres bonaerenses en el ámbito legislativo. En relación a la primera, las reglas y prácticas partidarias pueden afectar el grado de generización de las estructuras de oportunidades. En los cargos legislativos de la PBA, se observa que el PJ supera la media provincial de participación femenina, mientras que la UCR

---

<sup>31</sup> En cuanto al panorama sobre leyes de cupo provinciales, Caminotti, Rotman y Varetto constatan que: “en Argentina existen 22 leyes de cuotas provinciales para la nominación de candidatos/as subnacionales. Chubut es la excepción pero aplica el cupo femenino nacional en las elecciones provinciales, al igual que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (2011, p. 200).

<sup>32</sup> En octubre de 2016, la Legislatura de la sancionó la Ley 14.848 de paridad electoral. Si bien esta Ley es superadora de la ley de cuotas, la política de las Consejerías se elaboró bajo su vigencia, por lo que nos privilegiamos algunas problematizaciones en torno a la misma.

se encuentra por debajo, por lo que se infiere que esta última es menos proclive a incorporar mujeres (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011, p. 203). En relación a la segunda, para acceder a los cargos de la Legislatura bonaerense, lxs candidatxs compiten entre los 8 distritos electorales de la PBA, por lo que la proporción de varones y mujeres que acceden se acercan a la cantidad de bancas definidas por ley para la región metropolitana y para el interior (Ibíd., p. 203).

Las particularidades de las trayectorias de las mujeres en la legislatura provincial indican que tienen una mayor experiencia en la tarea que sus pares varones. Sin embargo, coinciden en que la adquieren principalmente en el Concejo Deliberante. Aunque comparten la baja profesionalización, las mujeres cuentan con una experiencia levemente superior a los varones, dato que no presenta diferencias significativas entre los diferentes partidos políticos (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011, p. 204).

A modo de cierre, para enfatizar la idea de que los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías fueron producidos por actores/actrices con perfiles, trayectorias y preferencias particulares, hemos detallado algunas variables que definen quienes son las personas que ocupan las bancas en la legislatura de la PBA.

### *iii. Movimientos de mujeres y feministas en la PBA.*

El rol de las mujeres organizadas en la PBA fue fundamental para hacer efectivos los derechos sexuales y (no) reproductivos. Cuando el hospital público le rechazó a “L.M.R” la práctica de ILE, las organizaciones de mujeres acercaron el caso al Comité de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La solicitud comprendió una reparación para la afectada y la reglamentación en carácter de urgente de una Ley para garantizar la atención de ANPs. Esta fue una ocasión para que el Estado nacional realice definiciones relevantes en esta materia. La Secretaría de Derechos Humanos que intercedió en su nombre ante el CDH, reconoció que hubo una interferencia ilegítima del poder judicial bonaerense ya que la aplicación del art. 86, inc. 2 del CP no requería de autorización judicial y que la atención médica a la que pretendía acceder la víctima de violación no estaba prohibida por la legislación.

Un antecedente importante para la organización de las mujeres dentro del Estado fue el Consejo Provincial de la Mujer (en adelante, CPM). Este organismo se puso en marcha en 1987, ni bien iniciado el gobierno de Antonio Cafiero. Su novedad principal era la propuesta de revertir una situación de “discriminación de la mujer”, entendida como una “situación social injusta” que afectaba no solo a las mujeres, sino al conjunto de la sociedad. La modificación de variables políticas, jurídicas y económicas se reconocían como requisito para revertir dicho problema. Esto significó un importante cambio de paradigma respecto del gobierno anterior que definía estos asuntos como un “problema de la mujer”, atendido a partir de políticas sociales. La novedad del CPM fue que las mujeres se definían en su individualidad y con “derechos” propios, por lo que dejaban de aparecer vinculadas con otrxs –familia, hijxs, discapacitadxs, menores- o con problemas sociales –violencia, desnutrición, vejez- (Masson, 2004, p. 73).

Hacia finales de 1991, Eduardo Duhalde ganó la elección provincial y se convirtió en el nuevo gobernador, lo que provocó un *impasse* en el CPM. Su presidencia honoraria pasó a estar en manos de Hilda “Chiche” Duhalde, esposa del nuevo mandatario. Al poco tiempo, fue transformado en el “Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano” (en adelante, CPFDH). Su nombre estableció la nueva orientación asumida por el organismo. Las mujeres volvieron a estar a cargo de la administración de las políticas sociales, porque la nueva gestión asumía que la identidad femenina estaba vinculada con una supuesta vocación solidaria y de servicio y con un alto grado de emotividad, atributo que las volvía idóneas para la tarea (Masson, 2004, p. 25). Las nuevas integrantes acusaron a las funcionarias de la gestión anterior de “muy feministas y egoístas” (Ibíd., p. 25). Ambas experiencias, aunque diametralmente opuestas y con concepciones disímiles acerca de las mujeres, de sus problemas y de los modos de abordarlos, dan cuenta que, desde finales de los años ’80, lograron hacerse un lugar en la agenda institucional de la PBA.

Las mujeres bonaerenses también se organizaron por fuera del Estado. El movimiento nacional de mujeres y feminista, muy activo desde la recuperación democrática como detallamos en el capítulo III, propuso a la PBA como sede para realizar algunas ediciones de los Encuentros Nacionales de Mujeres (en adelante, ENM) o de los Encuentros de Mujeres Feministas de Argentina (en adelante, EMFA). Nos interesa recuperar las experiencias de estas “usinas de estrategias” en las que problematizaron y tensionaron ciertos elementos del

sentido común que afectaban directamente a las mujeres y a las diversidades porque pusieron a circular nuevos sentidos que luego serían utilizados en la formulación de demandas políticas.

En la PBA tuvieron lugar el ENM realizado en Mar del Plata, en los años 1991, 2005 y 2015 y en La Plata en 2001 y 2019. Como desarrollamos en el capítulo III, los ENM constituyeron experiencias relevantes en las que durante tres días las mujeres, lesbianas, travestis, trans, etc., fuesen o no feministas, se problematizaban desde su propia perspectiva. En particular, las feministas en los ENM se insertaban en un espacio más amplio que les permitía intercambiar y confrontar opiniones con “otras mujeres” (Masson, 2007, p. 36).

Los EMFA también pisaron suelo bonaerense. La octava edición fue realizada en Tandil, en el año 2003. Estos encuentros, resultaban una oportunidad para que las feministas pusieran en común sus inquietudes y construyeran nuevas perspectivas sobre la sociedad. El contexto las encontraba juntas y con todo el tiempo para dedicarse a sí mismas. Las feministas habían comprendido que, para transformar el mundo, necesitaban desarrollar su propia mirada, para ofrecer nuevas interpretaciones. Las elaboraron en base a herramientas mediante las cuales visibilizaron la opresión de las mujeres, que permanecía naturalizada. Sirviéndose de las mismas, propusieron que la “situación de las mujeres” consistía en el estado donde una categoría social, “las mujeres”, aparecían particularmente afectadas por la “desigualdad” y la “opresión” (Masson, 2007, p. 70).

La principal tarea que se proponían en los EMFA era conocer el mundo desde su propia perspectiva. Para ello necesitaban tiempo para construir nuevas categorías. Las preexistentes y sus significados no les bastaban, porque surgían de un mundo construido por y para varones. Para ello, necesitaban primero conocerse a sí mismas. El desarrollo de actividades como talleres y conversatorios se organizaron para ello, lo que dio cuenta de las influencias de los grupos de autoconsciencia que el feminismo estadounidense había desarrollado de los años '60-'70, descriptos en el capítulo III.

La exploración del “malestar interior” junto con una cuota necesaria de rebeldía, eran los ingredientes que consideraban necesarios para iniciarse en el feminismo (Masson, 2007, p. 65). Desde su individualidad y emociones, redefinían las categorías de percepción de la realidad. La puesta en común y el trabajo colectivo les permitía discutir y tensionar las elaboraciones personales. Como describe Masson, en esos espacios de encuentro entre

feministas: “nuevas reflexiones y nuevos términos surgen constantemente como una forma de actuar sobre las categorías de acción y de percepción que ordenan y definen sentidos” (2007, p. 74).

Las iniciativas que hemos mencionado eran la base sobre la que maduraba una interpretación alternativa del orden social, elaborada por mujeres y disidencias, fueran o no feministas. Las feministas y mujeres en territorio bonaerense protagonizaron estas propuestas, que luego alcanzaron al resto de la sociedad. Las militantes no sólo persiguen la búsqueda de una identidad feminista, sino la identificación por parte de otros sectores con causas que ellas formulan, a partir de discursos o de relatos públicos, sin que medien obligatoriamente personas o instituciones (Masson, 2007, p. 74-75).

Las interpretaciones de las mujeres y de las feministas visibilizan las situaciones de opresión, en particular de las mujeres y disidencias, que dotan de sentido al funcionamiento social. Estas circulan como discursos o proclamas, lo que significa que cualquiera puede apropiárselas y utilizarlas como herramientas para procurar un horizonte social más igualitario. En particular, lxs representantes políticos tienen esa posibilidad.

La definición de la representación política que introdujimos en el capítulo I se destaca por su sentido ampliado, tanto en relación a las personas que la ejercen, como a los lugares donde esta se realiza. Según la entendemos, quienes representan políticamente pueden haber sido electxs, pero también pueden no ser representantes electxs y elaborar una representación sustantiva mediante la proclamación, por ejemplo, de discursos que contienen ideas elaboradas en sus propios términos, algunas de las cuales tensionan el status quo y otras que lo perpetúan.

## **B. El camino hacia las Consejerías: Breve recorrido normativo.**

La Ley Provincial N° 14.738, que dio lugar a las Consejerías, fue antecedida por una serie de normativas sobre el derecho a la salud y sobre derechos sexuales y (no) reproductivos. A continuación, citamos las más relevantes para este trabajo, porque anticipan temáticas luego retomadas en la política. En este “recorrido normativo”, incluimos las principales Leyes Nacionales que tratan sobre cuestiones sexuales, en particular aquellas citadas en la norma de las Consejerías, que avalan el asesoramiento que las fundamenta.

También consideramos Leyes Provinciales, en particular dictadas en la PBA, relativas a estas cuestiones. En este compendio, destacamos las escasas normas que atiendan directamente la cuestión del aborto.

Dentro de las Leyes Nacionales que tratan temáticas sexuales, la Ley Provincial N° 14.738 cita como fundamento para tutelar derechos normativas que especifica en su artículo décimo. El asesoramiento, que es el elemento distintivo de las Consejerías, se fundamenta en la promoción y protección de ciertos derechos fundamentales de “la mujer”. El alcance de los mismos los confiere la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Provincial y la Ley Nacional N° 26.529 que otorga derechos al paciente.<sup>33</sup> La Reforma Constitucional, que tuvo lugar en Argentina en 1994, fue un hito jurídico porque incorporó al marco normativo nacional, leyes que habían sido conseguidas a partir de consensos obtenidos en instancias internacionales.

La Ley Nacional N° 25.673 es la principal norma nacional referida a la sexualidad. En 2002 creó, luego de un largo y controversial proceso de debate, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (en adelante, PNSSPR). A partir del mismo, el Ministerio de Salud, en aquel momento a cargo de Ginés González García, encabezó el objetivo de disminuir la morbimortalidad materno infantil, prevenir embarazos no deseados y garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable, entre otros (Farías, 2013). Además, González García tuvo un rol destacado porque fue el primer funcionario público que reconoció la conexión entre las muertes maternas y las complicaciones por aborto, lo que cambió el paradigma en las discusiones públicas sobre este tema (Petracci, 2011, p. 52). La asunción de este ministro representó un impacto para la ampliación de derechos sexuales y reproductivos y por primera vez específicamente para los no reproductivos. Durante esos años, el aborto se mantuvo como la principal o segunda causa de las muertes maternas y las mujeres pobres fueron las principales afectadas por sus consecuencias, por la imposibilidad de acceder a abortos seguros (Matía, Trumper et al, 2016, p. 33).

---

<sup>33</sup> El nombre completo de la norma es “Ley de derechos del paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud”.

El CP es el único que regula el aborto de manera directa dentro del sistema normativo argentino. La antigüedad casi centenaria del código no es su único problema. Los últimos dos incisos del artículo 86 tampoco era lo suficientemente claros. Estos habían sido adoptados del código suizo de 1916 y su incorporación se realizó de manera defectuosa, a causa de una traducción insatisfactoria. Esto motivó la que se conoció como la “polémica de la coma” (Carbajal, 2009, p. 110), la cual remitía al olvido de una coma luego de la palabra “violación”. Este “olvido” provocó que se delimitaran tres causales para la impunidad del aborto. Si existía un riesgo de salud o de la vida para la mujer, que no pudiese ser resuelto de otro modo, o por una violación provocada sobre una mujer idiota o demente. De esta manera, no reconocía la impunidad de la práctica del aborto frente a cualquier otro tipo de violación. De esta manera, el CP cerraba los ojos ante el problema de la violación en sentido ampliado. El feminismo se ocupó de ponerlo en la esfera pública, elaborarlo como problema social y de visibilizar, también, las violaciones ocurridas en el matrimonio, una situación que era mucho más frecuente de lo que se reconocía.

El 13 de marzo 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el fallo conocido como “F., A.L.”, introdujo una desambiguación fundamental respecto de la “polémica de la coma”. Mediante una clara interpretación del art. 86, inc. 2 del CP determinó que: “...el supuesto de aborto no punible contemplado en el inc. 2 del art. 86 comprende a aquel que se practique respecto de todo embarazo que sea consecuencia de una violación; con independencia de la capacidad mental de su víctima...” (Resolución Ministerial N° 3146/12, 2012, p. 2). De este modo, ratificó que la impunidad del aborto aplicaba a todos los casos de violación. En ese mismo fallo, dictaminó que no se judicializaran situaciones vinculadas a abortos. En ese sentido, estableció que la única condición necesaria para acceder a la práctica era la presentación de una declaración jurada de quien la solicitara ante el profesional de la salud interviniente. De esta manera, se posicionó frente a la insuficiente garantía de ANPs del sistema de salud argentino e instó a las jurisdicciones a diseñar protocolos para su acceso para volverlos efectivos (Matía, Trumper et al, 2016, p. 33).

La actualización que la CSJN, a través del fallo “F., A.L.”, realizó acerca del marco legal acerca de la práctica del aborto, estuvo acorde a la creciente despenalización social, en la que cooperaron los nuevos sentidos instalados por los movimientos de mujeres y feministas respecto de las sexualidades en general y acerca del mandato de la maternidad, en particular.

Al definir las condiciones para el acceso a ANP's, la CSJN avanzó en la búsqueda por garantizarlos a mayor escala. En la PBA, este fallo propició la puesta en marcha del “Programa de Atención a la Mujer en Situación de Aborto”. Además, el Ministerio de Salud bonaerense actualizó del “Protocolo de Atención Integral de los ANP”, que otorgó protección legal a los equipos médicos que realizaran la práctica, liberándolos de cualquier responsabilidad civil, penal o administrativa. En el mismo, se especificó que lxs médicxs eran responsables de garantizar ANPs y previó que si lxs trabajadorxs de la salud rechazaban la práctica, quién debería garantizarla era la institución hospitalaria (Matía, Trumper et al, 2016, p. 35), medida que evitaba la objeción de conciencia institucional.

El Ministerio de Salud de la Nación fue el principal artífice de distintas herramientas legales de aplicación nacional referidas explícitamente al aborto. Elaboró, en 2005, la “Guía para el Mejoramiento de la Atención Post Aborto”, en 2010, la “Guía técnica para la atención integral de abortos no punibles”. Esta última interpretaba de un modo ampliado el art. 86 inc. 2 del CP, antes que lo hiciera la CSJN, y consideraba que la causal violación, en sentido ampliado, habilitaba el acceso a la práctica de ANP, lo que fue sumamente relevante en un contexto previo a “F., A.L.” (Ministerio de Salud de la Nación, 2010, p. 7). El PAIPEDILE que introdujimos en el capítulo III, fue una de las últimas medidas emitidas por este organismo previo al recambio de gobierno en 2015.

La normativa de las Consejerías conglomeró varias legislaciones a las que la Argentina había adherido, para justificar su función principal de asesoramiento, la cual procuraba “información legal, públicamente accesible y científicamente respaldada, orientada a la prevención de riesgos y daños por la práctica de abortos inseguros y al cuidado de la salud integral de la mujer” (Ley Provincial N° 14.738, 2015, art. 9). La adhesión realizada por Argentina a través del artículo 75 inciso 22 a ciertos Tratados Internacionales de Derechos Humanos fundamentó la ampliación de derechos. A partir de la misma, incorporó como normas propias, válidas y vigentes en su territorio la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Civiles y Políticos (en adelante, PIDESCCP), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

(en adelante, CEDAW)<sup>34</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como “Pacto San José de Costa Rica” (en adelante, PSJCR).

La DUDH (1948) proclamó el derecho de toda persona y de su familia, a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar (art. 25). El PIDESCCP (1966) consignó el compromiso de que los Estados partes aseguren que varones y mujeres por igual puedan acceder a los derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos enunciados en el mismo. El PSJCR (1969) estableció para los países de Latinoamérica las bases para la protección de los derechos humanos y, aunque mantuvo ciertos elementos conservadores, como la protección por parte de la sociedad y el Estado hacia la familia como “elemento natural y fundamental” (art. 17), visibilizó sus integrantes, distinguiéndolos de la figura paterna, y subrayó la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges.

Tanto la DUDH como el PIDESCCP destacaban la obligación de los Estados de salvaguardar el derecho a la salud de las personas. En tanto que la CEDAW (1985) abordó explícitamente la cuestión de la sexualidad, aunque la atención se orientó a las opciones reproductivas. De todas maneras, fue significativo que por primera vez un instrumento legislara sobre el derecho de la pareja a decidir libremente acerca del número y el espaciamiento de los hijos (Petracci, 2011, p. 47).

El PIDESCCP explicitó que el derecho a la salud corría tanto para los varones como para las mujeres, pero en general, en los marcos legales citados no se distinguieron las necesidades específicas de las mujeres. Sin embargo, el feminismo y otros colectivos sociales aprovecharon para reapropiarse de los derechos universales para dar la disputa por derechos que respondieran a sus necesidades específicas (Cepeda, 2008, p. 33). Ninguna de estas herramientas problematizó a las mujeres como ciudadanas ni hizo mención de ellas como sujetas capaces de decidir acerca de sus sexualidades. Estas negociaciones serían objeto de los desarrollos particulares de cada país.

La Ley Nacional N° 26.529 de Derechos del paciente, sancionada en 2009, fue relevante porque reconoció a las personas que transitaban por el sistema sanitario desde una perspectiva de derechos y, de esa manera, ancló el significado de acceder a la salud. La PBA sancionó la Ley Provincial N° 14.464 en adhesión a la misma. Esta Ley apunta a: “la

---

<sup>34</sup> La Argentina demoró dos décadas en ratificar el Protocolo facultativo de la CEDAW, el cual se aprobó finalmente en diciembre de 2006 y fue remitido al Comité en marzo de 2007.

autonomía de la voluntad, la información y la documentación clínica donde se destacan la confidencialidad en la manipulación o elaboración de la información clínica y el derecho a la información sanitaria” (Ministerio de Salud, 2013, p. 36). En el capítulo tercero introduce el concepto de “consentimiento informado”, figura que le da participación al/la paciente en la toma de decisiones dentro del proceso sanitario, luego de que reciba información clara, precisa y adecuada por parte del profesional interviniente. Además, de dotar a la historia clínica de un carácter confidencial, reconoce al/la paciente como titular de la misma y responsabiliza a los establecimientos de preservarlas al resguardo del acceso de personas no autorizadas (Ministerio de salud, 2013, p. 38). Al hacerlo protege, tanto a la historia como a la persona, de cualquier avasallamiento.

La Ley de Derechos del paciente es parte de las normativas que fundamenta las Consejerías y resulta especialmente relevante como herramienta para las mujeres, para que puedan presentarse como agentes con capacidad de decisión sobre su salud, sobre todo cuando el Estado aproxima la garantía de derechos sexuales y (no) reproductivos desde esta perspectiva. De alguna manera, esta norma equilibra la asimetría de poder que sustenta los vínculos médicx-paciente e indirectamente pone un coto al poder de la corporación médica. Las Consejerías que toman esta ley como marco para garantizar el acceso a información, refuerza a la persona usuaria de dicho espacio como agente legítimo con capacidad de tomar decisiones acerca de su salud.

En el ámbito de la PBA, existen normativas específicas sobre sexualidad y reproducción. La Ley Provincial N° 13.066 inauguró, en 2003, el Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable (en adelante, PPSRPR), que continuaba en el ámbito provincial al PNSSPR. Su propósito fue garantizar las políticas orientadas a la promoción de la salud sexual y reproductiva, sin discriminación alguna. El PPSRPR pretendía reducir la mortalidad materna, cuyo índice, aun con el programa en marcha, continuó incrementándose hasta el año 2010. En la PBA primó la estrategia de reducción de riesgos y daños en el primer nivel de salud con médicxs generalistas y enfermerxs obstétricxs. Desde 2007, se incorporó como apoyo al segundo nivel y en 2012 se inauguró también la prestación de servicios de ILE en los Centros de Atención Primaria (en adelante, CAPS) (Matía, Trumper et al, 2016, p. 34).

La Ciudad de Buenos Aires fue pionera en poner en funcionamiento, en 1987, el “Programa de Procreación Responsable”. Este calificaba al aborto como una necesidad y se distanciaba del encuadre punitivo realizado por el CP al reconocer el derecho de las personas a decidir sobre sus pautas reproductivas y el deber del Estado de posibilitar los medios para ejercerlo (Petracci, 2011, p. 48). En 2003, la CABA sancionó la Ley N° 1.044 de Embarazos Incompatibles con la Vida que hacía prevalecer la salud y la vida de las mujeres por sobre cualquier otra variable. A partir del 2004, el Hospital Argerich de dicha jurisdicción lanzó el Programa “Reducción de riesgos y daños en abortos realizados en condiciones inseguras”. El Servicio de Adolescencia de dicho hospital lo adoptó como parámetro para asesorar y orientar frente a embarazos no deseados de manera integral a niñas y mujeres de entre 10 y 21 años. Al año se atienden 15.000 adolescentes, de las cuáles entre 150 y 200 deciden realizarse intervenciones (Farías, 2013). Si deciden continuar con el embarazo, se les facilitan recursos para que lo hagan de manera saludable y puedan, por ejemplo, sostener sus estudios.

El “recorrido normativo” que hemos realizado incluyó a las normativas, incorporadas por la Reforma Constitucional de 1994, surgidas de los consensos alcanzados en el ámbito internacional sobre la importancia de garantizar el acceso a la salud de las personas. Recuperamos aquellos instrumentos citados específicamente por la Ley Provincial N° 14.738 que dio lugar a las Consejerías, vinculadas al asesoramiento basado en información de calidad. En esa línea, recuperamos la Ley Nacional N° 26.529 de Derechos del paciente que establece el acceso a la salud de las personas, reconociéndolas como sujetas de derecho.

También indagamos en las normativas nacionales y provinciales que referidas a las sexualidades. Encontramos que los derechos no reproductivos, en particular la cuestión del aborto, representan el terreno donde mayor tensión existe entre regulación y autonomía. Los abordajes normativos que atienden esta cuestión de manera directa son escasos y la evidencia mayor de esto es que la legalización de este derecho todavía está pendiente. Los instrumentos dictan lineamientos en relación a ANPs e ILEs, se tratan, en general, de protocolos elaborados por el Ministerio de Salud de la Nación, que se ajustan a lo dictado por la CSJN en el fallo “F., A.L.”.

Las limitaciones vigentes para acceder a ANPs e ILEs anticipan que las leyes, si bien son necesarias, no son suficientes. El establecimiento de políticas públicas en esta línea presenta el desafío de garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos, un hecho que

todavía hoy no es evidente, aunque la inminente legalización del aborto exige instrumentos que sean logren garantizarlos. Las Consejerías constituyen una política pública encuadrada en una serie de normativas que reconocen el aborto como un derecho no reproductivo. Esta es una posibilidad para las personas que transitan por el sistema de salud, que pueden optar por la misma, como sujetas de derechos que son. La promoción de políticas públicas del estilo de las Consejerías, que fomenten la toma de decisiones responsables, enmarcadas en las normas vigentes, son herramientas necesarias para garantizar dichos derechos.

### **C. Las Consejerías desde la perspectiva de la representación política.**

#### *i. Las Consejerías en la masa. Experiencias en la PBA.*

El Ministerio de Salud de la PBA, adoptó a través del PPSRPR, desde 2007, políticas sanitarias y estrategias para la reducción de la mortalidad materna por aborto. En este marco se desarrolló el “Programa de atención a la mujer en situación de aborto” que replicó el modelo uruguayo de reducción de riesgos y daños. Su premisa es el derecho a la información y a la salud de las mujeres y tiene como objetivo disminuir la morbilidad y la mortalidad materna por aborto. Se funda en brindar consejerías/asesorías pre y post aborto a las mujeres en situación de embarazo no planificado, basadas en el derecho a la confidencialidad, a la privacidad y a la autonomía. Los equipos son interdisciplinarios y comprenden unx médico/a generalista, unx psicólogo/a, unx obstétricx y unx trabajadorx social (Matía, Trumper et al., 2013).

El “Programa de atención a la mujer en situación de aborto”, se aplicó inicialmente en el Centro de Salud Comunitaria del Hospital Subzonal Especializado “Dr. José Ingenieros”, del partido de La Plata. Luego se extendió a dos CAPS del Municipio de Morón, a los que se agregaron, a partir de 2013, dos centros adicionales a partir. En esta localidad, la política de las Consejerías se llevó adelante para acompañar a mujeres que estuvieran dudosas respecto de la continuidad de un embarazo o que decidieron su interrupción, desde un espacio de escucha y de respeto, para favorecer la toma de decisiones informadas. Basada en un marco legal de derechos sexuales y (no) reproductivos, esta política garantizó el acceso a todos los recursos de salud necesarios, preventivos y asistenciales disponibles, previno la

mortalidad de mujeres gestantes y reguló las consecuencias sobre la salud de las mujeres que pudiese provocar una interrupción insegura del embarazo (Farías, 2013).

*ii. Lo que traen de nuevo.*

La política de las “Consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados”, promulgada en julio de 2015, se definió como una iniciativa novedosa por tratarse de un dispositivo de salud encargado de propiciar un espacio de escucha, de contención y de asesoramiento a la mujer en situación de embarazo no planificado. Se basa en información legal, públicamente accesible y científicamente respaldada, orientada a la prevención de riesgos y daños por la práctica de abortos inseguros y al cuidado de la salud integral de la mujer (Ley N° 14.738, 2015, art. 9).

El asesoramiento legal y el acceso a la información son los dos pilares sobre los que se establece esta Ley, que se sustenta en el derecho a la información de la población acerca de sus derechos sexuales, reproductivos y, sobre todo, no reproductivos. Además, explicita el derecho a la salud sexual y reproductiva, a la vida y a la integridad física y psíquica y a la autonomía personal como derechos tutelados.

Las Consejerías o asesorías han permitido vehiculizar aquellas situaciones en que la ley permite el aborto por causales, para garantizar un acceso efectivo al mismo. Atenderlas requiere un nuevo posicionamiento del equipo de salud que las lleva a cabo, para que ocupe el rol de acompañante de las decisiones autónomas acerca de sus cuerpos y sexualidades, adoptadas por las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. o quién sea que las requiera. Al desarrollar esta política, las instituciones sanitarias asumen la responsabilidad indelegable de dar respuesta en tiempo y forma a la garantía de ILEs. En las experiencias desarrolladas en PBA, la respuesta institucional que se adoptó ante estas situaciones en el primer nivel sanitario, fue la indicación del procedimiento farmacológico ambulatorio o la oportuna derivación al segundo nivel de atención (Matía, Trumper et al, 2016, p. 34).

*iii. Las Consejerías como producto discursivo.*

En este apartado, presentamos los primeros análisis de los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías. Esta primera parte, se basó en textos de tipo “normativo”, en los que estuvieron incluidos proyectos, debates y leyes vinculados al surgimiento de las Consejerías. En este caso, consideramos el proyecto de la senadora Mónica Macha (FPV), presentado en primer término en la Cámara de Senadores que fue luego modificado en Diputados. El documentó que resultó de esta instancia, se convirtió en la Ley Provincial N° 14.738, que se promulgó luego de su tratamiento en ambas cámaras legislativas. Al no haber discusión para tratar esta Ley, el debate no se incluyó en el análisis.

El proyecto presentado por Macha y sus fundamentos, que anclaron los sentidos allí presentes, fue el documento de mayor riqueza para el análisis. Sobre todo porque las modificaciones realizadas en la Cámara de Diputados provincial fueron de forma y no de fondo, por lo que no representaron una gran fuente de información para el análisis.

En Diputados se decidió incorporar el proyecto de Consejerías a la Ley Provincial N°13.066, que era preexistente y había creado el PPSRPR, en lugar de crear una ley aparte. Para amalgamar ambas normas, se modificaron algunos artículos. Del Capítulo 1, artículo 2 se suprimió el inciso n. de la ley original que hacía mención al suministro, en todos los casos, de métodos no abortivos. Las modificaciones realizadas sobre el capítulo 3, artículos 16, 17 y 18, se orientaron a autorizar al PEN a adherir a Leyes Nacionales que mejoren la vida de lxs habitantes de la PBA, a invitar a los municipios a adherir a la Ley promulgada y a autorizar adecuaciones presupuestarias.

Estas modificaciones no surtieron impactos mayores ni para la norma, ni en los análisis que nos competen. Sin embargo, nos pareció importante destacarlos. Además, la incorporación de la Ley Provincial N° 14.738 al PPSRPR le dio un respaldo político a la nueva norma, al incorporarse como parte de sus objetivos. La legitimidad del PPSRPR, que se nutre de la conquistada por el PNSSPR, que es el fundamento de todos los programas provinciales en esta materia, le dio a esta normativa un impulso adicional, que necesitaba para alcanzar todo el territorio provincial.

El proyecto de ley presentado por Macha se tituló “Creando las consejerías para la reducción de riesgos y daños en situaciones de embarazos no planificados, las que funcionarán en los centros de atención primaria de la salud y hospitales de la Provincia de Buenos Aires”. Tomó estado parlamentario el día miércoles 12 de noviembre de 2014, bajo

la rúbrica E-313/14-15-0, cuando ingresó a la cámara de Senadores de la PBA. Fue tratado durante su período 143°, en la segunda sesión ordinaria de dicha cámara, tercera reunión, que tuvo lugar el 16 de abril de 2015, fecha en que fue aprobado sobre tablas. Ese día se encontraban presentes 46 senadorxs, no hubo ausencias y solo tres licencias extraordinarias.

El proyecto tomó estado parlamentario en la Cámara de Diputados de la PBA el 13 de mayo de 2015. Fue tratado en la sexta sesión ordinaria, sexta reunión, sucedida el 1 de julio de ese mismo año. En dicha cámara fue aprobado sobre tablas por más de dos tercios de lxs diputadxs presentes. Tras su paso por la comisión de “Niñez, adolescencia, familia y mujer” el 18 de mayo de 2015, fue aprobado sin modificaciones. En la sesión del 1 de julio de 2015 se votó la “constitución de la cámara en comisión”<sup>35</sup> para producir el despacho pertinente. En dicha sesión, estuvieron presentes 78 diputadxs, 14 estuvieron ausentes, una de ellxs, con aviso. El 16 de septiembre de 2015 pasó a archivo. La Ley fue asignada con el N° 14.738 y promulgada el día 24 de agosto de 2015.

*iv. Las concepciones dicen presente en las declaraciones representativas.*

El modelo de mainstreaming de género de Bustelo y Lombardo (2006) que adoptamos para esta investigación, comprende múltiples dimensiones. Seleccionamos algunas de ellas para identificar la representación que lxs actores/actrices críticxs elaboran sobre la política pública. A continuación, las recuperamos a partir de indagar en los diferentes discursos que intervinieron en su configuración.

El proyecto para la creación de Consejerías, cuya autoría fue de la senadora Macha, presentó a la temática claramente definida en su primer artículo. La describió como vinculada a los embarazos no planificados y estableció una conexión entre este problema con los abortos inseguros, que provocan consecuencias letales para las mujeres que los cursan. Al establecer que los embarazos pueden producirse aún sin haberlos deseado, lxs representantes políticos que crearon el proyecto establecen un rechazo a la maternidad como destino biológico de las mujeres. Además, de esta manera, inscribieron a la temática de la política en el campo de las sexualidades, y ya no solo en el de la reproducción.

---

<sup>35</sup> La “constitución de la cámara en comisión” es una figura que indica una “forma o variedad de discusión, llamada comúnmente conferencia, caracterizada por ser siempre libre y porque no rigen las limitaciones de tiempo en el uso de la palabra” (art. 142, Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación).

Las expresiones de lxs representantes políticos electxs subrayaron como riesgo del embarazo no deseado a la morbimortalidad evitable entre la población a quienes afecta este fenómeno, que son, en particular, mujeres. Este es el marco para adherir a la estrategia de reducción de riesgos y daños, que apunta a disminuir las consecuencias negativas de las soluciones frente a un fenómeno como el embarazo no deseado que, si no se supervisan, puede implicar riesgos para la salud. En el texto, se reconoció el derecho de acceder a la información sobre el acceso concreto a ANPs, cuya garantía reduce el recurso a prácticas inseguras. También, según se recogió en las declaraciones representativas que constituyen el proyecto, se expresó el enfoque de derechos humanos en la prevención de los riesgos y daños asociados a la práctica de abortos inseguros y el cuidado de la salud integral de “la mujer”.

Los fundamentos que acompañaron al proyecto constituyeron declaraciones representativas muy significativas que argumentaron cómo esta temática se convirtió en el motor de la política pública. Para ello, asociaron a la situación de embarazos no planificados con la práctica de abortos. Constataron su reiteración tanto en la región Latinoamericana como en Argentina y que ha sido obviado como problema público durante mucho tiempo. Ubicaron al aborto clandestino como atravesado por múltiples factores, jurídicos, culturales y económicos y destacaron la necesidad que el Estado, como actor protagonista, lo atienda sin demoras.

Las declaraciones representativas que explicaron a los embarazos no planificados como temática que motorizó la política, contextualizaron la compleja situación jurídica del aborto. Al mismo tiempo que se basaron en el CP como fuente de definición de las causales específicas de su despenalización, constataron que este derecho ha sido obstaculizado. Explicaron que este hecho ha causado su práctica clandestina. Además, las diferentes clases sociales determinaron las posibilidades de llevarlo, según el acceso que tengan las personas que pretendan realizarlo a recursos materiales para hacerlo. Si consideramos que las definiciones del CP datan de 1921, lxs representantes políticos que emitieron estas declaraciones, con Macha como lideresa, apuntaron a la limitación casi centenaria del acceso de las mujeres a derechos en relación a sus propios cuerpos, que obturó la posibilidad para que puedan erigirse como personas con capacidad de tomar decisiones autónomas.

Los discursos presentes en el proyecto fundamentaron que las muertes de mujeres por abortos inseguros en Argentina, en particular en la PBA, que afectaron el derecho a la salud

y a la vida de las mujeres gestantes es un problema de salud pública que permaneció largamente irresuelto. Lo vincularon directamente a los embarazos no planificados, situaciones que provocan que las mujeres recurran al aborto clandestino. Para justificar el problema, se utilizaron estadísticas generales en torno al aborto para el total del país y para la PBA en particular. Es importante notar que el aborto se definió no como un problema en general sino en particular por ser la causa principal de las muertes maternas. Las declaraciones representativas historizaron el aborto, al definirlo como su causa primordial, al menos desde hace 20 años, de las 100 muertes anuales de mujeres argentinas y de las 24 muertes anuales de mujeres bonaerenses.

En el proyecto, lxs representantes políticos definieron que el problema era tanto de las afectadas directas, en particular, de las adolescentes pobres de la PBA, como de lxs representantes políticos. Estxs últimos, a partir la creación del proyecto, asumieron la responsabilidad, como funcionarixs públicxs, de dar respuesta a un problema largamente obviado. En el texto también se definió explícitamente la responsabilidad del Estado. Para ello, se citó a la “doctrina del riesgo”, creada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La estrategia definida para hacerle frente al problema parece ser la de crearle un marco legal. De esta manera, se constituye como un problema público y se induce a que el Estado de una respuesta.

La solución que se definió, se presentó a partir de la propuesta de crear un dispositivo de salud que funcione como un espacio de escucha, de contención y de asesoramiento a “la mujer” en situación de embarazo no planificado. Las declaraciones representativas sobre este punto definieron que la necesidad de esta respuesta tenía que ver con el objetivo de reducir la morbimortalidad de mujeres gestantes por abortos inseguros y prevenir la reiteración de embarazos no planificados. La solución incluyó varios puntos que comprendían la contención a partir de acompañar a la mujer en el cuidado de su salud, la provisión de información acerca de los derechos que la asisten, las alternativas existentes frente a una situación de embarazo no planificado, la mención de cuestiones médicas vinculadas a la práctica de ANPs, la realización de campañas de información pública para la población y la articulación, para ello, con otros organismos estatales.

Respecto de los comportamientos que se buscó afectar con el proyecto, en el texto no hay respuestas certeras. Sin embargo, puede deducirse que se buscó impactar en los

comportamientos de las adolescentes pobres bonaerenses mediante el acceso información que se esperaba redunde en la toma de mejores decisiones de las mismas para el desarrollo de su salud y de su vida. Es decir, se pretendía que las que optaban por un aborto clandestino en condiciones riesgosas o que continuaban con un embarazo no planificado (contra su voluntad, o sin tener el claro porqué, al hacer primar el peso de la cultura), pudiesen encontrar información en el espacio seguro ofrecido por las Consejerías. En este sentido, se apuntó a lograr que a partir del acceso a la información estas tomaran decisiones mejor fundamentadas sobre la salud en general, por ejemplo acerca de MACs, y sobre sus derechos en particular, por ejemplo el acceso a ANPs.

Los impactos de la política pública en términos de comportamientos no se limitaron al de sus receptoras. Se esperaban consecuencias en los efectores de salud, a partir del impacto que el funcionamiento de la política pública pudiera provocar entre quienes los integran. También entre lxs propixs legisladorxs, para que ordenen a conciencia las prioridades para definir los problemas que requieren atención, por ejemplo, mediante la propuesta de políticas públicas. El rol de Mónica Macha fue estratégico en ese sentido. Como senadora se ocupó de que el problema del embarazo no deseado y sus impactos en las vidas de las mujeres llegara a la legislatura bonaerense e invitó a lxs representantxs políticos a trabajar sobre un problema que el Estado, hasta el momento, había atendido de manera fragmentada.

La interseccionalidad se manifestó en el proyecto a partir de tres variables. Se definió el alcance de las Consejerías a partir del sexo, de la clase y de la edad. En relación a la primera, las declaraciones representativas no problematizaron la asociación lineal entre la definición de las mujeres en base a ser portadoras de un útero. En referencia a este punto, en el proyecto primó el uso del singular “mujer”, intercalado con el uso, en menor medida, del plural “mujeres”. Mediante su nominación en singular, se tendió a esencializar a las mujeres, porque este uso remite a una denominación universal que es prescriptiva y normativa y que no admite heterogeneidades.

Respecto de la variable sexo, no hay ninguna mención, a parte de la referencia a las mujeres, respecto de otras identidades como pueden ser trans, no binarixs, intersex, etc, que tienen derecho a acceder a la política. Por omisión, se excluyó a estos colectivos de los derechos que garantiza la normativa, además de ignorar cualquier particularidad que les sea

propia. Esta exclusión indica que el proyecto no se ajustó a la Ley Nacional N° 26.743 de Identidad de género, vigente en nuestro país desde mayo del 2012.

La variable clase, por su parte, se introdujo en las declaraciones representativas del texto a partir de la descripción efectuada de las receptoras de la política, que remitió a las adolescentes pobres bonaerenses. También se incluyó esta variable cuando se especificaron los riesgos de la práctica clandestina del aborto. Por un lado, el proyecto evidenció los riesgos asimétricos a los que se enfrentan las mujeres que recurren a la misma, los cuales quedan determinados según el poder adquisitivo del que dispongan. Pero por otro, las declaraciones representativas sobre este punto crearon otro imaginario en torno a la práctica del aborto, al establecer que la variable clase provoca involuntariamente una dicotomía relativa al problema, que podría resumirse como “las ricas lo pagan y corren menos riesgos, las pobres no disponen de recursos y corren mayores riesgos” pero que resulta un derecho del que todas están privadas. Esta ampliación del sentido en relación al aborto incluyó al Estado como potencial creador de otras reglas del juego, más democráticas e inclusivas, para mejorar, en este respecto, las vidas de las mujeres de todos los sectores sociales, también de estas en relación a los varones. La inclusión de la variable clase resultó un atributo, sobre todo para aumentar el impacto de la política.

La variable edad se utilizó en las declaraciones representativas junto a las de sexo y a las de clase para explicitar a las mujeres adolescentes pobres bonaerenses entre las principales receptoras de la política. La política que se definió puede describirse como interseccional porque para definirla se consideraron a la vez las variables de sexo, clase y edad. Al considerarlas combinadas el diseño de la política, la misma puede responder de manera más eficaz a la vulnerabilidad mayor. La fragmentación, que implica contemplar estas variables de manera aislada, provoca la desatención de situaciones cuya particularidad reside justamente en la combinación de variables.

En las declaraciones representativas analizadas advertimos la ausencia de la problematización de los vínculos entre varones y mujeres, lo que hubiese sido una posibilidad para dar cuenta de las asimetrías de poder existentes entre lxs mismxs. Probablemente, esto se deba a que el problema se definió como de las mujeres, sobre todo de las adolescentes pobres. No se concibió como un problema de los varones, ni de la sociedad en general, sino de las mujeres adolescentes pobres como individuales. El uso de la categoría género como

relacional se omitió de las declaraciones representativas, lo que hubiese representado una definición más acabada del problema por parte de lxs legisladorxs, en particular para identificar cuál es el tabú en torno al aborto y problematizar esas razones. Además, es un necesario explicar el recurso a la clandestinidad que es tan nociva para las mujeres en términos de las relaciones de poder asimétricas que se establecen entre estas y los varones , que provoca muertes injustas de muchas mujeres.

La ausencia del uso de la categoría de género como parte de los discursos que moldean a las Consejerías nos da una pista sobre la forma en que lxs legisladorxs definen el problema. Esta omisión sella sentidos sobre la realidad social, pero no ofrece herramientas para echar luz sobre las lógicas subyacentes. Esta variable sería útil para explicar, por ejemplo, por qué las mujeres tienen que recurrir a una práctica clandestina para interrumpir un embarazo que no planificaron. También nos informa acerca del carácter de la política que resultará una solución, en particular para reducir el número de muertes maternas por aborto, pero que en sus fundamentos, no problematiza la maternidad como mandato. De alguna manera, esta omisión naturaliza dicha opción para las mujeres, aunque ese hecho no le resta valor a la política pública como una herramienta valiosa en sí, sino que sirve para enfatizar la necesidad de incluir la categoría de género en el diseño de políticas públicas, como elemento para indagar en las causas profundas de la realidad, lo que sería, además un gesto responsable por parte de lxs representantes políticos electxs. La omisión del concepto género nos habla de la ausencia de formación en perspectiva de género entre lxs funcionarixs públicxs, lo que evidencia la necesidad de reforzarla.

Con respecto a la normatividad, identificamos que las declaraciones representativas presentes en los textos reforzaron los modos tradicionales en que el Estado ha generado sentido sobre las mujeres y los vínculos con sus propias sexualidades, a partir de su encuadre desde el acceso a la salud. Se reforzó su concepción de la sexualidad abordada desde la salud y la medicalización de la garantía de derechos sexuales y (no) reproductivos a partir de la garantía del derecho a la salud sexual y reproductiva (Ley N°14.738, 2015, art. 10, inc. b). Esto se constató en los objetivos mencionados en los proyectos: la reducción de la morbimortalidad de mujeres gestantes por abortos inseguros y la prevención de la reiteración de embarazos no planificados. Aunque, por el tipo de dispositivo de salud que proponen las

Consejerías, basado en la escucha, en la contención y en el asesoramiento, excede los márgenes biomédicos de la salud y la concibe en un sentido ampliado.

Un rasgo significativo del proyecto es que se invierten las nociones tradicionales del cuidado. Las normas tácitas del funcionamiento social establecen que el cuidado es monopolio de las mujeres, y la dirección de su ejercicio, parte de ellas hacia el resto de las personas. Las construcciones discursivas que dieron forma al proyecto, propusieron lo inverso, es decir que las mujeres sean receptoras del cuidado. Esto está enunciado concretamente en la mención de que las Consejerías sean: “un espacio de acompañamiento al cuidado de la salud de la mujer” (Ley N°14.738, 2015, art. 11, inc. a). De alguna manera, en el proyecto se amplió y se democratizó la noción de cuidado. El Estado asume un rol de cuidador/garante de la salud sexual y (no) reproductiva de las mujeres. Al hacerlo, problematiza la noción de cuidado y parte de una política pública que se orienta a una población, la de las mujeres, que históricamente ha sostenido los cuidados, con magros reconocimientos.

En el texto del proyecto, la noción de autonomía personal figura reiterativamente vinculada a la toma de decisiones basadas en información sobre alternativas frente a un embarazo no planificado. Lo destacamos porque es poco frecuente encontrar en una normativa nacional que la autonomía esté asociada a las mujeres, mucho menos se refieren a las sexualidades, más allá de que se las aborde desde el acceso a la salud sexual y reproductiva. La inclusión en los discursos de lxs representantes políticos de la asociación entre la autonomía personal y las mujeres y sus sexualidades cuestiona nociones normativas en este respecto, porque habitualmente no se las vincula.

Por último, queremos destacar que el elemento del proyecto que propicia la deconstrucción de normatividades sedimentadas en relación a las mujeres y a las sexualidades fue la propuesta de implementar campañas, ya sea de información pública acerca de servicios de atención integral de ANPs, como de sensibilización y prevención sobre abortos practicados en condiciones inseguras en articulación con otros organismos del Estado y organizaciones de la Sociedad Civil (Ley N° 14.738, 2015, art 11, incs. d y e). La transmisión de información sobre los derechos de las mujeres, de los que además el Estado es garante por haber adherido a Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y utilizarla para educar a las personas en estas temáticas, coopera con la generación de nuevos sentidos

acerca de las mujeres y de sus sexualidades. Es necesario poner al servicio de esto todas las herramientas disponibles, para asociarlas al goce y al placer y no solamente, como sostiene el horizonte normativo de la sexualidad hegemónica, a las obligaciones reproductivas que recaen recurrentemente sobre las mujeres.

Lxs actores/actrices críticxs que han producido los discursos seleccionados han elaborado sus diagnósticos y pronósticos del problema. Como sostienen Bustelo y Lombardo (2006) estos constituyen el formato típico de los marcos de interpretación. A partir del análisis efectuado, podemos determinar en este caso la presencia de un marco interpretativo que denominaremos “democratizador” que mediante el apoyo en normativas a las que el Estado nacional ha adherido, pretenden expandir los sentidos asociados a las sexualidades. En el próximo capítulo, efectuamos una caracterización del ámbito local, para luego introducir los discursos allí producidos, relativos a las Consejerías, y proponer nuevos análisis al respecto.

## Capítulo V. Escenario local.

En el presente capítulo, empezamos a transitar las caracterizaciones y el análisis de los discursos producidos en el ámbito municipal. Los desarrollos que aquí presentamos, buscan contextualizar los resultados de esta investigación, que compartimos en los últimos capítulos de esta investigación. Para ello, en primer lugar, describimos la ciudad de Tandil, a partir de información básica consistente. Además, ofrecemos información relevante acerca de lxs actores/actrices críticxs que elaboraron los discursos que intervinieron en la configuración de las Consejerías.

La caracterización de Tandil incluye información relativa a la geografía, a la demografía y a la organización sociopolítica de la ciudad. Los datos provienen de los Indicadores Locales que construye la Dirección de Estadística Municipal.<sup>36</sup> Además, referimos a las particularidades del tejido social tandilense, elaboradas en base a los testimonios que recogimos a partir de la realización de entrevistas en profundidad. Por último, introducimos lxs actores/actrices críticxs del ámbito local, que incluyen representantes políticxs electxs, es decir, de lxs concejalxs que integran el Poder Legislativo local, y no electxs, que comprenden las mujeres del Foro y los sectores conservadores.

La caracterización de lxs representantes políticos electos la realizamos en base a información recabada también de las entrevistas en profundidad. En cuanto a lxs no electxs, reconstruimos las particularidades de las mujeres del Foro en relación a la historización del movimiento feminista de Tandil. Para ello, nos enfocamos en cómo se conformó y en cómo elaboró la demanda y el reclamo por la obtención de la política de las Consejerías. Por su parte, respecto de los sectores conservadores, explicamos la selección de los discursos que elegimos para incluirlos en esta investigación.

El motivo de esta investigación resultó de nuestra participación en el Foro de mujeres, entre los años 2015 y 2017. Una parte importante de este capítulo consiste en caracterizar dicho espacio como un eslabón fundamental del movimiento feminista de la ciudad. Para ello, nos remontamos a los orígenes del movimiento, que surgió de la mano del Grupo de Mujeres “Sin Moldes” (en adelante, Sin Moldes). Esta fue la primera agrupación local que

---

<sup>36</sup> La Dirección de Estadística municipal creó la Plataforma de Indicadores Locales (PIL) que incluye datos sobre Territorio y Población, Actividad Económica, Seguridad Ciudadana, Servicios y Ambiente. Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: <http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/index>

tuvo como móvil exclusivo fue la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. Una de sus producciones, conocida como “La Boletina”, la utilizamos para recuperar su formulación de la demanda por el derecho al aborto, que ya estaba presente en aquel entonces.

Como hemos desarrollado anteriormente, el esfuerzo fundamental de este trabajo se orienta al análisis de los discursos para determinar las particularidades de la configuración de las Consejerías, cuyo contenido permanece en disputa. En este capítulo, describimos el contexto local en el que se inserta dicho proceso, para compartir luego, en los capítulos VI y VII, los resultados de esta investigación,

## **A. Metáforas en granito o las mil formas de llamarte, Tandil.**

### *i. Datos básicos y particularidades sociales.*

La ciudad de Tandil, ubicada en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires (PBA), está emplazada en una encrucijada de valles que descienden desde las Sierras de Tandil. Encabeza el Partido que incluye otras localidades y parajes, como Vela, Gardey, Cerro Leones e Iraola. Según el censo de 2010, la población era levemente inferior a 124.000 habitantes (INDEC, 2010). La tasa bruta de natalidad para el año 2014 fue de 15,3.<sup>37</sup> La población para 2020 se proyecta en 139.300 habitantes. Si se la desagrega por sexo, 71.374 pobladoras son mujeres, mientras que 67.926 son varones.<sup>38</sup>

La morfología social de la ciudad ha ido fluctuando. Su organización en barrios refleja una importante desigualdad social. La distribución aproximada de la población actual se reparte casi equitativamente entre el radio urbano y los diferentes asentamientos periféricos. En el centro “rico” habitan unas 37.000 personas y en la periferia empobrecida (sobre todo en los barrios Arco Iris-San Juan, Maggiori, La Movediza, Cerro Leones, Gral. Belgrano, Tunitas, Villa Aguirre, San Cayetano, Palermo-Selvetti) lo hacen unas 37.500 personas.<sup>39</sup> El

---

<sup>37</sup> Este dato es el cociente entre el número de nacimientos ocurridos durante un periodo determinado y la población media de ese período. Se expresa cada mil habitantes. Este el último dato disponible publicado. Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ\\_pbl\\_evol\\_ts\\_bru\\_nat](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ_pbl_evol_ts_bru_nat)

<sup>38</sup> Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ\\_pbl\\_prysexo](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ_pbl_prysexo)

<sup>39</sup> Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ\\_pblzona](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/2~typ_pblzona)

crecimiento de estos asentamientos ha requerido especialmente la atención de los gobiernos, los cuales, en los últimos 20 años, han encarnado la impronta conservadora de la ciudad, porque las necesidades de los barrios periféricos son distintas a las del radio urbano y demandan una mayor presencia del Estado. En particular, eficacia en sus intervenciones y destinar recursos materiales concretos, que no siempre está dispuesto a ceder.

La fuerza de la economía de la ciudad se basa en la actividad agrícola y en la industrial, en especial la metalmecánica. En los últimos diez años ambas han sufrido importantes modificaciones, lo que ha mermado su aporte en la balanza comercial local. En el caso de la actividad agrícola, el cultivo variado de cebada, girasol, soja y trigo, ha sido reemplazado por la concentración cada vez mayor en este último.<sup>40</sup> Por su parte, la industria ha sufrido una retracción importante, confirmada por hechos trascendentales como el cierre de la emblemática “Metalúrgica Tandil” a fines de 2018 (El Eco de Tandil, 2018).

En la actualidad, actividades como el turismo y la construcción se han vuelto fundamentales para la economía de la ciudad. El turismo representa una importante oportunidad de ingresos, además de la posibilidad para la ciudad de desarrollar una identidad orientada al mismo. Los números evidencian el crecimiento de la actividad turística en la ciudad, ya que tanto las plazas hoteleras como las parahoteleras han aumentado, en promedio, un 36,5%.<sup>41</sup> La construcción, por su parte, se monitorea a partir del IMAC (Indicador Municipal de la Actividad de la Construcción), el cual da cuenta del aporte de esta actividad genera en la economía local. Si bien su evolución en los últimos cuatro años (2016-2019) fue dispar, se advierte un incremento en el último período medido (2019) que alcanza un pico de 129,9.<sup>42</sup>

En el funcionamiento de la ciudad, el Estado se ocupa no solo del dictado de las normas que impactan en los diferentes órdenes de la vida de lxs tandilenses. También cumple

---

<sup>40</sup> Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/8~aea\\_sup\\_cosechada\\_campania?ir0y=2009%2F2010](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/8~aea_sup_cosechada_campania?ir0y=2009%2F2010)

<sup>41</sup> Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/12~aer\\_cantidad\\_empleados](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/12~aer_cantidad_empleados)

<sup>42</sup> Según publica la Dirección de Estadística Local, “el IMAC es un indicador que aproxima el nivel de actividad de la construcción en el municipio, que toma como parámetro la evolución de las ventas de materiales para la construcción. Resulta del cociente entre el monto de ventas mensuales, a valores corrientes, de materiales para la construcción de un grupo de 23 corralones que operan en el municipio, y un índice de precios representativo de la actividad”. Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/9~aec\\_act\\_constr\\_mensual?ir0fy=2019&ir0fm=1&ir0ty=2019&ir0tm=12](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/9~aec_act_constr_mensual?ir0fy=2019&ir0fm=1&ir0ty=2019&ir0tm=12)

un rol dinamizador para la economía, sobre todo como empleador, ya que en el municipio trabajan unas 1.779 personas, lo que lo convierte en uno de las principales fuentes de empleo a nivel local. En los últimos ocho años, los empleos municipales treparon un 22%.<sup>43</sup>

El funcionamiento del Estado local lo determina la Ley orgánica de las municipalidades, la cual dicta la forma que debe tomar la organización de la Administración local. El decreto-Ley 6.769/58, modificada sucesivamente desde su creación en 1958, en su artículo primero indica que la Municipalidad se compone de un Departamento Ejecutivo, que está a cargo de unx ciudadanx que ocupará el rol de Intendente y de un Departamento Deliberativo, ocupado por ciudadanxs con el título de concejalx.

En Tandil, el Poder Ejecutivo Local (en adelante, PEL) ha estado controlado por Miguel Ángel Lunghi desde 2003. El médico pediatra ganó las elecciones de dicho año, por lo que un radical histórico de la ciudad se convirtió en el Intendente comunal. Desde ese momento, ocupa el sillón de Duffau (que es el equivalente local del sillón de Rivadavia), en el que ya lleva cuatro mandatos. En las elecciones de 2019, renovó su puesto al frente del PEL, aunque este podría ser el último período.<sup>44</sup> Cuando finalice su tarea, habrá permanecido veinte años en el máximo puesto de poder local.

Los rasgos históricos de la UCR y las recientes alianzas político partidarias que protagonizó al ocupar junto al PRO-Cambiamos la fórmula que ganó las elecciones nacionales en 2015, la definen como una fuerza de centro derecha. Los sucesivos éxitos electorales que llevaron a esta fuerza a estar a cargo de la administración pública de Tandil, confirman la consolidación de los rasgos conservadores del electorado tandilense. Sus votos definieron recurrentemente a Lunghi en un rol crucial, lo que implica la definición de líderes radicales en puestos clave, quienes establecen prioridades en línea con su ideología y toman decisiones respecto de cuestiones esenciales para la ciudadanía en este sentido.

---

<sup>43</sup> Última consulta 20-5-2020. Recuperado de: [http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/12~aer\\_cantidad\\_empleados](http://indicadores.tandil.gov.ar/indicadoresmt/web/index.php/indicador/12~aer_cantidad_empleados)

<sup>44</sup> La Ley Provincial N° 14.836, sancionada en agosto de 2016, limita la posibilidad de reelección de lxs Intendentes. La misma consideró que el primer período de gestión iniciaba en 2015, por lo que lxs intendentes reelectxs en 2019, no podrán buscar un nuevo mandato en 2023. Sin embargo, fuentes próximas a la trastienda de la política local ya están contemplando alguna vía legislativa para que Lunghi vuelva a postularse en las elecciones de 2022 (Galván, 2020). Última consulta 27-3-2020. Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/intendentes-bonaerenses-detras-formula-recuperar-reelecciones\\_0\\_xGDIPlyn.html](https://www.clarin.com/politica/intendentes-bonaerenses-detras-formula-recuperar-reelecciones_0_xGDIPlyn.html)).

La organización del PEL se divide en Secretarías las cuales, a su vez, están compuestas por Direcciones. Las primeras son, en total, siete<sup>45</sup> y a estas se agrega la Jefatura de Gabinete de Secretarios. La nominación del cargo en masculino es adrede, ya que indica que los puestos más altos del PEL están mayoritariamente ocupados por varones. Las Secretarías, además de tener una llegada directa al Intendente, disponen de recursos. En la actualidad, solamente dos mujeres ocupan el máximo rol, en Desarrollo Humano y Hábitat y en Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales.

Dentro del organigrama municipal, las cuestiones de género se concentraron en el Área de la Mujer, inaugurada en 2002, a partir de la promulgación de la Ordenanza N° 8.655. En simultáneo, se creó el Foro de Mujeres. La normativa definió que este último estaría conformado por la representante del Área de la Mujer, por los distintos bloques políticos del Concejo Deliberante y por organizaciones de la sociedad civil e instituciones que trataran la temática. Aunque en los inicios se intentó hacer en estos términos, no se logró una continuidad. Desde 2016 se creó, dentro de la cartera de Desarrollo Humano y Hábitat, la Dirección de Políticas de Género y Diversidad Sexual. Tanto la Secretaría como la Dirección son ámbitos fuertemente feminizados, ya que ambas están conducidas por mujeres. Dichos puestos están ocupados, respectivamente, por Alejandra Marcieri y por Matilde Vide Álvarez.

La Ley orgánica de municipalidades también ordena el funcionamiento del Poder Legislativo. Su composición se define según la cantidad de habitantes de una localidad. En el caso de Tandil, la población está comprendida entre 80.000 y 200.000 habitantes, por lo tanto, lxs ciudadanxs eligen a 20 concejalxs. Este parámetro resulta el criterio para definirla como una ciudad “intermedia”.

Las sucesivas victorias de Lunghi en la Intendencia han impactado en la composición del Poder Legislativo. En el período relativo a la configuración de las Consejerías (2014-2017), la mayoría legislativa coincidía con la fuerza política del Intendente (UCR). Los partidos minoritarios, también representados, ocupaban las bancas restantes. La oposición estaba liderada por el Frente Para la Victoria (FPV). Lo seguían otras fuerzas cuya

---

<sup>45</sup> Las Secretarías municipales en la actualidad comprenden las áreas Legal y técnica, Gobierno, Protección Ciudadana, Sistema Integrado de Salud, Economía y Administración, Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales, Planeamiento y Obras Públicas, Desarrollo Humano y Hábitat.

representación era más pequeña, como el Frente Renovador (FR) y el PRO-Cambiamos (PRO).

Las pocas veces que Lunghi se pronunció públicamente sobre el aborto, enfatizó la concordancia entre la ley y las medidas referidas a este tema dentro de su gobierno, que describió como: “no el más proclive al aborto” (La Voz de Tandil, 2017). Subrayó la política de prevención, instalada en todos los Centros de Atención Primaria (en adelante, CAPS) del Sistema Integrado de Salud Pública (en adelante, SISP), a partir de la provisión de métodos anticonceptivos (en adelante, MAC). En esa entrevista, el mandatario criticó la falta de “mayor intensidad” de educación sexual en las escuelas y apoyó a lxs médicxs que apelaran a la objeción de conciencia, por tratarse del ejercicio de su libertad. Textualmente dijo: “yo no manejo al médico, el médico tiene su criterio y profesión, todos los médicos del hospital prácticamente han firmado en contra del aborto, y si hay alguno que se sale de ese margen, veremos, no tengo ninguna información en contrario” (La Voz de Tandil, 2017). La mención del mandatario respecto de los “CAPS” da la pauta de la asociación que este establece entre aborto y clases bajas, ya que estos son espacios emplazados en los barrios periféricos, destinados para garantizar el acceso a la salud a los sectores más postergados de la ciudad. En su discurso, dejó entrever que la única política sobre aborto que avala sin titubeos, o sobre la que se puede expresar públicamente, es la que se basa en la prevención, a partir de la difusión de MAC.

*ii. El tejido social tandilense que también es punto de encuentro.*

El tejido de socialización resulta el contexto de cualquier producción sociopolítica colectiva. Lo fue también para la configuración de las Consejerías. Para reconstruir sus particularidades en la ciudad de Tandil, nos basamos en los testimonios recogidos a partir de las entrevistas en profundidad realizadas con representantes políticos de la ciudad, electxs y no electxs. En dicho instrumento, indagamos sobre los vínculos sostenidos entre las personas que participaron del proceso de creación de la política a nivel local.

La totalidad de lxs entrevistadxs dijeron conocerse. Para anclar la polifonía de dicha expresión, indagamos en los discursos, que arrojaron que de las personas que integraron la negociación sobre la política, nadie era unx total desconocidx. Este hecho se ilustra en las

declaraciones representativas del concejal del oficialismo (UCR): “de alguna manera, las conocés de la ciudad; con ninguno de ellos era un amigo íntimo, son todas relaciones de trabajo, relaciones sociales y fueron muy buenas en esos términos y así terminaron, más allá de esa diferencia donde alguien está más o menos a favor de esas ILEs o como trabajarlas”. Esto indica la cercanía entre las personas, que se ve favorecida por el carácter de intermedia de la ciudad de Tandil, que facilita el diálogo entre actores/actrices para dirimir problemas sociales que requieren de la participación para diseñar soluciones que abarquen las múltiples necesidades.

Los discursos de las mujeres del Foro completaron la caracterización del tejido social tandilense. En ellos, destacaron que lxs concejalxs fueron muy accesibles. Además, subrayaron que los lazos filiales hicieron que los contactos entre el Foro y lxs concejalxs fueran más simples. Este factor volvió totalmente porosas las fronteras existentes. Las mujeres manifestaron que trabajaron mucho para volver más fluidos los vínculos con la clase política. Incluso antes de discutir por las Consejerías, la iniciativa de las mujeres allanó el camino para negociar sobre la política. Una de las entrevistadas explicó que buscaron: “juntar aliados para motorizarla”.

Lxs representantes políticos electxs tuvieron un rol fundamental en la configuración de las Consejerías. Estas personas tienen entre 40 y 65 años. La mitad de ellxs, nacieron en Tandil, la otra mitad en Capital Federal. El 50% tienen estudios universitarios completos, el resto, incompletos. El 75% los realizó en universidades públicas, el 25% en privadas. En cuanto a sus profesiones, la mitad se desempeña en ciencias médicas y afines y, la otra mitad, en ciencias sociales. El 25% se dedica también a la docencia. El 50% de lxs representantes inició sus trayectorias político partidarias en su juventud (entre los 14-20 años). La proporción restante coincide en describir que la transición democrática, puntualmente la figura de Alfonsín, fue el incentivo para iniciar su actividad político partidaria, que desarrollaron en paralelo a sus profesiones.

Las mujeres integrantes del Foro que fueron entrevistadas participaron activamente en la configuración de las Consejerías. Sus perfiles incluyen edades entre los 37 y los 67 años. El 25% nació en la Capital Federal, el 25% en Tandil y el 50% en localidades aledañas. El 75% de las mujeres poseen estudios universitarios completos, el 25% los tienen avanzados, pero sin finalizar. El 50% de las que tienen estudios universitarios finalizados, tienen estudios

de posgrado muy avanzados. El 50% presenta militancias político partidarias definidas, con adherencias claras a diversas vertientes del peronismo (Partido Justicialista, Kirchnerismo). Las mujeres que participan en un partido político y que además militan el feminismo, describen este cruce como una oportunidad tanto para profundizar la tarea partidaria, como para interpelar la vida personal-privada. El 25% no tiene militancia político partidaria y define su participación política como estrictamente asociada al feminismo. El 25% estima su militancia partidaria como poco significativa y destaca, en cambio, la militancia feminista como definitoria para su trayectoria política.

*iii. Las razones del movimiento o por qué no nacimos de un repollo.<sup>46</sup>*

En Tandil, los derechos de las mujeres también fueron un incentivo para organizarse y exigir su cumplimiento. Las primeras iniciativas en torno a esta temática, se remontan a la transición democrática de 1983. El fin de la dictadura cívico eclesiástico militar, que sumió a la Argentina en un manto de oscuridad entre 1976 y 1983, dio lugar a espacios de encuentro que allanaron el camino para la transición hacia un sistema político democrático. En la ciudad, la incipiente democracia creció con un fuerte movimiento en defensa de los derechos humanos. Sin embargo, en dicho contexto, cualquier actividad militante disparaba el control de los servicios de inteligencia del Estado y representaban asumir un riesgo. Más allá que el contexto era democrático, había temor de ocupar nuevamente esos espacios, sobre todo para aquellxs que habían perdido seres queridos en manos del terrorismo de Estado.

La defensa específica de los derechos de las mujeres resultó un foco que interesó muchas de ellas. En el ámbito municipal, durante mucho tiempo fueron las únicas que atendieron estas cuestiones. El capítulo local de la “Asamblea Permanente por los Derechos Humanos” (APDH) era muy activo, sin embargo, las mujeres privilegiaron su participación en ámbitos que las afectaban directamente. Las “nuevas luchas” combinaban un ejercicio conocido, como el de reivindicar el derecho de agruparse y reclamar colectivamente por intereses puntuales, con el refugio frente al control de las fuerzas de inteligencia del Estado,

---

<sup>46</sup> Estas notas están basadas en información surgida de entrevistas realizadas a las fundadoras del Grupo de Mujeres Sin Moldes, en el marco del proyecto de creación del Archivo Feminista local, producto de la alianza entre la Biblioteca Popular de las Mujeres (BPM) y el Grupo de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia, Sociedad y Cultura (Ci.So.C).

que estaban mucho más presentes en espacios que defendían los derechos humanos. El poder estatal no percibía una amenaza mayor en estas nuevas iniciativas.

El antecedente más importante del movimiento de mujeres local fue Sin Moldes, cuyos inicios datan de 1992. Estaba formado exclusivamente por mujeres de edades, profesiones y trayectorias diversas. Estas se nuclearon en torno a la figura de Poupée Cáceres Cano, una médica patóloga que había pasado el exilio en Brasil y poco después de regresar al país, se instaló en Tandil. En sus valijas, Poupée trajo nuevos conocimientos sobre el feminismo, pero también prácticas valiosas que incluían una nueva forma de construir vínculos sociales.

La prioridad de Sin Moldes era la formación de las propias integrantes del grupo. Para cumplir dicho propósito, replicaron la modalidad de los grupos de autoconsciencia norteamericanos de los años '60-'70. Además, consolidaron vínculos con otras organizaciones de mujeres y feministas de la región del sudeste de la PBA, entre ellas el Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada (CAAM) de Mar del Plata y “Antígona” de Necochea. Pero compartir los saberes con otras mujeres resultó una parte importante de su trabajo, por lo que desarrollaron actividades y talleres para encontrarse e intercambiar.

La presencia en los medios de comunicación les daba la posibilidad de difundir las nuevas ideas a la mayor cantidad de gente posible. Además, dos de sus integrantes eran locutoras, por lo que los medios resultaron un recurso sencillo de poner a su servicio y eficaz. Con el tiempo, empezaron un programa radial llamado “Sin Moldes”, que permaneció al aire varios años. Este proyecto decantó de las actividades que desarrollaban y del perfil de sus integrantes. Las Sin Moldes, a partir de sus iniciativas, daban muestras de una enorme determinación por visibilizar la causa de las mujeres, pero esta generaba muy baja adherencias entre la comunidad tandilense.

Un 6 de agosto de 1996, despertaron con la trágica noticia de la muerte de Poupée. El impacto de este hecho totalmente inesperado, no logró frenar los impulsos de transformación que tenían. El viudo de Poupée les donó su biblioteca personal, una importantísima colección basada fundamentalmente en tomos sobre género y feminismo. Las Sin Moldes inmortalizaron a su mentora al transformar ese legado en una Biblioteca Popular. Con el sello de Poupée construyeron la primera y única, al menos hasta la fecha, Biblioteca Popular provincial especializada en género.

La Biblioteca Popular de las Mujeres (en adelante, BPM), tal como se la conoce en la actualidad, adquirió dinámicas propias. El ímpetu de reunirse y de generar espacios de reflexión que caracterizaba a las Sin Moldes coincidía con los propósitos de la BPM. En este marco, produjeron materiales propios que asumieron diferentes características. Entre ellos, “La Boletina” fue de los más destacados. Su nombre llamaba la atención por el evidente cambio de género de “boletín”, denominado corrientemente en masculino. Esta maniobra que consistía en utilizar el lenguaje para crear neologismos que propiciaran un mundo no solamente más femenino sino “más feminista” caracterizaba a los feminismos (Masson, 2007, p. 77, el entrecomillado es de la autora). La publicación de boletín mensual se extendió entre 1997 y 2013. Según los ejemplares archivados actualmente en la BPM, se publicaron al menos 148 números. Las mujeres utilizaban este soporte para comunicar a las socias de la BPM contenidos de tipo formativo asociados a alguna efeméride o informaciones vinculadas a la agenda de actividades de la BPM e instituciones afines.

Para esta investigación, “La Boletina” resultó un insumo para reconstruir cómo las mujeres elaboraron la demanda por el aborto legal. En el período que analizamos, comprendido entre los años 1997-2000, encontramos que este tema fue tratado recurrentemente, desde diversas aristas. Se lo evocó en la necesidad de que las propias mujeres participen del armado de políticas públicas que les permitan decidir sobre su cuerpo en libertad y a través de estadísticas informales sobre el aborto (según se documenta, en 1999 moría una mujer por día por esta causa).

En “La Boletina”, las mujeres desarrollaron contenido para problematizar la maternidad como una forma para abordar el aborto. Para ello, se valieron de múltiples recursos, como la poesía, en la que visibilizaron a la mujer detrás de la madre y enfatizaron su carácter de persona, que trascendía el “envoltorio” que implicaba el cuerpo de una mujer para el desarrollo de una gestación que de ninguna manera era descartable. También cuestionaron el mandato de la maternidad al señalar la imposibilidad de las mujeres de decidir sobre este hecho, lo que la convertía en una obligación o una exigencia sobre la que no podían elegir. Identificamos que en “La Boletina”, las mujeres realizaron un abordaje interseccional sobre el tema mediante la consideración de las variables de clase y de edad para definirlo. Esto se explicita en formulaciones que consideraban al problema como particularmente sensible para mujeres pobres y niñas.

En los inicios del año 2000, el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado atravesó las discusiones de los movimientos de mujeres y feministas a nivel nacional. En Tandil, el movimiento de mujeres las trasladó a la arena municipal. Las activistas tandilenses estaban al corriente de este proceso y lo instalaron localmente para encontrar respuestas en la clase política que estaba al frente del Municipio. Esta demanda se tradujo en la Ordenanza N° 8655 de 2002, que, como mencionamos anteriormente creó el “Área de la Mujer”, conjuntamente con el “Foro de Mujeres”, cuya función primordial era dar apoyo a la misma (Rodríguez, 2003).

Para el Estado municipal, las cuestiones vinculadas a las mujeres y a la creación de políticas públicas para la protección de sus derechos en general resultaron una prioridad secundaria. Esto motivó la reorganización del “Foro de Mujeres”, que en 2010 se transformó en el “Foro por la Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Mujeres” (en adelante, el Foro) y se constituyó como el principal contralor del Estado municipal en esta materia. Sobre sus inicios, las integrantes explicaron que: “había una necesidad de empezar a encontrarnos; habíamos empezado a sentir la necesidad de salir de ciertos círculos más universitarios, académicos si se quiere, y más liberales -lo digo peyorativamente-, porque varias de nosotras habíamos empezado a andar los territorios y a encontrarnos ahí”.

El Foro definió su tarea primordial en relación a la protección de los derechos de las mujeres en el ámbito local, lo que implicaba la tarea de monitorear políticas públicas municipales destinadas a las mujeres. La actividad principal remitía a atender las iniciativas (u omisiones) del Estado municipal en este campo. En base a eso, se articulaba con lxs actores/actrices pertinentes y se elevaban demandas concretas al municipio. No existían requisitos formales para integrarlo, aunque el interés en las temáticas que involucraban a las mujeres y en la perspectiva de género eran motivos necesarios para participar. Las reuniones eran quincenales pero, en caso de necesitarlo, se organizaban encuentros adicionales.

La reorganización del Foro implicó una redefinición de su composición, que estuvo definida por las mujeres que habían empezado a identificar que la falta de garantía de derechos específicos para este colectivo estructuraba la realidad de muchas tandilenses. El Foro estaba integrado por mujeres de diversas trayectorias. Algunas eran feministas de la primera hora, y como parte de Sin Moldes habían inaugurado el movimiento de mujeres a

nivel local. Varias militaban en partidos políticos, también participaban jóvenes estudiantes, amas de casa, mujeres universitarias, trabajadoras del Estado y mujeres académicas.

El 2015 quedó sellado en la memoria colectiva porque fue el año en que el movimiento nacional de mujeres y feministas se expresó de manera contundente en la arena pública. El primer “Ni Una Menos” se convocó para el 3 de junio de dicho año. Esta iniciativa sin precedentes apuntó a visibilizar las muertes de mujeres por razones de género, es decir sin otro motivo que por el hecho de ser mujer, y a exigir respuestas de la clase política frente a esto. Aunque el Foro no articuló el “Ni Una Menos” a nivel local, la flamante efeméride implicó nuevas responsabilidades.

En el 2015 iniciamos nuestra participación en el Foro que duró hasta 2017. En dicho período, quienes sostenían las tareas del Foro eran: María Nazábal (militante del FPV – coordinadora del área de Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Centro), Liliana Giannatasio (locutora y fundadora de la BPM), Patricia Londeix (auxiliar municipal, fundadora de la BPM), Alejandra Esains (militante del FPV – trabajadora del Centro de Referencia Local del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), Nancy Clementi (militante FPV – ama de casa), Silvia Llanos (militante FPV – empleada), Erica Lanzini (militante del PJ – trabajadora de la ANSES, docente universitaria), Jorgelina Leivas (militante de Patria Grande – Mala Junta), Jazmín Risé (periodista), Carolina Moules (docente) y Daiana Esnaola (estudiante y militante del Movimiento Popular Estudiantil).

La demanda por la legalización del aborto ocupó un lugar central en la agenda del Foro. Como estaba pendiente a nivel nacional, procurábamos que el Estado municipal reconociera y garantizara los derechos sexuales y (no) reproductivos. Los vínculos estrechos con el movimiento feminista nacional fueron sumamente fructíferos para lograr este fin. La Dra. Zulema Palma, una de las fundadoras de “Mujeres al Oeste”, había establecido vínculos con algunas de las feministas históricas del Foro en los EMFA. Su experiencia como médica en un hospital público de la localidad bonaerense de Morón donde garantizaban estos derechos, fue fundamental para constatar que ello no solo era posible sino que constituía una obligación del Estado.

Los lazos entre compañeras que compartían la misma fuerza político partidaria en diferentes ámbitos (municipal, provincial e incluso nacional) volvieron dinámica la circulación de información valiosa. Concretamente, pudimos acceder al proyecto provincial

de Consejerías y lo utilizamos como modelo para establecer pisos de demandas a nivel local. Sabíamos que esa política era una vía para la garantía de ILEs en el hospital público, lo que representaba un importante avance frente a la ausencia de la legalización del aborto. Esta política compensaba la ausencia del Estado como garante del derecho al aborto, e impartía justicia social, en especial entre las mujeres de los sectores más postergados.

#### *iv. Acción-reacción.*

En esta investigación, abordamos a los sectores conservadores, cercanos a la Iglesia Católica y al Grupo “Más Vida Tandil”, a partir de una serie de discursos que estos produjeron en un contexto particular. La prensa local publicó la realización de “más de 100 intervenciones” en el Servicio de Interrupción Legal del Embarazo (López Guerrero, 2015), un eufemismo para describir las Consejerías que tenían lugar en el hospital municipal. Puntualmente, recuperamos las declaraciones representativas que fueron producidas por estos sectores, a partir de este hecho específico, por lo que la postura que tiene la Iglesia sobre los derechos sexuales y (no) reproductivos en general o sobre el aborto en particular no es parte de nuestro análisis.

La nota periodística fue realizada a modo de cobertura del evento “Cuerpos y territorios” organizado por el Foro en ocasión del “Día de acción por la salud de las mujeres”, el 24 de mayo de 2017. El objetivo era crear un espacio de reflexión a partir de un panel integrado por expertas en derecho y en salud mental, promotoras territoriales de salud e integrantes de las Consejerías. A partir de las intervenciones del panel, se buscó generar un intercambio para generar información y atender dudas de las mujeres allí presentes.

La relevancia de esta nota periodística devino porque formalizó la existencia de las Consejerías en el hospital municipal local, algo de lo que ni el PEL ni las autoridades del SISP se habían ocupado. En la extensa entrevista, la Dra. Gabriela Weber y Patricia Londeix, integrantes del equipo de Consejerías, relataron que en el hospital municipal se garantizaban derechos no reproductivos a partir de la realización de ILEs y del inicio de las prácticas de Aspiración Manual Endouterina (AMEU).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> La AMEU es una práctica recomendada para realizar ILEs. Conlleva un mayor nivel de sofisticación que el aborto medicamentoso porque necesita de un quirófano, aunque puede realizarla unx médicx generalista. Se trata de una práctica invasiva, recomendada sobre todo para embarazos del segundo trimestre.

Los sectores conservadores reaccionaron rápidamente a estas declaraciones. En los días posteriores a la publicación de la nota, sus discursos se transmitieron en múltiples soportes, gráficos, redes sociales, audiovisuales, radiofónicos, etc. Las expresiones destacadas se publicaron en notas publicadas en portales online (ABCHoy) y en los principales medios gráficos locales (El Diario de Tandil, El Eco de Tandil, La Voz de Tandil). Sus declaraciones representativas tensionaban con las que habían elaborado las integrantes de las Consejerías. Como estrategia para contrarrestarlas, Mariana Rodríguez Varela la lideresa nacional de “Más Vida”, realizó un video en reacción a la nota periodística, donde clamaba por el derecho a vivir de los “100 bebitos sin nombre”.<sup>48</sup> Unos meses más tarde, varixs representantes de estos sectores intervinieron en la audiencia sobre aborto que organizó la Asociación de Abogados de Tandil (AAT) realizada el 23 de noviembre de 2017, en el marco de las conferencias realizadas acerca de la temática de violencia de género.

## **B. Las Consejerías bajo la lupa.**

### *i. La trastienda de la política. Reconstrucción de un escenario complejo.*

El proceso de configuración de las Consejerías se extendió entre 2014 y 2017 y comprendió diferentes sucesos vinculados a las mismas, tanto en el ámbito provincial, como en el municipal. Para organizar su análisis, elaboramos una línea del tiempo, repartida en tres períodos. La primera etapa de “negociación” se desarrolló entre fines de 2014 y fines de 2015. Se inició con la presentación de los proyectos a nivel provincial y municipal, incluyó la promulgación de la norma a nivel provincial y alcanzó el debate y la adhesión a la norma a nivel municipal. La segunda la denominamos etapa de “implementación”, se extendió en 2016 y duró hasta mediados de 2017. Integró la puesta en funcionamiento de la política a nivel municipal, sin que hubieran anuncios formales al respecto por parte de las autoridades municipales. La tercera, denominada etapa de “disputa pública”, comenzó a mediados de 2017 y se extendió hasta inicios de 2018. Se destacó por la incorporación de los sectores conservadores en el escenario de la política.

---

<sup>48</sup> El video completo puede verse a continuación. Última consulta 7-4-2020. Recuperado de: <https://www.facebook.com/elbebitolaplata/videos/1879874858932375/>

En la etapa de negociación, se presentó el proyecto de Consejerías y se promulgó de la Ley Provincial N° 14.738, hechos abarcados en el capítulo IV. En el ámbito local, contempló la presentación del proyecto impulsado por Rogelio Iparraguirre (FPV) en noviembre de 2014, y la incorporación del Foro al proceso, tanto mediante la producción de un proyecto como por la propuesta de una serie de encuentros, desde mediados de 2015, con la Comisión de Desarrollo Social y Salud (en adelante, CDSS) del Concejo Deliberante. En esta misma etapa se desarrolló un debate donde se recuperó todo el proceso de discusión de ambos proyectos y se adhirió a la mencionada Ley Provincial.

La promulgación de la Ley Provincial N°14.738 formalizó a las Consejerías como institución a nivel provincial, hecho que tuvo múltiples efectos. Al mismo tiempo que respaldó la demanda del Foro que bregaba por que la política funcionara en el ámbito local, evidenció la heterogeneidad de posiciones dentro de la propia CDSS. En aquel entonces, la presidía Adolfo Loreal (UCR), el vicepresidente era Rogelio Iparraguirre (FPV) y lxs vocales eran Pablo Díaz Cisneros (PRO Cambiemos), Sergio Lunghi (UCR), Nora Polich (UCR) y Néstor Müller (UCR). La formalización de la norma polarizó las posturas de quienes intervenían en las discusiones relativas a las Consejerías. Lxs representantes del oficialismo concentrado por la UCR, y del Frente Renovador, una de las minorías opositoras, sostenían que las Consejerías ya existían dentro del SISP. La postura de la mayoría opositora nucleada en el FPV, y del Foro, era radicalmente opuesta, porque sostenían que la política no existía y que debía ponerse en marcha según lo que indicaba la Ley Provincial.

El oficialismo estableció dos estrategias fundamentales para probar que las Consejerías ya eran una política del gobierno local. En primer lugar, citaron a funcionarixs para que mediante sus testimonios, confirmaran esta idea. Graciela Jaramillo,<sup>49</sup> por ejemplo explicó que las Consejerías funcionaban hacía 20 años en el SISP. En segundo lugar, interpellaron al PEL, al que le solicitaron un informe sobre la política. Para dar una respuesta, el PEL envió un formulario a cada médicx del SISP (que incluye al hospital y a los CAPS) para indagar en las tareas vinculada a las Consejerías. Este resultó un método controversial, porque una respuesta negativa suponía el incumplimiento de una tarea y no la falta de implementación de una política. Por tal razón, la oposición y el Foro impugnaron los

---

<sup>49</sup> Graciela Jaramillo se desempeña coordina los talleres sobre educación sexual en el SISP, que se basa en la difusión de MAC. Organiza charlas en instituciones educativas con el objetivo de difundir el trabajo del municipio al respecto.

resultados del informe, donde el PEL confirmó que las Consejerías estaban en funcionamiento. Para el oficialismo esto fue una victoria y, a partir de ese momento, el trabajo sobre la política lo continuó la CDSS exclusivamente. La última demanda del Foro fue que el Municipio de Tandil adhiriera a la Ley Provincial N° 14.738.

En el debate realizado en noviembre de 2015 se sintetizó el proceso de discusión en torno a las Consejerías. Luego del mismo, se votó de manera unánime por la adhesión a la norma provincial, hecho que identificamos como el cierre de la primera etapa de la política. Esta conquista atribuible al movimiento de mujeres, en particular al trabajo activista del Foro, no representaba una garantía para la implementación de la política. El Estado municipal había mostrado su funcionamiento opaco y la “polémica” que había despertado el artículo 14 de la Ley, rechazado enfáticamente por el oficialismo radical, evidenciaba que las diferencias de criterios podían ser problemáticas a futuro. Este indicaba como tenía que estar compuesto el equipo de las Consejerías, y enfatizaba que lxs profesionales que se hubieran proclamado como objetorxs de conciencia<sup>50</sup>, no podían integrarlas las Consejerías.

La etapa de implementación de la política se inició a finales del 2015, con la Ley Provincial N° 14.738 y la adhesión del Municipio como respaldo, pero sin anuncios oficiales al respecto. Las voluntades individuales tuvieron mucho que ver con la puesta en marcha de las Consejerías. La Dra. Gabriela Weber, trabajaba de manera comprometida y se mostraba predispuesta a intervenir con métodos medicamentosos como el misoprostol en casos de ANPs. Silvina Romero que se desempeñaba como trabajadora social, integraba programas que entregaban MAC y Patricia Londeix, una auxiliar administrativa que trabajaba en salud, tenía una sólida formación en género producto de su militancia histórica en el feminismo local como integrante de la BPM. Estas mujeres contactaron a Sandra Fraifer, que luego pasaría a ser vicepresidenta del SISP y le propusieron armar el dispositivo de Consejerías en el hospital municipal. Fraifer lo tomó enseguida, porque quería trabajar en esa línea.

Con las Consejerías en marcha, en octubre de 2016, el Intendente Lunghi anunció la creación de la “Dirección de Políticas de Género y Diversidad Sexual”. En marzo de 2017, un documento del gobierno reconoció el trabajo realizado por el hospital en capacitaciones sobre ILE y garantizaron la provisión de misoprostol para llevarlas a cabo. Estos avales

---

<sup>50</sup> La figura del “objeto/a de conciencia” surge a partir de una interpretación actualizada del artículo 86 del Código Penal. Es la única ley de todos los códigos argentinos que evita a lxs profesionales de realizar, por ejemplo, la práctica del ANP o ILE cuando adscriban motivos religiosos, éticos o morales.

oficiales hacia las Consejerías no alcanzaban para aminorar los efectos de la hostilidad sistemática de lxs integrantes del servicio de tocoginecología hacia las trabajadoras de las Consejerías, fundada en el rechazo, desde un posicionamiento moral, a la garantía de ANPs e ILEs. Todxs lxs profesionales del servicio se habían proclamado como objetores de conciencia (médicxs, obstétricxs, enfermerxs), lo que provocó un efecto contagio al resto de los componentes del hospital (personal de rayos, laboratorio, admisión, guardia). Recién a finales de 2017, el directorio del SISP (gestión 2015-2017), que estaba integrado en ese momento por Gastón Morando en la presidencia y por Sandra Fraifer en la vicepresidencia, emitió la resolución N° 938/17 (SISP, 2017) que fue una disposición formal en la que se reconoció institucionalmente a las Consejerías y les otorgó un marco normativo.

La etapa de disputa pública, última de la política, se inició en mayo de 2017 luego de la publicación de la nota que confirmó que las Consejerías eran una política municipal. La reacción a la noticia mediante la producción de discursos por parte de los sectores conservadores de la sociedad tandilense dio inicio a su incorporación en las discusiones sobre el contenido de las Consejerías. A partir de esa situación, los discursos de estos sectores se propagaron por múltiples soportes que amplificaron el alcance de sus voces.

La vigencia de la Ley Provincial N° 14.738 y la adhesión del Concejo Deliberante tandilense a la misma evidencian que las normativas no bastan para garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos. Si bien el Municipio de Tandil destinó recursos humanos y materiales para desarrollar las Consejerías, la irrupción de los discursos de sectores conservadores en la escena de la política junto con el contexto institucional ambiguo, catalizaron el cierre del Servicio y la interrupción de la garantía de derechos sexuales y (no) reproductivos durante siete meses. Al parecer, en esta política están convocadas concepciones en pugna, lo que entorpece su funcionamiento. Es por eso que la incorporación de los discursos al análisis acerca de las Consejerías tiene que ser una herramienta para comprender como las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género median en su desarrollo.

## **Capítulo VI – Análisis local.**

En el presente capítulo, analizamos la construcción discursiva de las Consejerías que, como ya hemos especificado, se basa en la interrelación de una multiplicidad de discursos que le dan sentido e impactan en su configuración. Las diferentes declaraciones representativas de lxs representantes políticos contienen sus concepciones particulares acerca del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género, que tensionan y disputan con los que aportan los discursos de otros sectores. Todos ellos impactan en la configuración de las Consejerías.

A continuación, compartimos los resultados del análisis de los discursos de lxs representantes políticos electxs, es decir lxs concejalxs que intervinieron en la construcción discursiva de las Consejerías. En primer lugar, introducimos las categorías de discursos utilizadas. Para abordar la arena municipal, incorporamos las producciones de representantes políticos electxs, como lxs concejales, y no electxs, como las mujeres del Foro del Foro y los sectores conservadores, cuyos análisis compartimos en el capítulo VII. En segundo lugar, presentamos los análisis correspondientes a los discursos normativos, constituidos tanto por declaraciones representativas de lxs concejalxs como de las mujeres del Foro. En tercer lugar, indagamos en los resultados referidos a las entrevistas en profundidad realizadas a lxs concejalxs.

El desarrollo del análisis se basa en las dimensiones del diagnóstico y del pronóstico que constituyen los insumos para describir y analizar los marcos interpretativos, que se definieron a partir de las preguntas guía efectuadas a los textos que integraron el recorte. Una política incluye una representación de un diagnóstico y de un pronóstico, dos de las tareas principales en el proceso de creación de marcos (Bustelo y Lombardo, 2006). Mediante el análisis de las mencionadas dimensiones, determinamos las características de los marcos que cada actor/actriz produce y los identificamos como parte del proceso de la construcción discursiva de las Consejerías. Mediante esta reconstrucción, podemos identificar los mecanismos de dicho proceso, así como explicar por qué si la política estaba orientada al acceso a derechos sexuales y (no) reproductivos, no fue evidente obtener tal objetivo.

### **A. Discursos en foco.**

El desarrollo del análisis de las Consejerías en el ámbito municipal incluyó no solo la categoría de discursos de tipo “normativo” sino también la de “entrevistas en profundidad”. La primera abarcó los proyectos vinculados a la puesta en marcha de la política pública en este ámbito, presentados entre 2014-2015 por actores/actrices estatales (concejals) y extra estatales (mujeres del Foro). Esta categoría incluyó el debate que se produjo cuando el Concejo Deliberante adhirió a la norma provincial y también la ordenanza elaborada como corolario del proceso.

Este documento administrativo producto del proceso legislativo derivó del asunto N° 960/14-433/15 y del Expediente 4053/15, por esa razón, constituye un registro importante de esta política. Además, fue la única norma local relativa a las Consejerías, porque estas no fueron reglamentadas posteriormente. Su contenido fue descartado del análisis, porque estaba conformado solo por dos artículos que referían de manera escueta y técnica a la adhesión local a la Ley Provincial N°14.738, por lo que no resultó un aporte para esta investigación.

Por su parte, las entrevistas en profundidad fueron realizadas a lxs concejalxs entre diciembre de 2019 y marzo de 2020. Este corpus aportó las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género que integraban las declaraciones representativas de actores/actrices críticxs que mediaron en la configuración de las Consejerías. Las dimensiones consideradas para el análisis se refieren a la definición de la temática, del problema y de la solución. También al género, a la interseccionalidad y a la normatividad.

## **B. La producción discursiva de las Consejerías en el ámbito local.**

### *i. Las voces en la letra de la ley.*

#### *a. Lo que dicen los proyectos.*

Los proyectos referidos a la creación de las Consejerías bajo análisis presentan ciertas particularidades que detallamos para inaugurar esta sección. El primero de ellos fue presentado en noviembre de 2014 por Rogelio Iparraguirre, que en las elecciones legislativas

de 2013, se convirtió en concejal por el FPV. Se titulaba: “Creación de un sistema de consejería en Salud Sexual, Procreación Responsable y Aborto no Punible (SS, PR y ANP) en el sistema público de salud del Municipio de Tandil”. Este constituyó una referencia directa para el segundo proyecto, presentado por el Foro a la CDSS, en julio de 2015. A este lo llamaron: “Creación de un sistema de Consejería en Salud Sexual, Salud Reproductiva e Interrupción Legal del Embarazo (SS, SR e ILE) en el sistema público de salud del Partido de Tandil”.

El primer rasgo de los proyectos es el uso de expresiones distintivas para definir su alcance. El del FPV se inclinó por Salud Sexual, Procreación Responsable y Aborto No Punible, mientras que el del Foro optó por Salud Sexual, Salud Reproductiva e Interrupción Legal del Embarazo. Además, este último pretendía que el alcance del mismo se extendiera al Partido de Tandil, mientras el del FPV se acotaba al Municipio. La definición de la temática en torno al embarazo adolescente se realizó en ambos de manera progresiva y algo difusa. La introducción de estadísticas, la identificación de sus causas e impactos en diversos ámbitos de la vida de quienes lo atraviesan fueron elementos comunes a los proyectos. Las estadísticas en particular pusieron de relieve el impacto negativo de este fenómeno en la vida de las niñas y adolescentes pobres, una franja de la población ya de por sí vulnerable.

El proyecto del Foro presentaba estas características, aunque se destacó por incorporar legislación específica sobre derechos de las mujeres y sus sexualidades. Si bien este replicó la temática planteada en el proyecto del FPV, la inclusión de esta legislación específica da cuenta de un intento, que no prosperó a lo largo del proyecto, por definir la temática de manera más amplia. En ambos textos, encontramos que la temática se apartó de la definida en el proyecto provincial, centrada en el aborto. Este resulta un hecho llamativo porque se trató de una referencia insoslayable. Como dato adicional, la palabra aborto fue utilizada sólo tres veces en el proyecto del FPV y cinco en el del Foro, un número bajo para proyectos que se componen de aproximadamente tres mil palabras. Una posible razón para este hecho puede ser el contexto social conservador que caracteriza a la ciudad de Tandil, desarrollado en el capítulo V.

La definición del embarazo adolescente como problema se argumentó en ambos proyectos mediante la presentación de cifras que evidenciaron su densidad y urgencia. Este hecho confirmó una fundamentación primordialmente cuantitativa del mismo. Las altas tasas

de mortalidad que provoca y las consecuencias en las perspectivas de desarrollo personal, en ámbitos laborales y educativos, lo destacaron como un factor que profundiza situaciones de desigualdad. En los proyectos, se estableció una conexión entre el problema del embarazo adolescente con la falta de acceso a la información en materia de sexualidad que provoca la imposibilidad de que las jóvenes más pobres puedan tomar decisiones autónomas acerca de sus propios cuerpos, lo que complejiza el escenario.

La manera en que se presentó al embarazo adolescente en los proyectos parece apuntar a que es un problema que tienen las niñas y adolescentes pobres. Sin embargo, la referencia a “toda la población” como objetivo de la política en el del FPV pone en tensión este dato, aunque no se profundizó más allá de la mención a dicha expresión. Por su parte, el proyecto del Foro replicó de manera literal varios artículos de la Ley Provincial N° 14.738, aunque en varios de ellos que en el texto original referían de manera explícita a las mujeres, incorporó la palabra “varón”: “respetar el derecho de la mujer *o el varón* a decidir por sí mismos/as sobre las cuestiones que afectan a su propio cuerpo, a su salud y a su vida” (Foro de Mujeres, 2015, art. 4, inc. a,) (el énfasis es nuestro). Este pareció un intento por definir que el problema también es de los varones, pero esta argumentación no se profundizó.

Las responsabilidades no se definieron de manera explícita en ninguno de los proyectos. Sin embargo, puede interpretarse el hecho que un representante político electo haya elaborado un proyecto de estas características como una toma de responsabilidad respecto de una demanda irresuelta. Además, el proyecto apuntó a elaborar una política pública, por lo que el problema se tradujo en una exigencia hacia el Estado y lo situó como máximo responsable en revertir dicha situación. Relativo a esto, en varios artículos del proyecto del FPV se instó al PEL a definir la integración de las Consejerías y a arbitrar los medios necesarios para ponerlas en marcha. Por su parte, las mujeres del Foro asumieron la responsabilidad de la representatividad política al ingresar el proyecto en la arena pública con el objetivo de jerarquizar un problema excluido de las prioridades municipales.

Los proyectos proponen soluciones variadas al problema planteado. En el caso del FPV, propusieron la puesta en marcha de las Consejerías como política integral, enfocada a los estratos más vulnerables de la sociedad, en particular a lxs adolescentes de menores recursos materiales. Sin embargo, los argumentos del proyecto no especificaron en qué consistirían las Consejerías o en cuáles son sus ventajas frente a otras alternativas. El

proyecto del Foro enfatizó como solución la puesta en marcha de las Consejerías y detalló que se trataban de la: “democratización del acceso a elecciones autónomas” (sic). Subrayaron la necesidad de procurar entornos seguros para tal fin, basados en normativas que garantizaran el acceso a la información en relación a la sexualidad cuyo abordaje, insistían, debía exceder la genitalidad. Destacaron el carácter integral de las Consejerías, basado en atender a la totalidad de la persona, lo que evitaba centrarse únicamente en el aparato reproductor (Foro de Mujeres, 2015, art. 2. inc. 2).

En cuanto a los alcances de los proyectos, en el del Foro, aunque no se definió un sector de la población en particular, en varios artículos se hizo hincapié en el impacto esperado en “usuarios y usuarias” y/o “mujeres y varones”. Los impactos esperados en los comportamientos pueden leerse con mayor nitidez en este proyecto porque se identifica que se afectaría la toma de elecciones autónomas acerca de los cuerpos a partir de acceder a información de calidad que logre reducir las tasas de embarazos no planificados.

Con respecto a la interseccionalidad, en ambos proyectos recurrió a la combinación de variables para atender la vulnerabilidad. Se contemplaron el género, la edad, el nivel educativo y la clase social para describir el impacto todavía más nocivo del fenómeno de embarazo adolescente entre la población que reúne las variables mujeres, jóvenes, pobres y sin acceso a la educación. Se explicó que el hecho de encontrarlas juntas resultaba un factor que impedía la toma de decisiones autónomas sobre sus cuerpos.

El concepto de género se utilizó para destacar que las mujeres son la población más afectada por el embarazo adolescente. Dicho uso equiparó esta categoría con la de sexo, lo que replicó la binarización hegemónica que asocia la identidad de género con la capacidad reproductora. En ninguno de los textos se utilizó esta variable para explicar cuestiones estructurales y para visibilizar por qué las mujeres tienen mayores dificultades que los varones para tomar decisiones autónomas en el campo de la sexualidad o por qué este fenómeno impacta puntualmente a las mujeres jóvenes pobres.

En el caso del proyecto del Foro, el agregado de la palabra “varón” a cada artículo de la Ley Provincial N° 14.738 que incluía únicamente a las mujeres, como el que sigue: “respetar el derecho *de la mujer* a decidir por sí misma sobre las cuestiones que afectan a su propio cuerpo, a su salud y a su vida” (Macha, 2015, art. 5, inc. a), evidenció no solo cómo lxs representantes políticos electxs consideran a las mujeres, sus supuestos intereses y

necesidades, sino también la preeminencia de concepciones binarias respecto del género. Esto confirmó la omisión de su carácter relacional para profundizar las explicaciones, un recurso que podría apuntar a las razones estructurales de la opresión que las mujeres, en particular cuando buscan vivir sus sexualidades por fuera de la norma estrictamente reproductiva sobre la que se erige el sistema heterocispatriarcal.

La definición de la categoría “mujer” no se problematizó en ninguno de los dos proyectos. En ambos se utilizó la expresión “madres adolescentes” como sinónimo de las mujeres adolescentes que cursan embarazos. En ninguno de estos textos se cuestionaron ni las razones que establecen al embarazo como un ideal, como único proyecto de vida en especial para las mujeres, adolescentes, pobres, ni el rol de reproductoras de las mujeres. Si bien el proyecto del Foro mencionó a los varones, este recurso vino a ubicarse como contraposición a la categoría “mujer” que prevalecía en el proyecto provincial. Por lo que completó el binomio varón-mujer, lo que involuntariamente tiene como efecto el refuerzo de los estereotipos de género, así como el reparto tradicional de los roles, a los que se da continuidad. Además, tampoco se describió ni se especificó el rol puntual de los varones en el hecho de que las mujeres cursen embarazos no deseados.

Estas omisiones involuntariamente refuerzan las visiones esencialistas de la maternidad como mandato para las mujeres. Si estos proyectos no lo cuestionan, vuelven a exponer a las mujeres a la carga de sostener solas la reproducción, tal como dicta el sistema heterocispatriarcal. La definición del problema del embarazo no deseado como producto de decisiones que no sólo competen a las mujeres sino también a los varones y como posible producto de las fallas propias de los MAC, por ignorancia respecto de sus usos o también por prácticas sexuales irresponsables, entre otras, sería una manera de repartir las responsabilidades. De esta manera, se incrementaría la participación de los varones en cuestiones ligadas a la reproducción, tanto sobre sus consecuencias positivas, pero fundamentalmente sobre las negativas.

En ambos proyectos el horizonte normativo se estableció tácitamente e incluyó las conductas de los varones en relación a sus sexualidades, quiénes detentan el privilegio de la toma de decisiones autónomas en este campo, algo que no es potestad de las mujeres, menos aún si son jóvenes y si tienen un acceso escaso a la educación y a los bienes materiales. Ambos proyectos pretendían revertir sus destinos injustos por el solo hecho de ser mujeres,

al posibilitarles el acceso a información de calidad, que diera lugar a mejores decisiones para sus propósitos de vida. Esto evidencia que las Consejerías fueron formuladas principalmente como una política para responder a la vulnerabilidad de las adolescentes. Si bien el Foro puede haber contemplado esta maniobra como una estratégica para obtener una herramienta que iba a convertirse en accesible para todas las mujeres, resulta una justificación un tanto conservadora para el acceso a derechos sexuales y (no) reproductivos.

De no acreditarse una vulnerabilidad en este sentido, que presupone cierto desconocimiento acerca de la sexualidad o dificultades para pensar el proyecto de vida por fuera de la maternidad en general, parece no haber justificación para las Consejerías. Por más que sean absolutamente necesarias, es necesario subrayar este punto que pone de manifiesto que la política se sustenta sobre nociones acotadas acerca de la sexualidad, que eluden la discusión respecto de la posibilidad de vivir una sexualidad deseada, diferenciada de la maternidad. Este hecho deja en claro que el contenido de la política se ordenó en relación a de quién parecía ser el problema. La insistencia en que era de las mujeres, jóvenes y pobres obturó posibilidades para pensarlo en relación a una sexualidad que pueda entenderse por fuera de la reproducción.

A partir de los elementos que hemos encontrado como constitutivos de ambos proyectos, podemos confirmar que se caracterizan por presentar el marco “democratizador”, que ya habíamos identificado en el nivel provincial. La cita de una serie de legislaciones, protocolos y resoluciones relativos al embarazo adolescente como eje de las sexualidades de las mujeres, sustentaron ambos proyectos municipales, y subrayaron al mismo tiempo que denunciaron, la necesidad de su cumplimiento en este ámbito. En el proyecto del Foro, advertimos una tendencia pronunciada a exigir al Estado municipal la obligación del cumplimiento de los derechos específicos de las mujeres y de sus sexualidades y la instauración de las Consejerías como la estrategia destacada para garantizarlos.

*b. Un debate plural.*<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Puede accederse al debate a través de las actas publicadas en la página web del municipio de Tandil. Última consulta 14-4-2020. Recuperado de: <http://www.hcdtandil.gob.ar/sesiones/actas.html>.

El debate que dio un cierre a las negociaciones legislativas en torno a la política de las Consejerías se desarrolló en el marco de las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante el 12 de noviembre de 2015. La presencia de la totalidad de lxs concejalxs de la ciudad habilitó el quórum para una sesión que estuvo presidida por la Lic. Romina N. Mapelli, asistida por el Secretario Sr. Diego Palavecino y la Prosecretaria Sra. Ligia Laplace. Se trataron los asuntos 960/14 y 433/15, ambos referidos a la política. En el mismo, dieron sus discursos tres representantes políticos electxs, Rogelio Iparraguirre (FPV), Adolfo Loreal (UCR) y Nora Polich (UCR), según su orden de aparición. Como corolario del mismo, se votó por unanimidad la adhesión a la Ley Provincial N° 14.738.

La apertura del debate sucedió con la palabra del concejal Rogelio Iparraguirre (FPV). En su exposición, definió la temática en base a un nuevo orden de prioridades, en relación al proyecto presentado: “la necesidad de normar, legislar y regular un sistema de Consejerías en salud sexual, procreación responsable y aborto no punible”, que funcionaran en el SISP de Tandil y que estuvieran adecuadas a las legislaciones nacionales y provinciales. Como motor de dicha temática mencionó el imperativo que esto representaba tanto para el sistema de salud local, como para la protección de los derechos de la población en general y de las mujeres tandilenses en particular.

El segundo concejal en tomar la palabra fue Adolfo Loreal (UCR). Coincidió en la definición de la temática postulada por Iparraguirre, aunque diagnosticó que su intervención había sido inadecuada, porque redujo las Consejerías a una cuestión de: “aborto sí aborto no, objetores de conciencia sí objetores de conciencia no”. Loreal indicó que el motor de la política fue la temática de las Consejerías, que había surgido por la interrogación concreta del Foro a la CDSS acerca del expediente presentado por el FPV sobre la instauración de las Consejerías en el SISP. Esta explicación le dio lugar al concejal para desviar el debate y poner en primer plano la interpelación que como representante realizó al PEL, a partir del pedido de informes para dar seguimiento a la indagación iniciada por el Foro. Loreal aprovechó para criticar el rol del Foro que según su opinión no ocupó el rol de proponer un nuevo modelo de Consejerías, sino que se enfocó en presionar por el seguimiento del expediente del proyecto del FPV, lo que dejó entrever una acusación por una complicidad político partidaria con el FPV.

Nora Polich (UCR) fue la última representante en participar en el debate. Su definición de la temática fue bastante más difusa, aunque la elaboró de manera similar a lo propuesto por Iparraguirre y Loreal, vinculándola a la creación de Consejerías. En su discurso, celebró la posibilidad de debatir en el Concejo Deliberante sobre un tema que: “no está definido en su totalidad en muchos sectores de la sociedad”, pero no se explicitó de que se trataba. Polich explicó el proyecto local como producto de la presentación del proyecto de ley de Consejerías a nivel provincial por parte de la senadora Mónica Macha.

Iparraguirre definió que el problema articulador de la política era el embarazo adolescente “un problema social muy serio”, en consonancia con lo desarrollado en el proyecto de su autoría. En sus afirmaciones, mencionó un listado de problemas vinculados en mayor o menor medida a las Consejerías, algo que ya estaba presente en el proyecto. La novedad fue la mención de la objeción de conciencia, sobre la que mencionó que: “atenta contra el espíritu y naturaleza de las Consejerías”. Las describió como un impedimento para el correcto funcionamiento de la política.<sup>52</sup>

En lo que respecta a la justificación de la existencia del problema y la necesidad de atenderlo, Iparraguirre recurrió a las estadísticas oficiales que ubicaban la tasa del embarazo adolescente de Tandil en un 4% por encima de la media de la PBA para justificar por qué se trataba de un problema real. También evocó la marcha de “Ni Una Menos” local, la cual describió como: “una de las más masivas manifestaciones que hayan transcurrido en la historia de nuestra ciudad”, para justificarlo como tal, en particular porque en el petitorio local de dicha marcha la exigencia por la aprobación del proyecto de Consejerías figuraba como primera prioridad.

Las declaraciones representativas de Iparraguirre definieron que las causas del embarazo adolescente remitían al menor capital social, cultural y educativo de las personas que lo padecían directamente, hecho que reforzaba la necesidad de las Consejerías. En su discurso, el concejal definió que lxs afectadxs directxs eran las mujeres, jóvenes y pobres que veían restringidas sus posibilidades para acceder a información veraz y confiable sobre las posibilidades de elección en torno a su propio cuerpo. Estas afirmaciones respaldaron lo esbozado en el proyecto del FPV acerca del impacto directo de este problema sobre las

---

<sup>52</sup> El asunto de lxs objetorxs de conciencia tomó envergadura con el reclamo de la UCR frente al artículo 14 incluido en el proyecto del Foro, el cual impedía que las personas que se reconocieran como objetoras integraran el equipo de las Consejerías.

mujeres que reunían especialmente esas tres condiciones. En sus dichos, el concejal amplió la definición de las consecuencias problemáticas, las cuáles según expresó, alcanzaban al conjunto social y no solo a ellas.

Iparraguirre destacó que en el proceso de debate acerca de Consejerías se convocaron múltiples perspectivas, caracterizadas por las diferencias morales, éticas y religiosas. Al hacerlo, tácitamente repartió responsabilidades que recaían sobre todxs lxs actores/actrices que definió como parte del problema al participar como funcionarixs públicxs de dichas discusiones. Tanto quiénes ocupaban posiciones administrativas en el SISP, como a lxs integrantes del PEL, a lxs miembrxs de la CDSS, pero también al Concejo Deliberante en su totalidad, sin olvidar a las organizaciones de la sociedad civil idóneas respecto de este tema, como el Foro.

La solución que Iparraguirre propuso en su discurso para el embarazo adolescente fue la puesta en marcha de las Consejerías. Sus afirmaciones las definieron como: “la estrategia central de promoción y prevención con perspectiva de derechos humanos y género en lo que a la sexualidad, la procreación y la interrupción legal del embarazo respecta”. Para ahondar en este punto, propuso múltiples argumentos vinculados principalmente a las posibilidades que ofrecía a lxs usuarixs esta estrategia para: “acceder a elecciones autónomas a partir de un asesoramiento imparcial, basado en información legal confiable, oportuna, completa y públicamente accesible”. Las formulaciones de Iparraguirre en el debate dejaron entrever que los comportamientos que se buscaban afectar fueron, en primer lugar, los de las mujeres, como individuos, constituidas en parejas o en familias, en relación a las decisiones que estas pudiesen tomar sobre sus cuerpos, así como la: “planificación de su vida y de sus familias”. Se pretendía que pudieran tomarlas en instancias libres de discriminación, coacción o violencia. Se apuntó primordialmente a ellas, aunque también se consideró a usuarios y a la población en general.

Entre los objetivos de solucionar el problema, algunos estaban vinculados directamente a la salud, como mejorar ciertos indicadores (reducción de la morbilidad materno infantil, prevención de embarazos no planificados o no deseados, en particular entre la población adolescente) o mejorar el acceso a la salud en general y a la sexual en particular (promoción de la salud sexual de lxs adolescentes, prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual -en adelante ETS-, y de patologías genitales y

mamarias). Otra serie de objetivos apuntaban a garantizar el acceso a la información acerca de la salud a toda la población (puntualmente referida a la salud sexual y a la procreación responsable). También se mencionaron objetivos estructurales que remitían, en especial, a modificaciones respecto de la toma de decisiones en el ámbito de la salud sexual y la procreación (potenciar la participación femenina) y la acentuación de mecanismos atenuantes de la discriminación hacia las mujeres en el mismo ámbito (las Consejerías como dispositivo para disminuirla hasta erradicarla).

Por su parte, el concejal Adolfo Loreal (UCR) propuso que el problema fue disparado por el reclamo del Foro acerca de las Consejerías, por lo que era exógeno a la CDSS. Si el problema, tal como lo definió el concejal oficialista, se limitaba a cuestiones vinculadas a la gestión (por partida doble, de la CDSS frente al PEL y de este como garante de la política), una posible causa puede identificarse en la falla de la comunicación entre el Municipio y el Foro como representante de la comunidad. En este sentido, podría definirse como un problema de acceso a la información pública, donde la comunidad en general, y el Foro en particular, eran quiénes se veían directamente afectados por el mismo. Aunque Loreal definió el problema de manera distinta a como lo hizo Iparraguirre, brindó definiciones acerca del embarazo adolescente. Lo vinculó a: “una materia tan sensible como *nuestras* adolescentes, *nuestras* mujeres y lo que es la planificación familiar y el nacimiento y la vida” (el énfasis es nuestro).

La estrategia planteada por el bloque de la UCR que el concejal Loreal orquestó como presidente de la CDSS, fue interpelar al PEL<sup>53</sup> y dar respuestas al reclamo del Foro y de la oposición. Las responsabilidades pueden identificarse tácitamente a partir de esta acción. En el caso de lxs integrantes del PEL, eran amplias y directas y se vinculaban con la garantía del servicio de Consejerías a toda la comunidad. Las responsabilidades de lxs representantes eran limitadas e indirectas y se acotaban a la gestión de los reclamos para obtener información. Acorde a su definición inicial del problema, el concejal oficialista estableció que la solución

---

<sup>53</sup> En el informe que presentó el PEL como respuesta al reclamo iniciado por el Foro, el gobierno estableció cuál era su concepción sobre las Consejerías. Tal como sostenían lxs representantes oficialistas, este afirmó que la política estaba implementada. Para ello, incluyó una historización del dispositivo que era parte del SISP desde 2002. Sostuvo que estaban en funcionamiento en dieciocho centros de atención primaria (CAPS) y que involucraban el trabajo de cuarenta profesionales.

era la obtención del informe del PEL.<sup>54</sup> Las acciones vinculadas a la misma consistían en gestionarlo y presentarlo a quiénes estuvieran interesados en él. El objetivo primordial fue dar respuesta a la demanda del Foro, la cual entendían como legítima.

Durante la mayor parte de su discurso, el representante oficialista sostuvo las ideas introducidas previamente. Sin embargo, mediando sus declaraciones, propuso una definición alternativa del problema. Expresó que se trataba de la actitud de ciertos representantes políticos electos que enviaban señales favorables a la comunidad respecto de la posibilidad de la práctica del aborto en el marco del SISP. Para enfatizar que hablaba en representación de quiénes rechazaban el aborto, en dicho pasaje de su discurso utilizó el plural y reivindicó, de esa manera, la representación de las diferencias presentes sobre este tema en la comunidad, las cuales quedaban “encarnadas en los posicionamientos personales, que no pueden ser excluidos, porque cuando hablamos de ética y moral estamos diciendo que nos referimos a aquello que hace al bien y al mal en relación con la humanidad”. En base a estos hechos, defendió la necesidad de un posicionamiento moral frente al aborto y justificó su postura en base su experiencia profesional como psicólogo en el hospital y en el poder judicial que lo hicieron testigo de lo que denominó como el “costo emocional” del aborto. Explicó este fenómeno a partir de testimonios escuchados en su tarea profesional y señaló que advertía tal impacto que: “los abortos dejan en mujeres viejas, que año a año recuerdan la fecha en que se produjo aquel aborto y la edad que la criatura tendría”.

Los dichos de Loreal en el debate remitieron a que era imposible reducir esta cuestión a una decisión que alguien toma respecto de practicarse un aborto y entonces lo obtiene. En sus afirmaciones, estableció que si se accediera al aborto de ese modo, se estaría abordando la cuestión “a la ligera” y con ello: “la vida de *nuestras* adolescentes, la vida de *nuestras* mujeres y lo que significa la tenencia de un hijo y la planificación familiar” (el énfasis es nuestro). Según su discurso, las diferencias existentes en la comunidad respecto de este tema debían ser salvadas por la Ley. Para abundar sobre en este punto, citó el caso de las Consejerías cuya discusión a nivel local resolvió la promulgación de la Ley Provincial N°14.738, por lo que también ofreció una interpretación sobre lo sucedido en este proceso.

---

<sup>54</sup> Tal como se esperaba, el informe confirmó el funcionamiento de la política en el marco del SISP, respuesta que, para los representantes oficialistas, era fácil de anticipar.

La última concejal en ofrecer una posición en el debate fue Nora Polich (UCR). Definió el problema como la dificultad para obtener consensos en torno a las Consejerías entre las diferentes fuerzas políticas de la CDSS. Señaló que las diferencias ideológicas: “les hacen abordar los temas de diferentes maneras”, aunque destacó el logro que representó que todos los bloques hubieran alcanzado un dictamen en septiembre de 2015, porque fue la muestra de que el proceso había sido productivo y que habían superado sus diferencias ideológicas, al menos en este tema. Justificó la definición del mismo en base al peticionario elaborado durante las reuniones organizativas del “Ni Una Menos” local, donde la puesta en marcha de las Consejerías figuró como un reclamo prioritario del colectivo frente al gobierno. Polich había participado de dichos encuentros y, como representante de la UCR, se comprometió a tratar y a dar una resolución al tema. Aunque se distanció de la definición realizada por Iparraguirre respecto del problema en cuestión, se refirió al embarazo adolescente. En sus argumentos, morigeró las responsabilidades del gobierno municipal al respecto, porque lo consideró uno más de los actores institucionales responsables de intervenir para presentarle batalla. Destacó la necesidad del cumplimiento y diagnóstico a nivel local del Programa Nacional de Educación Sexual Integral con el fin de: “contener y escuchar a los adolescentes”.

La representante identificó como causas del problema a las diferencias ideológicas existentes entre lxs miembrxs de la CDSS. En su planteo subyacía que quienes se veían directamente afectadxs por el mismo eran lxs concejalxs que no lograban obtener una posición unificada respecto del tema en cuestión. Desestimó el papel que la promulgación de la Ley Provincial N° 14.738 en este punto porque según su criterio, al haberse conseguido en paralelo al proceso de discusión local, no logró utilizarse como una herramienta para saldar las diferencias entre quiénes integraban la CDSS. Las responsabilidades pudieron deducirse del modo en que la concejal oficialista definió el problema, por lo que alcanzaban a quiénes discutieron el asunto dentro de la CDSS y a quienes votaron por la adhesión a la Ley Provincial N° 14.738 en el Concejo Deliberante. En este sentido, puede interpretarse que la estrategia frente al problema que defendió Polich fue la de maximizar los esfuerzos para obtener consensos dentro de la CDSS.

La impronta de la participación en el debate de la concejal oficialista se modificó en el transcurso del mismo para adquirir un tono levemente combativo. Polich desestimó que el

gobierno municipal tuviese la responsabilidad exclusiva por la realización efectiva de las Consejerías y señaló, en cambio, los compromisos que una multiplicidad de actores/actrices políticos de peso habían ignorado. En particular, destacó la falta de desarrollo de políticas por parte de la Subsecretaría de Planificación de Salud y del gobierno de la PBA<sup>55</sup> los cuáles habían adherido a los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que apuntaban a la reducción de la mortalidad materna a partir del fortalecimiento de los equipos de salud para en todos los efectores de salud que realizaran Consejerías en salud sexual y reproductiva.

Respecto de la interseccionalidad, las afirmaciones de Iparraguirre dieron cuenta de la definición de la población más afectada por el problema del embarazo adolescente que justificaba la puesta en marcha de la política a partir de la superposición de las variables de género, edad y clase social. Recurrió a esta herramienta para explicar la mayor vulnerabilidad que enfrentan las mujeres, jóvenes y pobres respecto de sus sexualidades, en particular en temas de salud sexual y de procreación responsable. Advertimos, sin embargo, que utilizó la interseccionalidad de manera similar a lo realizado en el proyecto provincial analizado en el capítulo IV. Como señalamos, en ese caso involuntariamente se responsabilizaba a las personas en las que se conjugan estas características por la imposibilidad de tomar mejores decisiones para sus vidas en lugar de enfatizar las razones estructurales para ello.

El concejal Loreal recurrió a la combinación de variables como el género, la edad, la clase social y la condición de migrantes para explicar el problema del embarazo adolescente. Su discurso es resultó un ejemplo para señalar que la consideración de múltiples variables para describir un problema no equivale a realizar un análisis interseccional. En su caso, este recurso tendió a estigmatizar a las mujeres, en lugar de destinarse a maximizar la garantía de derechos para ellas. En sus declaraciones representativas, el representante oficialista utilizó la variable clase para explicar las causas del embarazo adolescente. Refirió al: “nivel de desarrollo del pensamiento y de cultura” de las comunidades que integran estas mujeres como causa para explicar el problema. Además, mencionó que la migración explicaba el aumento de las estadísticas, por la: “llegada de mamás de países limítrofes que han parido en la ciudad y que no habían llevado controles, cuidados, la alimentación necesaria durante esos

---

<sup>55</sup> Esto puede interpretarse como una “chicana política” de Polich hacia Iparraguirre, quien responsabilizó al gobierno nacional por la falta de cumplimiento de las Consejerías a nivel local. En aquel momento, tanto el gobierno nacional como el provincial estaban bajo el mando del Frente para la Victoria, mismo color político que Iparraguirre.

embarazos”. Por su parte, por el modo en que Polich enfocó el problema en su discurso, el recurso a la combinación de variables no aplicaba para desarrollarlo.

Respecto de la variable género, las afirmaciones de Iparraguirre, refirieron mayoritariamente a las mujeres definidas por su biología. Esto indica que en sus dichos primó la variable de sexo en detrimento del género, el cual no fue utilizado en términos relacionales. El recurso a esta herramienta, sin embargo, resulta un valor agregado para explicar cuestiones estructurales que remiten a la repartición asimétrica de poder en los vínculos entre varones y mujeres en general, y entre varones adultos y mujeres jóvenes en particular, sobre todo en lo que respecta a decisiones vinculadas a las sexualidades y a los cuerpos de dichas mujeres. En el discurso del concejal opositor se propuso una explicación unicausal del problema, basada en los niveles diferenciales de capital social, cultural y educativo. El recurso a la variable de género podría haber ampliado dicha explicación, al operar en complemento de sus argumentos y destacar los factores que intervienen en las razones de dichas decisiones, restándole protagonismo a las características propias de la población afectada, sobre todo porque al centrar los argumentos en las mismas, se carga de manera involuntaria la responsabilidad sobre ellas y las causas estructurales del hecho permanecen invisibilizadas.

En el discurso de Loreal, también se identificó una definición de las mujeres en base a su sexo, influenciada por la biología. La omisión del uso del género no sorprende, por la línea general del discurso del concejal que se basa en naturalizar los roles asociados a las mujeres. En particular, las afirmaciones del concejal oficialista profundizan un discurso que sostiene el carácter de sumisas de las mujeres y no cuestiona los roles que les son asignados por naturaleza, mucho menos problematiza las construcciones culturales que justifican los mandatos. La intervención de Nora Polich continúa la omisión respecto del género que advertimos en el discurso de su compañero del oficialismo. Esto puede vincularse con la definición propuesta acerca del problema, aunque evidencia, principalmente, la falta de formación y capacitación de lxs agentes estatales en perspectiva de género y la imperiosa necesidad de transversalizarla en cada ámbito del Estado. La ausencia del género como herramienta para explicar y mejorar políticas referidas a las sexualidades de mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. que son oprimidas evita que sean realmente efectivas. En este sentido, la Ley de Capacitación Obligatoria en Género N° 27.499, conocida principalmente

bajo el nombre de “Ley Micaela”,<sup>56</sup> tiene que hacerse efectiva, para todas las personas que integran los poderes del Estado cuenten con esta formación que apunta a lograr equilibrar las desigualdades basadas en el género que estructuran nuestras sociedades.

Para el análisis de los discursos presentados, la variable de género nos orientó para identificar las definiciones de lxs representantes políticos electxs respecto del rol social de las mujeres. En el discurso de Iparraguirre, advertimos una tensión que puede describirse por la iniciativa de desarrollar una política que garantice la toma de decisiones principalmente de las mujeres en el terreno de las sexualidades pero el sutil refuerzo de la construcción normativa de las mujeres. Esto se advierte por la definición que realiza de estas como integrantes o pilares de las familias y de las parejas, lo que reemplaza la representación de las mismas como sujetas de derechos que tienen existencias propias.

En el discurso de Iparraguirre, el rol de mujeres reproductoras está parcialmente puesto en tensión, porque aunque el proyecto que elaboró propiciaba el acceso a información para que puedan tomar decisiones vinculadas a sus sexualidades y a la reproducción en libertad, omitió explayarse respecto de las decisiones orientadas a interrumpir un embarazo. En el título de su proyecto se nombran los ANPs pero el concejal ni en el texto del mismo ni en el debate profundizó en ello, prácticamente no destinó afirmaciones a explicitar su postura respecto de esa opción. Esta omisión puede comprenderse por peso que tienen las concepciones respecto de las mujeres como reproductoras y de estas como responsables exclusivas de la reproducción. Esto explica que el concejal en su discurso no haya problematizado ese aspecto, ni el horizonte normativo asignado a las mujeres como reproductoras.

El discurso de Iparraguirre en el debate, tal como advertíamos en el proyecto, presentó como horizonte normativo a los varones y sus privilegios en el campo de las sexualidades. De esta manera, la política acercaba a las mujeres, muy especialmente a aquellas jóvenes y pobres, a elecciones autónomas en el campo de la salud sexual y de la procreación, tal como

---

<sup>56</sup> La Ley de Capacitación Obligatoria en Género se conoce como “Ley Micaela” en homenaje a Micaela García, una militante por los derechos de las mujeres que participaba del Movimiento “Evita”. “Mica” o “La Negra” como se la nombraba cariñosamente, fue asesinada en Gualeguaychú en abril de 2017. Micaela había regresado de visita a su pueblo tras estar realizando sus estudios en una ciudad central del país. Luego de haber compartido una salida a la noche con sus amigxs, fue asesinada por el solo hecho de ser mujer. Su cuerpo apareció sin vida y con rastros de violación. Sebastián Wagner había estado preso por delitos de violación y gozaba del beneficio de libertad condicional. Él confesó ser el autor del crimen.

les sucede a los varones sin necesidad de una política. En el discurso de Polich el horizonte normativo se vincula a la idea del consenso político, pero se enfatiza la elusión del conflicto. Si consideramos su rol de representante político en el que las diferencias son intrínsecas a la tarea y cuya función se trata principalmente de debatir y consensuar, llama la atención la pretensión de la concejal de que los escenarios sean asépticos y que estén allanados de antemano, como si la política no se tratara de una puja de intereses.

La participación de Loreal en el debate también da cuenta de un horizonte normativo. En este caso, en su discurso la normatividad se expresa en los roles de varones y mujeres, y en las relaciones entre los mismos establecidos por la cultura y reforzados por la biología, que reproduce sin cuestionamientos. No solo los naturaliza sino que toman la forma de exigencias hacia las mujeres, las que deben ajustarse a los mismos para evitar las consecuencias de no hacerlo, que pueden traducirse en exclusión o en la falta de acceso a ciertos recursos, como los derechos sexuales y (no) reproductivos. Para ello, asienta su discurso en principios morales y éticos que vincula a la definición: “del bien y del mal en relación con la humanidad”. El representante oficialista no solo encarna dicha moralidad para sus representadxs, sino que se establece como referente moral para aquellxs a quienes no representa.

Hemos recorrido los modos en que lxs representantes políticos definen el problema y la solución como partes necesarias de una política. En los mismos no se identifican puntos en común lo suficientemente contundentes como para determinar la existencia de marcos interpretativos comunes, por lo que pudimos individualizar tres marcos distintos entre sí. En el discurso del concejal opositor prima el marco “democratizador” en coincidencia con los hallados en los análisis de los proyectos previamente presentados. Sus principales argumentos refieren a la necesidad de proveer una política que democratice concretamente las elecciones respecto de las sexualidades, en particular acerca del propio cuerpo y de la planificación de la propia vida. En el discurso del concejal oficialista, identificamos el marco “moralizador” que se fundamenta en el énfasis de los roles y estereotipos de género, que refuerza las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género. En el discurso de la concejal oficialista advertimos el marco “institucional” que refiere primordialmente al funcionamiento del Concejo Deliberante, en particular de la CDSS

como espacio de toma de decisiones, pero omite cualquier especificidad relativa a las Consejerías como política pública.

*ii. Lo que dicen lxs concejalxs en las entrevistas.*<sup>57</sup>

La segunda categoría de textos seleccionados utilizada para el desarrollo del análisis remite a las entrevistas en profundidad realizadas con representantes políticos electxs de la ciudad de Tandil. De las personas entrevistadas, dos representaban al sector oficialista,<sup>58</sup> de lxs cuáles uno es un varón y la otra una mujer. El tercero es un varón integrante de una fuerza minoritaria de la alianza gobernante y el cuarto es un representante varón de la oposición.

A continuación, presentamos los diferentes discursos que produjeron lxs representantes políticos electxs relativos a las Consejerías en los cuales consignan las delimitaciones respecto de la temática de la política, lo que consideraron como el motor de la misma y la postura del bloque frente al tema que disparaba la creación de la política. Las preguntas que dieron lugar a estos discursos indagaron además sobre las dimensiones del problema y de la solución de la política. Dentro de las primeras, incluimos la definición que realizaron del mismo, las explicaciones acerca de por qué se veía como tal y sobre el problema al que intentaron dar respuesta. Las definiciones acerca de lxs afectados y las responsabilidades remitieron a variables incluidas relativas al problema. Las segundas comprenden las acciones vinculadas a la solución, una referencia a lo que entendían por la misma y los objetivos vinculados a obtenerla, los comportamientos involucrados en la resolución y la estrategia del bloque para abordar la situación implicada por la política.

El primer punto que relevamos agrupa cuestiones vinculadas a como lxs actores/actrices definieron la temática en juego. Dentro del arco oficialista, encontramos que las declaraciones representativas apuntaron, en general, a cuestiones vinculadas a la operatividad de la política de Consejerías. Las declaraciones representativas de la concejal remitieron a la laguna normativa relativa a dicha política, por lo que manifestó que era necesario resolverla para establecer una respuesta sistemática del Municipio a las situaciones

---

<sup>57</sup> Recomendamos leer este apartado junto con la Tabla I disponible en el Anexo de esta tesis que presenta la información vinculada a las elaboraciones de lxs concejalxs en las entrevistas.

<sup>58</sup> Recordemos que el oficialismo en Tandil está integrado por la UCR. La mayoría opositora la constituye el FPV/PJ. El PRO-Cambiamos es una minoría que integra la alianza de gobierno por acuerdos del nivel nacional.

que esta atendía.<sup>59</sup> Para explicarlo refirió a: “la necesidad de la gente de buscar alternativas ante una situación que de hecho está, que es proseguir o no con un embarazo o la parte preventiva, si una persona llega a un CAPS con estas inquietudes, cómo lo abordo desde la política pública, desde el hospital, desde el área de salud”.

El concejal oficialista definió la temática en relación al asesoramiento interdisciplinario acerca de la sexualidad humana y la reproducción, que implicaba que: “alguien, mujer o varón, podía acercarse a un centro de salud y recibir un asesoramiento interdisciplinario desde un encuadre biólogo, psicólogo o incluso desde aspectos sociales”. Las afirmaciones de los representantes restantes acotaron la temática a cuestiones concretas de las mujeres. El concejal del FPV se refirió a las decisiones de las mujeres que abarcaban: “desde la posibilidad de elegir en libertad cómo se desea planificar una familia si se quiere planificar una, hasta elegir sin coacción y sin discriminación en el caso de las mujeres lo que pueden y quieren hacer a su cuerpo”. Explicó la dificultad de estas decisiones a partir de variables estructurales, vinculadas al ordenamiento sexual en la que: “la diferencia estructural entre varones y mujeres que atraviesa a la sociedad, provoca diferencias de género a partir del poder que ejercen los varones hacia las mujeres en el campo de la sexualidad”. El concejal del PRO relacionó la temática con el cuidado hacia la mujer, específicamente apuntó a: “proteger la salud de la mujer en el tema específico de las Consejerías”.

Las experiencias de consenso hacia adentro de los bloques partidarios se definieron según las dinámicas particulares de cada uno de ellos. Dentro del bloque oficialista, ambos representantes coincidieron en que acordaron que era necesario legislar normas concretas que ordenaran el funcionamiento de las Consejerías. La representante mujer sostuvo que: “si ya existían, había que normatizarlo porque no había una norma que blanqueara el marco” mientras el representante varón complementó lo expresado por su par: “si falta la adhesión a

---

<sup>59</sup> La disputa por las Consejerías se centró, como lo desarrollamos en el Capítulo V, en torno a posturas contrapuestas sobre la vigencia o no de la política en el Municipio de Tandil sostenidas por el oficialismo que sostenía que la política ya existía, mientras el FPV y el Foro sostenían lo contrario. El corolario de la disputa se dirimió a partir de la adhesión a la Ley Provincial N°14.738 que sirvió de marco para la formalización del dispositivo de Consejerías en el hospital municipal. Este hecho fue sumamente resistido por varios sectores, en particular por el servicio de tocoginecología proclamado en su totalidad como objeto de conciencia y por el sector oficialista del Concejo Deliberante. La versión oficial sobre ILE era que se garantizaban si los casos se enmarcaban en las causales de no punibilidad del aborto, definidas por el CP, art 86. inc. 1 y 2 pero no llevaban ningún registro oficial que acreditara tal hecho.

la Ley Provincial [aunque] lo hace de hecho hace 20 años, formalicémoslo, adhiramos a la Ley”. Este último manifestó que pudieron determinar que el reclamo era específico sobre ILE porque el sector opositor y del Foro insistieron en la demanda aun cuando el informe del PEL confirmó que la política estaba en funcionamiento desde 2002. Al respecto, expresó: “estamos respondiendo que hay 40 profesionales trabajando y me decís ‘no es esto’, para el bloque [de la UCR] quedaba claro que lo que se está pidiendo es más en relación a ILE”.

El discurso del concejal del FPV relató el consenso adquirido hacia adentro de su bloque vinculado al desarrollo del debate respecto de las Consejerías con procesos personales. Explicó que al llevarlos al bloque no necesariamente fueron comprendidos, pero los sucesos históricos impulsaron el trabajo colectivo: “pude iniciar un proceso de deconstrucción, mis compañerxs no necesariamente estaban viviendo lo mismo; fue interesante plantearlo en 2013, te miran como perro verde; fuimos evolucionando como bloque al calor de cómo la sociedad, cómo las mujeres, fueron avanzando”.

Con respecto a las definiciones acerca de cómo se llegó a que dicha temática motorice la política pública, encontramos un arco de posturas que abarcan cuestiones diversas. Dentro del bloque oficialista, las declaraciones representativas destacaron el estado de la política en general a nivel local. La representante mujer resaltó que el motor de la política fue la continuidad entre políticas vinculadas a la sexualidad: “el PNSSPR, que fue generador de una política pública de mucha discusión, revolucionaria en su momento, de accesibilidad a MAC a todo el mundo; se va avanzando en sabiduría, o en nuevos planteos y problemas de la sociedad, y el Estado tiene que empezar a *aggiornar* lo que ya tenía, las Consejerías vienen a ser una continuidad de esa ley”.

El representante varón oficialista describió que el motor de la política era la ILE como tema álgido e irresuelto para la sociedad: “es una discusión teórica que construye cultura, son intereses que tienen que ver con la cultura, quedan zonas grises que no están definidas y le hacés un lio a la comunidad, entonces pongámonos de acuerdo y bajémosle a la gente una ley clara”. Por su parte, el concejal del PRO señaló la existencia de un problema que afectaba a las mujeres al que el Estado tenía que responder: “surge una problemática que existe en el caso de las mujeres, que genera incluso hasta un aumento de la mortalidad u otro tipo de daño para la mujer que verdaderamente preocupa, el Estado debe encontrar soluciones que puedan limitar el daño todo lo posible”. El concejal del FPV no le vio sentido a indagar en este punto

porque consideró que la política pública no existe en el ámbito municipal: “no tenemos una política integral de Consejerías, sigue siendo materia pendiente”.

La diferencia de posiciones se fundó en una discrepancia sobre cuál era el problema que necesitaba ser resuelto. Este resultó el punto de partida para toda una serie de nuevas definiciones que involucraron a los elementos vinculados al problema, desde las responsabilidades y estrategias hasta las soluciones y comportamientos afectados, entre otros. Por empezar, entre los discursos de lxs representantes políticos electxs de la minoría oficialista y de la oposición, identificamos dos propuestas diferentes acerca de cuál era el problema que lxs convocaba.

El concejal del PRO lo definió como el embarazo no deseado: “hay mucha falta de información; la falta de conocimiento de todo punto de vista remitía a una necesidad de asesoramiento interdisciplinario frente al embarazo no deseado que involucra un abanico etario muy importante, desde niñez adolescencia pero, por supuesto, también la mujer adulta”. Lo calificó como un problema por la controversia asociada a un embarazo no deseado: “[un embarazo] tiene que generar una serie de sentimientos y sensaciones encontradas en la mujer que muchas veces la hacen sentirse absolutamente sola frente a esta cuestión; la situación de un embarazo que hubiese podido ser una alegría para la mujer, por una cuestión de lo que es la maternidad, a veces genera angustia, preocupación, desesperación”. Este representante mencionó que la causa del problema era el abandono de las mujeres por parte del Estado, al omitir la producción de políticas orientadas a las mismas: “la mujer ha estado durante muchos años muy sola y muy desamparada en cuanto a políticas públicas que la puedan preservar un poco más”.

En sus afirmaciones, el concejal del PRO apuntó a que las afectadas por el problema eran las mujeres. En cuanto a las responsabilidades respecto del embarazo adolescente, se refirió a procesos más que a actores/actrices puntuales: “no sé si individualizo, estoy convencido que hemos tenido una crisis en la educación, en el modelo de familia tradicional, entonces hay una familia ensamblada y ensambladas varias veces, hay una crisis económico social muy importante”. La mayor responsabilidad en este problema la asignó al Estado y matizó el rol del legislativo local: “la responsabilidad en la ejecución de esa política pública es de los Ejecutivos nacionales, provinciales o municipales que son los que deben llevar

adelante la política pública, los Concejos Deliberantes se ocupan más de la legislación, ordenanzas y demás, pero la función es de contralores”.

En su discurso, el concejal del PRO enfatizó el rol del Estado en acompañar a las mujeres que decidieran continuar con un embarazo, por ser ellas las más necesitadas de tal apoyo: “todavía hay una brecha importante en lo que significa desde el punto de vista del Estado tener un mayor acompañamiento y un mayor apoyo a la mujer que a lo mejor decide continuar con un embarazo, porque evidentemente necesita muchas más herramientas todavía de las que puede llegar a necesitar en caso de que decidiera interrumpir un embarazo”. El acompañamiento del Estado podría impactar en las decisiones de la mujer quién: “ante un embarazo no deseado en su inicio pueda en algunos casos cambiar su forma de pensar, si tuviera un apoyo importante de parte del Estado, para poder continuar y a lo mejor dar ese bebé en adopción”.

Dentro de las acciones que se señalaron como necesarias frente al problema, el concejal del PRO mencionó el fortalecimiento de varias áreas, entre ellas la educativa y la presupuestaria: “la educación nos alerta de los diferentes problemas que podemos tener, también tiene que haber una disponibilidad de recursos o fortalecimiento de los programas que puedan llegar a la mayor cantidad posible de personas y con todos los elementos para ejecutar las políticas y que resulten efectivas”. La difusión de las políticas se destacó como una acción prioritaria a desarrollar para que: “la mayor cantidad de personas posibles sepan que están disponibles este tipo de programas o equipos de trabajo”.

Si bien en este discurso no se identificó una solución puntual al problema, las Consejerías se definieron como una vía a través de la cual el Estado acompañaría mediante el aporte de información: “de manera de poder ayudar en la prevención y también dar toda la información necesaria para que la mujer pueda tener la libertad de elegir de forma más adecuada, porque cuando uno de alguna forma declama que quiere elegir libremente algo, creo que es fundamental tener la mayor información posible para que la elección que uno decida tenga una base real de lo que quiere o necesita”.

El concejal del PRO definió que el objetivo que se proponían al solucionar el problema era determinar el estado de las Consejerías como política municipal: “desde la CDSS lo que hacíamos era, como contralor, tratar de saber si realmente se estaba trabajando, si funcionaban o no funcionaban”. Destacó que, a partir del informe del PEL que respondió

a la interpelación de la CDSS y que confirmó el funcionamiento de la política, se dio por cubierto este objetivo y el problema resuelto. En este discurso, se definió que los comportamientos que se buscaron afectar en relación a las personas que se veían directamente alcanzadas por el problema fueron: “tratar de disminuir lo más que se pueda el daño hacia la mujer, mejorar todo lo posible la situación de las mujeres, la mujer que está en estado social peor, evidentemente tiene una vulnerabilidad que es notable”.

A diferencia de su colega, el concejal del FPV definió el problema a partir de las diferencias existentes entre las clases sociales: “la no posibilidad de elegir libremente qué hacer con el cuerpo, en definitiva con la vida, cómo se planifica una familia y cómo se construye un entorno familiar, entre quienes tienen las posibilidades económicas y el capital cultural para hacerlo y [entre] aquellos sectores de nuestra sociedad que han sido privados de ese capital”. Mencionó también problemas sanitarios concretos vinculados a la imposibilidad de decidir como: “el embarazo adolescente, las ETS y su prevención, la morbimortalidad materno infantil”.

Para explicar por qué esto se veía como un problema, remitió a lo que definió como “dimensiones del problema”: “el problema tiene una dimensión material, que existe previo al embarazo adolescente, la nena que no va a la escuela porque se queda a cuidar a su hermanito, tiene una relación dispar con el resto, llega de manera inequitativa; el problema no es el embarazo adolescente, sino que es una emergente de un problema mayor; la otra dimensión es cuando decidimos apropiárnoslo, [yo] hasta los 35 años no había sido capaz de asumir la dimensión del problema, verlo y sentirlo”. Según el concejal del FPV, el problema al que intentaron dar respuesta se vinculó con la exigencia de una respuesta estatal: “los problemas materiales que sufren determinado género y sector social y una franja etaria y el problema que el Estado no tenga una política pública”. Explicó las causas del problema en base a variables sistémicas: “el sistema capitalista como contexto general, la historia, raíces y la lamentable vigencia del sistema patriarcal, que son anillos, se alimentan mutuamente”.

El concejal del FPV definió a lxs afectadxs por el problema a partir de destacar quiénes se veían perjudicadxs por el mismo: “a todos en tanto asumimos la vida en sociedad, pero afecta principalmente a las víctimas que son especialmente las mujeres, muy especialmente las pobres, muy muy especialmente las pobres y jóvenes”. Las responsabilidades apuntaron en este caso hacia el Estado: “el responsable directo es el Estado

y, en este caso, el Estado municipal y a quienes se les han delegado funciones con responsabilidad institucional, en particular el Intendente, porque es la cabeza del Ejecutivo, que tiene a su cargo el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas, y a las autoridades del SISP”. También refirió a las responsabilidades de lxs actores/actrices extraestatales en relación a su actuación concreta sobre las Consejerías: “[si] el movimiento feminista de Tandil, en su diversidad, hubiese ubicado un vértice concreto en esta pelea que dimos en el Concejo Deliberante, si hubiese tenido más articulación, más densidad, más volumen, quizás hubiésemos podido torcer más la voluntad de quienes toman decisiones”.

Las acciones que el legislador destacó como necesarias para hacer frente al problema remitieron a responsabilidades institucionales propias del Ejecutivo y del Legislativo local. También se mencionaron acciones que hubiese podido desarrollar el movimiento feminista de Tandil: “la organización social de las mujeres, en términos políticos, podría haber cristalizado mejor en el marco de la estrategia política seria, un planteo de un sector que parte del reconocimiento y legitimidad que tiene el reclamo de Consejerías en el movimiento feminista; sentí que faltó apropiación, como si fuésemos compartimientos estancos: lxs concejalxs peronistas por un lado y las feministas por otro”.

En sus afirmaciones, el concejal del FPV postuló que la solución al problema era la puesta en marcha de las Consejerías, por eso remitió a cuestiones operativas de la política: “una fuerte asignación presupuestaria desde el Estado municipal; generaría ámbitos de participación con organizaciones sociales, los colectivos de mujeres, escuelas, CAPS, hospitales, pero tiene que tener un reflejo en la asignación presupuestaria; ‘la política es el presupuesto’, cada peso que se pone en un lugar es un peso que no se está poniendo en otro lado”. Subrayó que el impacto en el presupuesto provocaría una mejora sustancial en la política, que describió de la siguiente manera: “que se dispare el alcance en el territorio para que las Consejerías sean exactamente como las concebimos y planteamos, de manera integral, abierta en el SISP, no medio escondido”.

Los objetivos que se planteaban al solucionar el problema en el discurso del concejal del FPV se relacionaron a cuestiones estructurales y operativas: “revertir situaciones de inequidad estructural e injusticia, trabajar desde la subjetividad hasta lo práctico-operativo-presupuestario”. Las subjetividades formaban parte de los primeros objetivos: “que nuestras mujeres, nuestras chicas, sobre todo las más jóvenes, empiecen a construir una nueva

subjetividad en torno a su cuerpo, su libertad, su capacidad de decisión; que puedan imaginar una vida que no fue previamente imaginada por otros, sino también ser artífices de ella”. También las de los varones: “cómo construimos las nuevas subjetividades de los varones, las nuevas masculinidades, al menos como un objetivo de máxima hacia donde se avanza”. Con respecto a los comportamientos abarcados por la política, en este discurso se subrayó la necesidad de problematizar la maternidad como única opción: “que no sea el único proyecto posible para las chicas de sectores más postergados, tiene que ser un proyecto más, parte de una elección ejercida libremente, entre otras posibles”.

Por su parte, los discursos producidos por el sector oficialista, definieron el problema de nuevas maneras. El representante varón lo describió como la existencia de una “zona gris”. Explicó que se veía como un problema por la falta de claridad en cuanto a las normas para acceder a la ILE, que provocaban malestar entre la ciudadanía: “una comunidad dice queremos aborto y está bien, el Parlamento tendrá que volver a debatirlo, pero lo que no se puede es hacerlo en términos de ilegalidad; esto genera tensión en una población que pone el acento en las mujeres en riesgo y otra población que pone el acento en la defensa del niño”.

En las afirmaciones del varón del oficialismo, describió el problema al que intentaron dar respuesta cómo la falta de certezas sobre el funcionamiento de las Consejerías: “nos preocupaba que no se estuvieran dando en sentido amplio, con asesoramiento de salud sexual y salud reproductiva, de identidad de género, violencia de género, maltrato o ILE, que estuviera hecho con formación profesional y con neutralidad”. La causa del problema se definió en relación a los intereses institucionales que frenaban la elaboración de una resolución por parte del PEN y al Congreso: “tampoco termina de dejarse claro, sigue esa zona gris, supongo que deben mantener la decisión por intereses fuertes”.

En las declaraciones del varón oficialista se definieron múltiples afectadxs por el problema. Por una parte, se mencionó que: “la totalidad de la población argentina se ve afectada por que se trata de una construcción cultural”, pero se destacó el impacto especial que esto tiene entre los varones: “al no definirse esto, tampoco queda claro el lugar del hombre, como cultura”. Asimismo, se esbozó que la definición acerca de quiénes se ven más afectadxs estaba determinada por la postura en relación al aborto: “para los que defendemos la vida intrauterina, desde el momento de la concepción [el aborto] produce una mortalidad prenatal, la muerte de niños por nacer, para los que defienden la otra postura, afecta

directamente a la mujer, que si decide hacer un aborto queda circunscripta a la clandestinidad y al riesgo de muerte o a ir presa”.

El representante oficialista remitió las responsabilidades frente al problema a quiénes estaban a cargo de dar definiciones sobre la ILE, las cuales al no enunciarse perpetuaban el problema: “no se termina de resolver el alcance del concepto de Interrupción Legal, en el Parlamento Nacional se había resuelto ‘no hay más ILE que la que indica el art 86 inc. 1 y 2’, [en PBA] sigue pendiente la resolución provincial por el fallo ‘F., A.L.’”. Según se describe en sus afirmaciones, las responsabilidades le caben al Parlamento Nacional y al PE bonaerense. Al primero, por las definiciones que le competen en cuanto a normativas que rigen para todo el territorio nacional, y al segundo, por las decisiones tomadas en cuanto a su adhesión al protocolo de ILE, que, según entiende el representante, tensionaron los dictámenes del Parlamento en esta materia.

El legislador oficialista abordó las acciones requeridas para solucionar el problema a partir de los actores responsables. Al respecto mencionó: “lo que está en falta es la resolución de los poderes”. Las soluciones que mencionó se alinearon con la definición inicial del problema. Insistió en la exigencia al PE bonaerense para que aclare que normativa rige para la ILE en su territorio: “si está sujeto a definiciones del art. 86 o se sigue utilizando el protocolo amplio de definición de salud; si es así la PBA debería expedirse y decir que entonces, en PBA, el aborto es libre, porque la definición de salud de la OMS es demasiado amplia: si salud es el estado pleno de equilibrio biopsicosocial, podemos decir que no hay sujetos sanos en el mundo”.

El concejal describió la estrategia del bloque oficialista frente al problema como la interpelación al PEL. Mencionó que la reiteraron en las situaciones que requirieron la intervención de la CDSS en esta materia: “dos situaciones que acontecen y una estrategia puntual: una denuncia del grupo de mujeres o concejales del FPV, ahí interrogamos al PEL respecto de que es lo que se hace, se informa que se están haciendo Consejerías en Tandil, se cierra la demanda, lo único que faltaba era la adhesión a la Ley Provincial, se completa con eso y se siguen realizando las asesorías (abuso sexual, violaciones, riesgo de vida, grave problema de salud); la segunda situación surge para averiguar en qué términos se están haciendo abortos en el hospital, se vuelve a interrogar al PEL, informa que no eran

exactamente 114 los casos asesorados, pero 64 las ILEs, ese fue el último informe que me consta”.

Los comportamientos que se buscaron impactar que definió el concejal oficialista estuvieron alineados con la concepción particular que este tenía sobre las Consejerías. Esto se evidenció en la distinción que propuso sobre las mismas: “las primeras Consejerías, sobre las que se informaron en el 2015, eran neutras; si tenías que abortar porque fuiste violada o corría un grave problema de salud se abortaba y se te informaba, en sentido amplio, cómo se te podía acompañar si decidías sostener el embarazo; las Consejerías del 2017 son pro aborto, con más facilidad puedes abortar”. Los comportamientos que se buscaban impactar se enumeraron en función del único tipo de Consejería que, según este representante, el Estado podía aprobar y brindar, en el marco del SISP: “generar un nivel de conocimiento y de aumento cultural, sobre todo en niños y jóvenes respecto de la sexualidad en un sentido amplio”.

El análisis de las dimensiones del modelo de Bustelo y Lombardo (2006) arrojó diferencias inclusive hacia adentro del bloque oficialista. La representante mujer propuso nuevas definiciones en relación al problema, las cuales incluyeron que las Consejerías ya eran una política municipal, aunque mencionó que la normativa que las regía, según su criterio, estaba atrasada en relación a los sucesos sociales. Esto requería un acción del Estado: “la ley marcaba cuestiones que tal vez eran insuficientes y necesitaba abarcar otro tipo de temas, el PNSSPR era un poco naif en repartir solamente MAC; esta ley va mucho más allá, ofrece un espacio de escucha, de empatía con la persona, se apela a aceptar las decisiones personales; si tenés que crear una nueva normativa, es evidente que la gente no ve satisfecha sus demandas en el espacio que había, entonces el Estado tiene que intervenir, por que resultan insuficientes o inexistentes los mecanismos”.

En este caso, lo que se veía como problema era la inacción del Estado: “si necesitás crear Consejerías, las instancias anteriores fallaron, la prevención, la provisión de MAC, etc., me parece que el Estado no está mirando de dónde venimos para entender por qué tenemos el problema actual”. En este sentido, la concejal oficialista definió que el problema al que intentaron dar respuesta fue la insuficiencia de la política pública en este tema: “un montón de personas estaban atravesando momentos de tener que decidir o plantear situaciones de salud sexual y reproductiva, no solo embarazos, MAC, relación de pareja, cómo decidir qué

hacer con un embarazo no deseado y eso requería una atención, el Estado no estaba dando respuestas a la gente”. Las causas del problema remitieron, en este discurso, a la omisión de acción estatal.

En sus afirmaciones, la representante oficialista definió quienes se veían afectados por el problema en base al proceso de creación de la normativa: “todos estamos atravesados en mayor o menor medida, la sociedad está atravesada por el problema hasta cuando mira para el costado, pero afecta a la persona que tiene el problema, a quien lo atiende; el Estado, un legislador, el hospital, las áreas de salud, todas las instituciones, la familia”. Las responsabilidades fueron definidas en sentido amplio, con énfasis en los actores institucionales: “los cambios de paradigma son complejos, nos atraviesan a todos, entonces somos todos responsables, encabeza el Estado como protector de las soluciones de problemas sociales, la familia, la educación, la posición de la Iglesia”.

La acción que se identificó como primordial en ese discurso se vinculó con la revisión normativa de las Consejerías, que remitía a: “aceptar que algo no estaba funcionando, la insuficiencia de una ley anterior modificada por otra”. Las soluciones mencionadas también apuntaron al trabajo de redefinición de la norma, por lo que era necesario: “discutir y visibilizar el problema, esta insuficiencia de la ley; diagnosticar y detectar que existe habla de una mirada sobre el tema que está cambiando; la voluntad que teníamos era dar una respuesta con un marco normativo para las Consejerías”. Dentro de los objetivos asociados a darle una solución al problema figuró otorgar un marco normativo para esta política: “no había un objetivo más que dar un marco normativo, sobre todo al puntapié para este tema que fue la diferencia de si las Consejerías existían o no; conseguirlo le da la regularidad a la política pública para que se reconozca para la posteridad”.

Las afirmaciones de la representante oficialista reconocieron que su bloque no tenía una estrategia para abordar este problema, porque no estaba en agenda: “no estábamos hablando de esto dentro del bloque, el disparador fue el proyecto y a partir de ahí empezamos a investigar y a tomar posturas”. Los comportamientos que se buscaron afectar fueron descriptos tanto en relación a las personas usuarias, como a los funcionarios de las Consejerías y a quienes diseñaron la norma: “buscamos impactar en los comportamientos de la persona que las atraviesa y en los espacios que deben generarse; [interviene] la cuestión política, de Estado, de generación de políticas públicas, [el mensaje] es ‘despertate algo se

está modificando', hay que hacer algo; quizás esos comportamientos [de] cercanía, empatía, involucrarse, no estaban existiendo, quizás el espacio de escucha que estaba funcionando se limitaba a entregar MAC como algo automatizado”.

Con respecto a la interseccionalidad, en algunos discursos más que en otros se consideró el cruce de variables como argumento para reforzar la política entre los sectores que se definen, a partir de las mismas, como más vulnerables. Si bien en varias afirmaciones se reiteró la idea de una política pública tiene un alcance integral para toda la población, se identificó que la variable clase define quienes lxs principales destinatarixs en general son aquellas personas de clase baja. Algunxs representantes políticos imprimieron matices al respecto y mencionaron que: “no tiene que haber una información para quienes tienen más y para quienes tienen menos, creo que el apoyo desde el punto de vista de brindar las garantías tiene que ser algo para todo el mundo, pero, hoy por hoy, creo que esto se buscó para quienes tienen menos posibilidades”.

Las Consejerías buscaban compensar la falta de recursos concretos vinculados al desarrollo pleno de las sexualidades, esto se expresó en algunas expresiones discursivas: “la Ley fue concebida para sectores pobres, que tienen menos acceso a la solución del problema por no contar con recursos materiales, que no tienen acceso a la medicina privada; una persona que tiene acceso puede pagar un aborto, aunque quizás no llega a la solución de la mejor manera si no tiene un espacio de Consejerías que la asesore, que la escuche”. La implementación de la política en los CAPS, es decir en el territorio, se consideró en algunos discursos como una estrategia para acercar la política a dichos sectores, como se expresa en este discurso: “la mayoría de las personas que se atienden en los barrios son personas que no tienen tantas herramientas como tienen los demás”.

La variable edad también estuvo presente en algunas afirmaciones porque es especialmente importante para la política. Sin embargo, se reiteró en los discursos la definición de un espectro de edades afectadas, justificado por la asociación con el período reproductivo. Esto se ilustra en el siguiente fragmento que refirió a si habían una edad en particular afectada por la política: “desde el nacimiento por lo menos hasta la adultez avanzada, hay una afectación a un rango etario, mujeres jóvenes adolescentes, pero no me parece que tenga un rango específico”.

La sexualidad es el tema principal de la política de las Consejerías, hecho que podría conducir directamente hacia las mujeres, sobre todo por las construcciones culturales que insisten en asociarlas casi exclusivamente con las responsabilidades reproductivas. A pesar de este hecho, en algunos de discursos, en particular los de representantes oficialistas, se advirtió que no se mencionó directamente a las mujeres como población a la que apunta la política. Mientras algunas afirmaciones argumentaron la necesidad de la política de las Consejerías para democratizar las trayectorias de las mujeres y lograr que la maternidad sea una elección antes que una imposición, en otras apenas se mencionó la palabra “mujeres”. En cambio, prevalecieron referencias a la fecundidad, al aborto e inclusive al rol de los “hombres” por tratarse de campos alcanzados por definiciones vinculadas a la cultura. En los discursos en los que se mencionaron a las mujeres, resultó una constante su definición a partir de su sexo en asociación con la biología.

El género no es una categoría utilizada en términos relacionales. Tanto en el proyecto provincial como en los proyectos presentados a nivel municipal, los rasgos de la política de las Consejerías se describen como una medida que da lugar a que las mujeres accedan a herramientas (materiales y simbólicas) para la toma de decisiones en pos de favorecer la democratización de las decisiones en el campo de la sexualidad. Pero en la mayoría de las declaraciones representativas identificadas a lo largo de las entrevistas en profundidad, no hubo un diálogo con dicho planteo original, ni para posicionarse a favor ni en contra. Tampoco se mencionaron las diferencias implícitas en las decisiones acerca de la sexualidad para varones y para mujeres. Estas omisiones evidencian nuevamente la falta de formación y de sensibilidad en perspectiva de género de lxs enunciantes.

En relación a los estereotipos de género, ciertos discursos introdujeron elementos para disputar el rol de reproductoras asignado a las mujeres, fundamentalmente a partir bregar por la instalación y el funcionamiento de la política. Algunas afirmaciones la mencionaron como herramienta concreta para problematizar la maternidad, para que esta se convierta en una opción y no en el único proyecto de una mujer joven y pobre que no tiene otras alternativas. Sin embargo, parece controversial que lxs mismxs representantes que explicitaron que la política resultaría un medio para impactar en las estructuras que ordenan los vínculos desiguales entre varones y mujeres, se refieran a las mismas con la expresión “nuestras mujeres” o las definan como “víctimas” del problema del embarazo adolescente. Esto da

cuenta de tensiones al interior de los discursos, que a la vez que apoyan la medida, se expresan de esta manera, lo que da cuenta de posturas paternalistas. En particular, referirse a ellas como víctimas refuerza las concepciones tradicionales sobre su rol social, como sujetas impotentes, que para “salvarse” dependen de algo o alguien que siempre es externo. En general, dicho elemento salvador se destaca por sus cualidades preponderantemente masculinas. Puede asumir la forma de varón, Estado o de la justicia. Esta lógica, que también es recuperada por algunos discursos feministas, se conoce como la “retórica salvacionista” (Bidaseca, 2010) y es criticada por las mismas razones.

Los discursos producidos a partir de las entrevistas en profundidad encuentran en la falta de perspectiva de género un fuerte rasgo común. Como hemos advertido en análisis anteriores, esto subraya la falta de formación en género en vínculo directo con el diseño de políticas públicas para la igualdad. Si bien es cierto que entre los discursos podemos advertir valiosas excepciones, es evidente la necesidad de una formación sistemática y sostenida en este campo de quienes integran la función pública. Como hemos señalado, la aplicación efectiva de la Ley “Micaela” es un imperativo para ello.

Si bien en las entrevistas ninguno de lxs representantes políticos electxs reconoció que su pensamiento hubiera cambiado desde que tuvo lugar la discusión acerca de las Consejerías, las declaraciones representativas que allí surgen dan cuenta de importantes modificaciones en las concepciones de lxs actores/actrices críticxs. Entre el debate, sucedido a fines de 2015, y las entrevistas, realizadas entre fines de 2019 y comienzos de 2020, tuvo lugar la discusión sobre y de la que habló todo el país: el debate por la legalización del aborto. Es evidente que a partir del mismo se pusieron en circulación nuevos argumentos y se elaboraron conocimientos públicos al respecto que provocaron un discurso mucho más elaborado acerca de la ILE entre lxs actores/actrices críticxs a nivel local. Algunxs se expresan claramente a favor y otrxs plantean sus reparos, pero todxs la enuncian como una demanda y una posibilidad concreta frente a los embarazos no deseados que el Estado, como principal responsable del bienestar social, debe garantizar.

En este sentido, en las entrevistas se advirtió un rechazo generalizado a las condiciones de ilegalidad y de clandestinidad en las que se efectúan los abortos, el reconocimiento de la necesidad de una norma que garantice espacios de consulta concretos al respecto, que habilite la atención a situaciones de embarazos no deseados y la

manifestación del imperativo de detener las muertes evitables de mujeres por que se ven impedidas de tomar decisiones respecto de sus sexualidades. En algunos discursos, se advirtieron inclusive nuevos elementos para describir el problema. Sobre todo, si se toma el proyecto y el debate municipal en consideración, en los que aparecía descrito en términos de “embarazo adolescente”. Uno de las novedades que encontramos en las entrevistas es que se lo definió como “embarazo no deseado” y se incorporaron nuevas sujetas como afectadas directamente por este problema, en particular se mencionó a la mujer adulta.

Los análisis realizados acerca de las entrevistas en profundidad realizadas a concejalxs de la ciudad de Tandil arrojaron nuevos marcos interpretativos, entre los que podemos mencionar al menos dos. El marco “normativo” refiere a la necesidad de normas claras en referencia a la ILE y desliga a los poderes municipales de la elaboración de tales definiciones, por no tener potestad para ello. Al respecto, los discursos establecen que son los poderes nacionales y provinciales, en particular el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo Bonaerense, los que pueden sino que deben hacerlo.

El marco “estatalista” se agrupa en torno a la necesidad de una política pública concreta, nucleada en las Consejerías, para dar respuesta al problema. Aunque no hay una definición unánime al respecto, algunos elementos nucleares de la representación de la política son compartidos. Como mencionamos, el problema se definió relativo al “embarazo no deseado”, a la “dificultad para la toma de decisiones autónomas” y a la “normativa desactualizada”, pero en todos los casos el Estado se definió como el único responsable de elaborar y garantizar una política pública que dé una respuesta. Algunos discursos destacan el rol del Estado municipal, mientras otros lo mencionan en general, sin especificar cuál de sus niveles debe hacerse cargo.

Como hemos visto, en los discursos analizados en este capítulo, las definiciones que lxs actores/actrices críticxs efectúan acerca del problema impactan en las variables que se le asocian, las cuales asumen formas particulares a partir de esa divergencia primitiva. Esto confirma la hipótesis de Bustelo y Lombardo (2006) que sostiene que la falta de consensos en la fase inicial de elaboración de una política impacta en las posibilidades de diseñarlas para que logren la igualdad de género. En el plano local, esto se tradujo en que lxs representantes políticos electxs propusieron una variedad de ideas acerca de cuál era el problema existente. La preeminencia de definiciones individuales acerca del problema y la

ausencia de bases colectivas sólidas para elaborar dicha definición, a partir de trascender las diferencias político partidarias propias de la coexistencia legislativa, signaron todo el proceso de configuración de la política pública de las Consejerías. Por esta razón, la conquista de objetivos de igualdad de género en el terreno de las sexualidades, en particular, de las mujeres quedaron postergados.

Hasta aquí, hemos indagado en los discursos vinculados a lxs representantes políticos electxs. En el próximo capítulo, introducimos las declaraciones representativas producidas por las mujeres del Foro, con el objetivo de identificar si aportan nuevos marcos interpretativos o si retoman los ya existentes.

## Capítulo VII – Análisis local.

En este capítulo compartimos los resultados del análisis de los discursos de lxs actores/actrices críticxs que no son representantes electxs, sino que son parte de agrupaciones o entidades por fuera del Estado. Se trata de las producciones discursivas de las mujeres del Foro y de los sectores conservadores que, junto a las de los representantes políticos electxs, incidieron en la configuración de las Consejerías.

En coincidencia con lo realizado en el Capítulo VI, basamos los análisis en entrevistas en profundidad realizadas a las mujeres del Foro. El rasgo distintivo de este capítulo es la incorporación de una nueva categoría de discursos, que comprende a los recortes periodísticos que incluyeron las expresiones de los sectores conservadores. Estos textos adquirieron gran importancia porque consistieron en el único soporte donde estos sectores, cercanos a la Iglesia Católica y a la organización aconfesional “Más Vida Tandil”, se manifestaron estos sectores.

El relevamiento de los recortes periodísticos se inició con la publicación el 27 de mayo de 2015 de una nota en el portal digital ABCHoy en la que las profesionales del equipo de Consejerías hacían pública la realización de 100 intervenciones, que incluían la garantía de ILEs dentro del Sistema Integrado de Salud Pública (en adelante, SISP) (López Guerrero, 2015). El corpus del análisis se conformó a partir de notas publicadas en medios gráficos importantes de la ciudad (El Eco de Tandil, El Diario de Tandil, La Voz de Tandil) y en las redes sociales oficiales de “Más Vida Tandil”<sup>60</sup> desde la fecha señalada hasta final del 2015. En el mismo incluimos el primer material vinculado a estos sectores en viralizarse luego de la aparición de la nota que constituye el punto de partida para este relevamiento. Se trató de un video<sup>61</sup> publicado el 30 de mayo de 2017 por Mariana Rodríguez Varela, referenta nacional de “Más Vida”, en el que se la podía ver clamando por el derecho a vivir de los “100 bebitos sin nombre”. Además, tuvimos en cuenta las expresiones que emitieron doce personas que se proclamaron “a favor de la vida”, en ocasión de la audiencia dedicada al

---

<sup>60</sup> La cuenta oficial de “Más Vida Tandil” fue creada el 3-8-2015, unos meses luego de la nota publicada en el ABCHoy. Última consulta 24-4-2020. Recuperado de: <https://es-la.facebook.com/pages/category/Community/MasVida-Tandil-309546896175168/>

<sup>61</sup> El video completo se encuentra en el siguiente enlace. Última consulta 7-4-2020. Recuperado de: <https://www.facebook.com/elbebitolaplata/videos/1879874858932375/>

aborto, realizada el 23 de noviembre de 2017, en el marco de audiencias sobre violencia de género, organizadas por la AAT.

## **A. La producción discursiva de las Consejerías en el ámbito local.**

### *i. Lo que dicen las mujeres del Foro en las entrevistas.<sup>62</sup>*

Los discursos de las mujeres del Foro vincularon la definición de la temática que ordenó la política pública a la sexualidad de las mujeres. Una de sus integrantes afirmó que se trataba de la salud de las mujeres, pero recortó dicho campo al acceso a derechos reproductivos y no reproductivos de las mismas: “el respeto a la salud de las mujeres, el derecho a una vida sexual plena, que se cumpla el derecho de la mujer de decir si quiere tener hijos, cuántos, cuándo, en que lapso”. Otra mujer centró la definición de la misma en los derechos no reproductivos, la garantía del aborto y las opciones no reproductivas: “garantizar el derecho al aborto, que se cumpliera con el ANP y luego las Consejerías”.

En otro discurso, se describió a la temática directamente vinculada al derecho al aborto, sobre el cual se dijo que: “siempre fue el más controvertido y es donde el patriarcado despliega su máximo poder en lo que tiene que ver con nuestra sexualidad”. Otra integrante del Foro citó las variables sistémicas y su impacto sobre las vidas de las mujeres, en coincidencia con lo señalado en discursos anteriores: “el patriarcado y cómo, en la conformación de sujetxs que implementan las políticas públicas, vulneraba ciertos derechos que tienen que ver con la autonomía de las mujeres a decidir libremente sobre nuestra sexualidad”.

En sus discursos, las integrantes del Foro introdujeron matices interesantes respecto de los consensos establecidos hacia adentro de la organización frente a la temática que disparaba la creación de la política. Algunas de las expresiones se acotaron a sus características: “el Foro fue un pilar importante, no eran solamente organizaciones sueltas o la Biblioteca Popular de las Mujeres, éramos un montón de organizaciones”. Algunas declaraciones complementarias lo describieron como una plataforma que facilitó los

---

<sup>62</sup> Recomendamos leer este apartado junto con la Tabla II disponible en el Anexo de esta tesis que reúne información destacada vinculada a los discursos de las mujeres del Foro.

consensos respecto de la necesidad de reclamar por las Consejerías: “teníamos una mirada parecida en torno a la ausencia del cumplimiento de este derecho”.

En otras afirmaciones, se remitieron a otros puntos de acuerdo que enmarcaban en general la labor del Foro: “entendíamos la necesidad del cambio cultural”. También se destacaron, en otros testimonios, que las prioridades que históricamente lo habían vertebrado resultaron facilitadoras para lograr acuerdos hacia adentro: “el acceso a la salud y, sobre todo, el derecho al aborto son los dos ejes que movieron el Foro, después fueron adquiriendo matices, pero esas líneas están claras desde el primer momento, así como la clara intención de que estas problemáticas fueran parte de la agenda pública”.

Las explicaciones de las mujeres del Foro sobre cómo se llegó a que la temática motorizara la demanda por las Consejerías citaron diversas aristas sobre la cuestión. Algunas declaraciones representativas subrayaron la información que brindaba el territorio como incentivo para reclamar por la política: “nuestra militancia territorial en dos barrios, Movediza y Villa Aguirre, y el acompañamiento interdisciplinario de mujeres que sufrían situaciones de violencia de género”. También el monitoreo de políticas, que era el *leitmotiv* del Foro, las advirtió sobre la ausencia de políticas públicas sobre sexualidades que estuviesen enmarcadas en una perspectiva de género y de derechos humanos. En ese sentido, subrayaron que lo que apuntaló la elaboración de una demanda concreta fue la articulación del Foro con otras fuerzas políticas: “habíamos tenido muchas idas y venidas con el municipio, sobre todo con el Ejecutivo a quien le demandamos la respuesta en materia de política pública por temas como los refugios, de violencia; creo que Rogelio [Iparraguirre, concejal del FPV] tomó eso que se venía trabajando fuertemente desde el Foro y lo expresó políticamente en un proyecto”.

En otros discursos, las expresiones que apuntaron a describir la temática que logró motorizar la política pública destacaron que la demanda sobre las Consejerías se obtuvo gracias a la insistencia militante: “por presión, porque esto no estaba dentro de las inquietudes que tiene la política, no lo habían planteado nunca en ninguna plataforma política, ni radicales, ni peronistas; esto ha sido un poco el rebote de una ola que venía motorizando el movimiento nacional de mujeres”. En otro de los discursos se remitió que las leyes existentes y su cumplimiento, también, en los ámbitos de salud como horizonte para obtener la política:

“los derechos están, las leyes son bárbaras, es entender no solamente que son derechos, sino garantizar calidad en la atención, en el trato”.

Las declaraciones representativas de las mujeres del Foro identificaron distintos problemas que necesitaban ser resueltos. Entre los mismos se mencionaron el acceso a la salud sexual, que incluyera la garantía del aborto y a la ausencia de la política pública de las Consejerías. También se recortó a la cuestión del aborto en concreto y a los deseos ignorados de las mujeres a la hora de tomar decisiones, en particular, sobre sus cuerpos y de sus vidas en general. La definición acerca de cuál era el problema en cuestión que realizó cada integrante del Foro, dio lugar a producciones discursivas en las que se delinearon sus causas, quienes se veían principalmente afectadxs por el mismo, las responsabilidades delineadas por la cuestión, las soluciones posibles, entre otros. A continuación, presentamos lo expresado por estas actrices críticas no electas en sus discursos.

En el primer discurso se propuso que el problema se situaba en torno a la ausencia de la política pública. El territorio se mencionó como una fuente de información que confirmó la ignorancia y la falta de cumplimiento acerca de múltiples legislaciones sobre derechos sexuales y no reproductivos, en el especial por parte del SISP. Al respecto, se mencionó que: “a partir del relevamiento de casos pudimos diagnosticar la tendencia paternalista, patriarcal y conservadora que permeaba muchas de las prácticas del SISP, donde se restringía el derecho de las mujeres a acceder a las prácticas de ligaduras de trompas, se evidenciaba la falta de aplicación de los protocolos referidos a casos de violencia, abuso sexual y ANPs, además del desconocimiento de los alcances del fallo ‘F., A.L.’”.

En las afirmaciones de esta integrante del Foro, se mencionó que el problema al que intentaron dar respuesta era complejo porque nucleaba múltiples problemáticas, entre las que se destacaron: “la ausencia de una definición política del Estado municipal y, en su momento, también del Estado provincial y nacional; no había una bajada de línea fuerte en torno a la implementación en términos de recursos y discurso”. Se identificó que algunas actitudes de lxs funcionarixs públicxs empeoraban el escenario, como: “el planteo de concejales oficialistas sobre la posibilidad de que quienes fueran objetores de conciencia pudiesen formar las Consejerías”. Las causas del problema en este discurso remitieron al patriarcado en general y a la ausencia de formación en género, en particular: “la cultura patriarcal permea nuestra sociedad; las autoridades carecen de perspectiva de género y la consecuencia es la

ausencia de políticas públicas en este sentido; la formación en el área de salud con perspectiva de género no existe”.

Para esta integrante del Foro, lxs afectadxs por el problema eran: “la sociedad en general, pero entendíamos que las más afectadas eran las mujeres adolescentes de los barrios periféricos de Tandil”. En este caso, se destacaron que las responsabilidades le cabían al Estado, pero en particular al principal mandatario municipal: “el Estado en sus tres niveles y tres poderes tiene la responsabilidad de la garantía, pero en la discusión específica de este proyecto de ordenanza, le cabe al intendente Lunghi”. Esta apreciación se basó en el conocimiento de su perfil de médico, por lo que se detalló que la mirada del mandatario local acerca de la salud y de las mujeres impactaban en su responsabilidad específica sobre este tema: “la mirada que tiene de la salud pública, en particular de la atención primaria que data de los años ’50, momento en que él se formó, permea mucho en todo lo que tiene que ver con el SISP, que es su caballito de batalla porque es médico, y, también, su mirada sobre las mujeres, por lo que cabe mucha responsabilidad en lo que le transmite a quienes deberían garantizarnos estos derechos”.

Las acciones a realizar para solucionar el problema que se identificaron en los argumentos de esta integrante del Foro se enfocaron en lo que debería haber realizado el gobierno de turno: “la acción central era tener una normativa a nivel local, las acciones secundarias hubieran sido decisiones políticas del gobierno de turno de implementar una política pública vigente desde el año 2002<sup>63</sup> y las muchas resoluciones posteriores”. También mencionó iniciativas que deberían haber nacido del Foro: “tendríamos que haber permeado distintas instituciones educativas, sanitarias, culturales y empapado más a la comunidad en torno a lo que esto implicaba, darle formación, también a lxs funcionarixs públicxs”. Desde la perspectiva de esta actriz, lxs actores/actrices intervinientes en este proceso, deberían haber evitado ciertas acciones, por sus roles dentro de la política local: “nuestro objetivo siempre fue la garantía de derechos, no fue una discusión político partidaria, por lo que no deberían haberse posicionado desde ese lugar, ni deberían haber puesto por encima sus convicciones religiosas, morales, culturales, sociales porque si son funcionarixs publicxs y las normas son de avanzada, conózanlas antes de mechar su opinión personal”.

---

<sup>63</sup> Se refiere al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, promulgado en el año 2002.

En su discurso, esta integrante del Foro vinculó la solución a la realización de la política pública. Los objetivos que se plantearon incluyeron desde cuestiones presupuestarias ligadas a la política, hasta la solución de problemas concretos que aparecerían con su puesta en marcha como: “lograr un presupuesto municipal para su desarrollo e institucionalización; disminuir la morbilidad materno infantil, acceso universal y gratuito a MAC”. En este discurso, los comportamientos a los que se apuntaron refirieron al SISP y a las mujeres: “intentábamos resolver la mirada patriarcal y paternalista y la violencia institucional que el SISP ejercía sobre nuestros cuerpos en la toma de decisiones; el otro plano tiene que ver con nuestros comportamientos como mujeres de la sociedad en torno al conocimiento de nuestros derechos y al ejercicio pleno de la autonomía”. En este discurso, la estrategia del Foro se describió en asociación al proyecto de Consejerías: “no habíamos trazado la estrategia a largo plazo, la armamos de manera colectiva conforme a nuestras convicciones y a sostener lo que entendíamos estaba a derecho que era que las Consejerías no existían y que no podían ser integradas por objetorxs; una vez que apareció el proyecto fue acompañar, discutir, sostener, mejorarlo y estudiar”.

En las afirmaciones que presentamos a continuación que fueron realizadas por otra integrante del Foro, se definió el problema como vinculado al acceso a la salud sexual que incluyera la garantía del aborto en el nivel municipal: “el Foro siempre tuvo en cuenta a las mujeres, desde si las compañeras eran atendidas en los centros de salud, si recibían tratamientos básicos como MAC, si pueden elegir o no; el acceso a la salud se entendía en sentido amplio y lo que estaba de fondo era el derecho a decidir”. Esto se veía como un problema porque una política pública no se estaba realizando, por lo que la omisión provenía de un órgano poderoso como el Estado: “se trataba de un problema de política pública, que es una responsabilidad del Estado, en términos de garantizar derechos y de disminuir brechas de desigualdades”.

En estas afirmaciones, el problema al que intentaron dar respuesta fue descrito como la omisión estatal para garantizar derechos no reproductivos: “no quiero ser reduccionista en términos de plantear que todo tiene que ver con el derecho al aborto, porque la cuestión de las Consejerías encerraba educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal, seguro y gratuito para no morir, además de la no discriminación, la no violencia institucional”. También se identificaron múltiples causas del problema: “una podría recurrir

al patriarcado para explicar estos problemas, también a la sociedad, que se estructura sobre modelos de desigualdad sexogenéricas en los que las mujeres estamos en situaciones de desigualdad; el Estado toma una posición que es desventajosa para el conjunto de la comunidad, en particular para el conjunto de las mujeres; la cultura institucional del SISP indudablemente era contraria a garantizar condiciones mínimas de atención, de igualdad en la atención, de respeto, de no discriminación”. En su discurso, esta integrante del Foro destacó que quiénes se veían afectadxs por el problema eran las mujeres, pero sus argumentos apuntaron a problematizar esta categoría: “aunque afecta a la comunidad en su conjunto entendíamos que las mujeres éramos las afectadas directas por este problema, pero es una categoría engañosa, porque pensábamos en mujeres con genitalidad femenina”.

Para delinear las responsabilidades, la representante hizo referencia en general a: “quienes tienen poder de decisión, pero en materia de garantizar esto, es el Estado”. Se concentró en el ámbito municipal en particular para abordar las responsabilidades con mayor detenimiento: “en materia de salud hay responsables directos de garantizar esto, desde el Intendente que toma algunas decisiones, el director del SISP, hasta la persona que trabaja en un centro de salud, aunque la falla de cualquiera de esos niveles tiene impactos tan negativos para con esa persona, independientemente de la jerarquía, de la responsabilidad”. En este discurso, se señaló la necesidad de acciones integrales frente a esta cuestión: “el problema es integral, por lo tanto las respuestas debieran ser integrales; la desvinculación entre las áreas del propio municipio es un problema: no sé cómo pensás una política de salud integral que garantice acceso a derechos cuando las mismas compañeras no tienen garantizado vivir en un ámbito libre de violencia, ni un trabajo que les permita tener una obra social”.

Según los dichos de esta representante, la solución era la puesta en marcha de la política hecho que no podía suceder sin apoyo político: “la creación de Consejerías era un primer paso de solución que claramente debería haber ido acompañada de la decisión política de que existieran; sin voluntad política no hay cantidad de recursos, ni humanos ni materiales, para dar respuesta a la demanda y tampoco funcionan de manera integrada en el SISP”. Como parte de los objetivos que se proponían al solucionar el problema, en este caso se mencionó la garantía de los derechos no reproductivos sin discriminar a las mujeres por parte del Estado: “que el SISP se haga cargo de garantizar el aborto legal y que, cuando decidamos, podamos ir al hospital público sin ser discriminadas, ni violentadas institucionalmente”.

Para describir los comportamientos que se buscaron afectar, esta integrante del Foro se orientó por los efectos que generaba que las Consejerías estuvieran funcionando, en particular porque resultaban una referencia sólida para exigir derechos: “esto nos permite decir ‘mira esto debería funcionar así y no está funcionando, tenés que darme explicaciones, tenés que garantizarme esto’”. También destacó su impacto concreto entre lxs integrantes del SISP: “la política empieza a modificar comportamientos entre quienes forman el SISP, que empiezan a tener que ser más cuidadosos y cuidadosas en la garantía de derechos”.

Esta integrante describió que la estrategia del Foro para hacerle frente a este problema fue elaborada de manera progresiva e incluyó acciones múltiples y alianzas con sectores específicos de la comunidad: “pensar en la capacitación de operadores de la salud, ir instalando el tema en los medios, realizar actividades más amplias de sensibilización en la comunidad; hubo una intención de tender redes desde abajo con profesionales de diferentes ramas de la salud con una mirada integral y unificar fuerzas con otros espacios organizativos”.

En una nueva serie de definiciones, otra de las mujeres del Foro propuso una definición alternativa del problema vinculado específicamente a la cuestión del aborto que: “era clandestino, había que sacarlo de esa zona de oscuridad justamente provocada por no saber que había unx médicx que puede responder”. Las principales razones para hacerlo remitieron a los riesgos asociados a esta práctica, que impactaban en un sector en particular “las mujeres abortan igual, en cualquier condición; corremos el riesgo cuando tenemos un embarazo no deseado, un embarazo que no queremos seguir, una maternidad que no estamos dispuestas a asumir”.

En este discurso, se describió la causa del problema en términos sistémicos como: “el patriarcado en su máxima expresión en cuanto a sistema, pero después está todo el entramado que nos marca y disciplina en cuanto a sexualidad, embarazos, nuestros cuerpos”. También se mencionó su impacto en relación a la organización de los saberes y sus consecuencias: “el no saber y el no conocer empiezan por el desconocimiento del propio cuerpo, como cuando se indica un antibiótico y la mujer está tomando anticonceptivas, la eficacia se reduce un montón y eso muchas no lo saben, porque no se habla del cuerpo, de la anatomía, de las opciones, más allá de lo heteronormativo y todo se vincula a la reproducción y al cuidado de ETS, las mujeres no son debidamente informadas sobre sus derechos, cuando hablamos de

aborto, muchas te dicen ‘yo pensé que estaba prohibido’”. Esta integrante del Foro resaltó las imbricaciones entre el patriarcado y las prácticas vinculadas a la salud: “el/la médicx que se cree todo poderoso decide y define por sobre la salud de las personas, incluso hay profesionales que están al frente de un consultorio o de un centro de salud que no nombran ciertos métodos porque no están de acuerdo”.

En este discurso, las definiciones acerca de quienes se veían afectadxs por el problema se acotaron: “a las mujeres [a quienes] nos pasa por el cuerpo”. En este punto, como había sucedido en otro de los discursos, se problematizó la categoría “mujer” y se incluyó a otras identidades que, aunque no se definen como mujeres, pueden encontrarse frente a un embarazo no deseado: “las personas con capacidad de gestar; un varón trans resulta que está con dolor abdominal y es un embarazo”. Esta mujer expresó que respecto del problema: “la responsabilidad es compartida”, aunque la delimitó a las acciones de los gobiernos y sus integrantes: “los actores principales son quienes gobiernan, ahí está el techo de cristal o la imposibilidad de desarrollarnos como personas, como ciudadanxs que tenemos derechos, ellos obstaculizan las decisiones sobre nuestros cuerpos”. También se incluyó como responsables a los profesionales de salud: “muchxs no cuestionan los derechos, pero tienen temor por su matrícula, esto se siente más acá en Tandil, o en localidades más chicas, donde son totalmente identificables y donde hay una cuestión social más fuerte”.

En sus afirmaciones, esta integrante del Foro centró las acciones para hacer frente al problema en el funcionamiento de la política de las Consejerías: “la creación de la política y llevarla a cabo con toda la adversidad que hemos tenido y seguimos teniendo”. Además, especificó lo que significaba garantizar la política: “está en cada persona, en cada pareja decir ‘bueno me tocó, vamos para adelante’ o ‘tomé todos los recaudos, me falló el MAC, quiero interrumpir’, garantizar la política es respetar esa decisión”. En este caso, se destacaron las acciones que deberían haberse evitado: “nadie puede hacer que una decida entre la vida y la muerte, es tremendo que te pongan del lado de la muerte y no de la vida, la clandestinidad y los objetores te ponen del lado de la muerte”.

Los argumentos respecto de la solución en este caso se centraron en activar y difundir la política como una alternativa concreta frente al aborto, el cual: “sucede, es una decisión donde hay angustia, temores, el tema es pasar ese momento de la mejor manera, la más amorosa, la más dedicada; las Consejerías son fundamentales porque las personas no están

en un lugar clandestino, sino en un sistema de salud donde se está garantizando, hay un equipo que acompaña, una médica que está desde que se sienta la persona hasta que se va”. Por su parte, los objetivos de solucionar el problema se refirieron a los impactos en el servicio de salud pública: “garantizar un standard, una salud y un acompañamiento de calidad, Consejerías de calidad”. En estas declaraciones representativas, la estrategia del Foro se describió, en términos de las acciones que propusieron para exigir la plena vigencia de las Consejerías: “cada 8 de marzo, cada ‘Ni Una Menos’ insistíamos dentro de los reclamos que se garantice la política pública con todo lo que implicaba, para no quedarnos a mitad de camino, con un servicio de tocoginecología objetor de conciencia”. Los comportamientos que se mencionaron en el discurso de esta integrante del Foro se vincularon a la instalación de la política e implicaron tanto a sus beneficiarias como a lxs integrantes del SISP: “se podría pensar que la política pública va a corregir los comportamiento para afuera, por ejemplo, mejorar la conciencia de las mujeres sobre sus derechos o acceso a MAC, pero en realidad empieza a modificar para adentro estructuras muy abroqueladas”.

La última integrante del Foro estableció una nueva propuesta acerca de cuál era el problema en cuestión. La definición envolvió la falta de legitimación de los deseos de las mujeres, en particular de aquellas de menores recursos, a partir de no dar lugar a sus decisiones frente a embarazos no deseados en los servicios de salud pública: “sobre todo las mujeres de menores recursos eran las que estaban más en el aire con estas cosas y en los centros de salud encontraban, en general, médicos que no le iban a proponer absolutamente nada, que no iban a preguntar o avanzar sobre el deseo que tenía esta mujer si sí o no seguir adelante; era urgente que se avalara el derecho de una mujer a decidir”.

Entre las razones citadas para explicar por qué entendían que este era un problema, esta mujer mencionó, como había hecho una de sus compañeras, el territorio como fuente de legitimación del mismo: “era un problema porque lo veíamos a través de lo que traían las mujeres, para las que teníamos un oído tendido, hablábamos y trabajábamos muchísimo con ellas”. La formación en derechos, una característica distintiva de los movimientos de mujeres, les proveyó herramientas cruciales para delinearlos como tal: “fuimos aprendiendo del material que nos traíamos para leer y comentar; nosotras militamos la CEDAW,<sup>64</sup> el derecho

---

<sup>64</sup> CEDAW son las siglas en inglés de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

a una vida sin violencia comprendía estas decisiones, cursar un embarazo que no querés era estar sometida a violencia”. En sus afirmaciones, esta integrante del Foro mencionó que el problema al que intentaban dar repuesta comprendía elementos vinculados al respeto de los derechos de las mujeres, que el Estado omitía, que generaba: “dos clases de ciudadanas: unas iban a la consulta o sabían dónde encontrar un médico amigable, porque sabían lo que querían hacer con su vida, y otras estaban condenadas”.

En las declaraciones representativas de esta representante, las causas del problema se remitieron al ejercicio de la política: “la forma liberal de hacer política piensa que el que está involucrado es quien tiene que reclamar y no podría tener representantes, pero cuando estás en un problema y sos tan vulnerable que no podes decir lo que te pasa porque te pude venir mayor castigo, alguien tiene que salir a poner esa voz”. Entre las implicancias de esto se destacaron: “la distancia entre la clase política y los verdaderos problemas que tiene la gente de sectores más vulnerables, su hipocresía, es decir el respeto de las normas que se dicen ‘morales’ que les impedía ver o separar su creencia particular de las leyes o los derechos”.

Además, en su discurso esta mujer aludió que se trataba de un problema de todxs, porque afectaba la calidad democrática: “cuando una persona no puede decidir qué es lo que va a hacer con su cuerpo hay que pensar que no se cumple un derecho humano y mientras ese derecho no esté completo, no estamos en democracia, hay un sector de la población que está obligado a hacer cosas que no quiere y eso se puede equiparar con la tortura”. También, respecto de este punto, se identificaron escalas de afectación: “todos estamos afectados, pero de distinta manera; los mayores afectados son quienes no acceden, quienes no pueden hablar, quienes no están cerca de un centro de salud”.

Las responsabilidades acerca del problema identificadas en este caso destacaron múltiples actores/actrices: “los sectores conservadores, la corporación médica, el Estado; la religión es la otra gran enemiga y ahora no solo la católica, también los evangélicos, sobre todo porque la clase política nunca va a reconocer la influencia de la Iglesia”. En este caso, se asignó la mayor responsabilidad a las autoridades del ámbito municipal. Se estableció que recaía sobre: “los representantes, sobre el Concejo Deliberante, que debió haberse movido mucho antes, su accionar fue tibio, también el SISP, ambos deberían haber escuchado más a las organizaciones que presentaban este problema”.

Las acciones necesarias de desarrollar para la resolución del problema que se enumeraron en este discurso, se asociaron a visibilizar el problema: “lo que más había que hacer era comunicar y no tener miedo de hablar, discutir en cuanto nota y entrevista fuese necesario, convencernos y convencer de que es una cuestión de derechos humanos”. Además, esta integrante del Foro mencionó que había que generar instancias para que las protagonistas fueran sus propias voceras: “que las mujeres pudiesen contar experiencias, blanquear situaciones, como la de las mujeres violadas dentro de un matrimonio, o la de las niñas que a los 13 años son madres”.

Como sucedió en los discursos de sus compañeras, se especificaron las acciones que no deberían haberse realizado. En este caso, se enfatizaron los sectores que atentaron contra la causa: “si hay alguien que no debió haberse metido en esto fueron las iglesias, no tienen nada que ver en estas cuestiones de política pública”. También se puntualizó aquello que atentó contra la misma: “en salud sexual y reproductiva es donde más se notó la injerencia de una Iglesia conservadora y para nada promotora de los derechos”. Además, se mencionó un aspecto que no había surgido en otros discursos: “hay que hacer un trabajo muy fuerte sobre el Estado laico”.

En el discurso de esta mujer, se advirtió como solución la implementación de la política de las Consejerías: “que se cumpla a rajatabla”. En este sentido, se subrayó la necesidad de alcanzar una mayor articulación en el desarrollo de las políticas públicas: “el funcionario público es un funcionario del Estado y tiene que hacerlo, pero tiene que haber un convencimiento de quienes están estableciendo política pública; para eso los legisladores tienen que auditar a los funcionarios y verificar que se están ajustando a las leyes”.

Los objetivos que se buscaban al solucionar el problema se vincularon, en este caso, a las normativas. Según estos argumentos, que coincidieron con otros previamente presentados, debían regir las normas que estaban vigentes, las cuales suplirían la falta de información sobre los derechos existentes e impactarían en los problemas provocados por el aborto: “cumplir los derechos humanos de las mujeres y las leyes que teníamos; disminuir las problemáticas que vienen a partir del aborto; las Consejerías bajarían información y harían acompañamientos, vienen a cubrir la falta de información, porque aprendemos deberes y obligaciones, pero los derechos a nuestra sexualidad, a nuestro cuerpo han sido tapados y censurados durante mucho tiempo y debemos conocerlos”. En estas afirmaciones, los

señalamientos acerca de los comportamientos que se buscaron impactar se acotaron al aborto: “desalentar el aborto clandestino y reducir riesgos de una decisión que una mujer va a tomar igual”.

En este discurso, se describió que la estrategia del Foro se plegó a la propuesta que desarrolló la Campaña para luchar por el aborto legal: “hablar de estas cuestiones como de salud pública salió de la Campaña, nosotras lo replicamos en el Foro, insistíamos en que era la vía en que se prevenían abortos clandestinos y que, de esa manera, se podía acompañar a mujeres que no habían tenido información sobre derechos sexuales y reproductivos”. Se adoptó esta alternativa en detrimento a exigir el aborto como un desprendimiento de los derechos personalísimos: “en la sociedad donde estábamos, conservadora y defensora de status quo, hubiese sido mucho más irritante hablar de un derecho personalísimo de las mujeres a decidir sobre su cuerpo”.

Las declaraciones representativas de las integrantes del Foro se conformaron a partir de utilizar a la interseccionalidad como recurso. En concreto, recurrieron a la variable de clase social, a la edad y al género como elementos fundamentales de la configuración de la política. En sus afirmaciones, advertimos que estas variables formaron parte de las definiciones iniciales que el Foro estableció para impulsar las Consejerías. En uno de los discursos, se enfatizó que la cercanía con organizaciones con mayor despliegue territorial hizo que la consideración de estas variables superpuestas para delimitar la vulnerabilidad tomara todavía más sentido: “me acuerdo de acercarnos a otros grupos y organizaciones con mayor despliegue territorial, como la de Cacha,<sup>65</sup> a conversar estos temas, porque ahí si la discriminación del Estado se magnifica”.

Las mujeres del Foro basaron sus elaboraciones discursivas en la interseccionalidad. Para mostrarlo, citamos algunos pasajes que lo ilustran. Postularon que la concreción de las Consejerías correspondía a procesos enlazados con el respeto y la garantía de derechos humanos por parte del Estado, en particular de los derechos sexuales y (no) reproductivos, por lo que era esperable que mujeres de todos los sectores y edades quisieran acceder a los mismos: “aunque impacta más claramente a las mujeres con menores recursos económicos, también mujeres con diversos recursos personales pueden acceder, pibas estudiantes, mujeres

---

<sup>65</sup> El comedor de Cacha es una organización territorial situada en el Barrio de “Las Tunitas” de la ciudad de Tandil, que brinda fundamentalmente asistencia alimentaria a la gente del barrio, aunque su labor incluye, también, el desarrollo de programas vinculados a la garantía de derechos sociales.

que son profesionales”. Aunque distinguían entre las mujeres que disponían de los recursos económicos y que podían resolver una situación de embarazo no deseado en instancias privadas de las mujeres pobres, entre quienes esta opción era mucho menos típica y que además las exponía a situaciones todavía más riesgosas, bregaban por una política que fuese de acceso universal: “la política pública hay que hacerla universal”. En varias de las expresiones de las mujeres, se repitió la importancia de que la política funcionara de manera integrada en el SIS (que incluye CAPS y el hospital municipal): “armar las Consejerías en el hospital es una limitante por varias razones, muchas mujeres no llegan allí, porque la boca de entrada son los CAPS; el modo de llegar a ellas era exigir que la política se aplique en esos lugares para llegar de manera más concreta”.

Las mujeres del Foro sostenían que si esto sucedía, podían maximizar su alcance a una población todavía más vulnerable. En algunos discursos, se destacó la prioridad de la exigencia de la política entre mujeres jóvenes de barrios postergados de la ciudad: “queríamos trabajar más con las mujeres adolescentes de Movidiza, Villa Aguirre y el resto de los barrios periféricos de clases sociales más vulneradas”. Sin embargo, la preocupación era que la política abarcara la mayor parte de la población tandilense, por eso la necesidad de incorporarla en los CAPS. Estos se distribuyen en los barrios periféricos y acceden principalmente sectores que están más expuestos a la desigualdad económica, a condiciones de precarización laboral, a relaciones violentas y tienen menor acceso a la información que la población del radio urbano. Las representantes políticas del Foro habían constatado que los CAPS eran el punto privilegiado de acceso a la salud de dichas mujeres, mientras que al hospital no llegaban, por una cuestión de distancia o porque no tenían los recursos económicos para hacerlo: “entendíamos que la puerta de acceso de ellas al sistema, a la información, a la orientación, a MACs, era través de los CAPS”.

En relación a las edades, si bien el interés inicial del proyecto para alcanzar las Consejerías apuntaba a mujeres jóvenes, los discursos de las mujeres del Foro se refirieron a un espectro que describía más adecuadamente esta variable en el desarrollo de la política. Consideraban que el recorte iniciaba a los 14 y se extendía hasta los 45 años, aunque la identificación de situaciones de abuso sexual, podía requerir la garantía de derechos sexuales y (no) reproductivos entre personas más jóvenes, como se puede advertir en la siguiente cita:

“la franja es hasta 45 años, nosotras hacemos el recorte cuando es claramente un abuso, pero de 14 en adelante”.

Los discursos de las mujeres del Foro apelaron a la variable de género de manera recurrente. Aunque se trató de una excepción, una de ellas usó explícitamente esta categoría para referirse a la posibilidad de impactar en múltiples sectores sociales y no solamente en los más postergados: “la cuestión de género estuvo por encima, atraviesa a otras clases y cuando vos impones agenda no es solo la posibilidad de transformar la situación de sectores más vulnerables”. Sus explicaciones dieron cuenta de su formación en la perspectiva de género y un manejo de la categoría orientado principalmente a explicar las desigualdades estructurales en las sociedades contemporáneas. La misma se imbricó en sus discursos para explicar la opresión que las mujeres experimentan en relación a los varones en el terreno de las sexualidades. Como hemos expuesto, se explayaron en múltiples aristas de dicha opresión y propusieron alternativas para revertirla y trascenderla. Esta categoría moldeó sus producciones discursivas para interpretar sus vivencias y cómo estas atraviesan sus cuerpos y sus cotidianos.

El uso transversal de la categoría de género moldeó críticamente el uso de la categoría “mujer” utilizada en los discursos de las mujeres del Foro. El rechazo de la naturalización de la asociación entre la condición de mujer y de madre fue un argumento común en todos los discursos. Se explicitó en el reclamo para que la política ofreciera a las mujeres la posibilidad de elegir la maternidad como proyecto o como posibilidad, de manera de romper la inercia en que muchas trayectorias se inscriben al seguirla como un mandato social. En las declaraciones representativas de las integrantes del Foro, las Consejerías se describen como instancias que proveen lo necesario (información, acompañamiento, recursos materiales) para que las mujeres tomen decisiones autónomas sobre sus cuerpos y, que en todo caso, la maternidad sea producto de una elección.

La variable de género también consistió en el elemento diferencial en relación a los discursos biologicistas de algunxs de los representantes políticos electxs que compartimos en el capítulo VI. Fundamentalmente, la utilizaron para rechazar la asociación automática entre la portación de un útero y un destino, proyectos y formas de vida determinadas, tantas veces sellada por la cultura. El recurso a esta variable repercutió sobre todo en las elaboraciones que las mujeres del Foro realizaron respecto de los roles y los estereotipos de género. Al

desasociar el hecho de ser mujeres del hecho de gestar, problematizaron el estereotipo que privilegia a las mujeres como reproductoras de la especie. Sin embargo, en el lapso entre que se inició la configuración de las Consejerías en 2015 y las entrevistas que fueron realizadas en 2019-2020, las mujeres del Foro revisaron críticamente algunos de sus enunciados.

En ciertos discursos, se refirieron a que sus luchas se ocuparon centralmente de las mujeres y que en aquel momento no tensionaban sus ideas desde los conceptos vinculados a la identidad de género: “nuestro foco históricamente era pensar con cabeza de mujer, después aparece de lleno la problemática de otras identidades, pero en el Foro eso no estaba incorporado para nada”. Recordemos que la totalidad de las integrantes del Foro eran mujeres cis, hecho que puede explicar dicha omisión. La categoría “mujer” de la que se valió el Foro para sus producciones sobre las Consejerías fue esencialista porque se basó primordialmente en rasgos biológicos para definirla. Los planteos de aquel entonces no fueron inclusivos respecto del acceso a los derechos sexuales y (no) reproductivos por parte de otras identidades que podían atravesar por una gestación no deseada, como varones trans, intersex, no binarixs, etc. que no se reconocieran como mujeres. Las problematizaciones que posteriormente desarrolló una parte del movimiento feminista, las ayudaron a repensar este punto y por ello, en las entrevistas, algunas declaraciones representativas lo reconocieron.

El horizonte normativo de los discursos de las mujeres del Foro puede asemejarse a lo propuesto por el concejal Iparraguirre que identificamos en los análisis presentados en el capítulo VI. Sin embargo, las mujeres del Foro proponían una transformación superadora respecto de la libertad de los varones en relación a sus sexualidades. Sobre todo, porque las definiciones hegemónicas de los roles y estereotipos de género también impactan en los varones, más allá de que ellos tengan una libertad mayor en este campo, lo que puede describirse como un privilegio. En este sentido, las propuestas feministas describen que el ejercicio de sexualidades libres para las mujeres reverberará en los varones, quiénes verán afectadas, a partir de esto, sus vivencias en general, y la organización de sus vidas, sus sexualidades, como construyen vínculos, entre otros, en particular.

Las producciones de las integrantes del Foro, incluyeron las dimensiones que integran el diagnóstico y el pronóstico, las cuales son partes insoslayables de la representación de una política. En el análisis que realizamos hasta aquí, hemos constatado que las definiciones iniciales respecto del problema fueron heterogéneas, lo que desencadenó toda una serie de

elaboraciones particulares de cada una que dio forma a sus discursos. A pesar de esto, advertimos que, a diferencia de lo que sucedía en el debate sucedido en el ámbito municipal sobre las Consejerías, sus declaraciones representativas fueron parte de un arco de ideas diversas que se complementaban. Podríamos describirlas como piezas yuxtapuestas utilizadas para entablar un diálogo común, para crear un lenguaje compartido en el que: “no había resistencias, estábamos todas hablando el mismo idioma”, honrando de alguna manera la premisa que tuvo el Foro en sus años de trabajo. La base común de las producciones discursivas de sus integrantes, nos permiten definir la existencia de un nuevo marco interpretativo, que atraviesa todas ellas, que denominamos “feminista”.

*ii. Lo que dicen los sectores conservadores a través de la prensa.*<sup>66</sup>

Los sectores conservadores a partir de sus discursos introdujeron nuevos sentidos acerca de las Consejerías que tensionaron aquellos construidos por lxs representantes políticos electxs y por las mujeres del Foro. Incluimos su irrupción en el escenario de la configuración de la política en nuestra investigación porque la misma provocó la suspensión, entre mayo y diciembre de 2017, de la garantía por parte del Estado de los derechos sexuales y (no) reproductivos. A continuación, presentamos las declaraciones representativas de estos sectores que propusieron nuevas definiciones respecto de cuál era el problema, vinculadas a la realización de abortos y al desarrollo de las Consejerías en el SISP.

En un contexto de mutismo institucional, fundado principalmente en la inacción del PEL frente a la falta de garantía de dichos derechos, estos discursos lograron parcialmente su cometido. Hacia el final del período de interrupción de la política, en diciembre de 2017, el directorio del SISP<sup>67</sup> emitió una resolución, sobre la que nos hemos referido en el capítulo VI, que respaldó a las Consejerías y a sus trabajadoras y que fue la vía que otorgó el respaldo institucional necesario para volver a poner el servicio en marcha.

La definición más recurrente de los sectores conservadores respecto de cuál era el problema se refirió a la realización de abortos, porque esto atentaba contra el derecho a la

---

<sup>66</sup> Recomendamos leer este apartado junto con la Tabla III disponible en el Anexo de esta tesis que compendia información destacada de los discursos de los sectores conservadores.

<sup>67</sup> En ese momento, las autoridades del SISP eran Gastón Morando y Sandra Fraifer, presidente y vicepresidenta respectivamente.

vida desde la concepción: “el Estado, y nosotros como ciudadanos, tenemos la obligación de velar por el derecho a la vida”. En los discursos, se desplegaron múltiples argumentos para justificar por qué se trataba de un problema. En principio, se destacaron las normas establecidas en los Códigos nacionales contra las que atentaba esta práctica: “nuestra legislación vigente, al menos hoy, dice en su Código Civil que el ser humano es persona desde el momento de la concepción, ese es el artículo 18 del Código Civil, de modo que tenemos otra persona, no tenemos solamente a la mujer embarazada”.

También se cuestionó la legitimidad del artículo 86 del CP, única herramienta jurídica que norma directamente al aborto y establece las tres causales de su impunidad: “en la cúspide de nuestro ordenamiento están la Constitución Nacional y los Tratados y Declaraciones de Derechos Humanos, los cuales tutelan la vida desde la concepción; en cuanto al artículo 86 del CP, gran parte de la doctrina ha dicho que es inconstitucional”. También se cuestionó el fallo “F., A.L.” que flexibilizó la práctica de ANPs. El argumento más destacado sobre esto apuntó a que su dictamen comprometía la división de poderes: “altera la división de poderes establecida por la Constitución Nacional, en cuanto se aparta de la decisión circunscripta a las partes del caso para, de alguna manera, atribuirse prerrogativas legislativas o administrativas; al ordenarle a las provincias que instrumenten sus propios protocolos, el fallo conculca la función que tiene una sentencia”.

Las afirmaciones de los sectores conservadores desplegaron argumentos adicionales para justificar que la realización de abortos consistía en un problema. Entre ellas, se apuntó que estos atentaban contra la salud de las mujeres: “el aborto, aún legal, puede traer graves consecuencias físicas y psíquicas para la mujer, entre las que se pueden nombrar hemorragias, peligros de ablación del útero, esterilidad permanente y no se puede ignorar el síndrome post aborto”. También señalaron que era un problema que el hospital lo ofreciera como única solución frente a un embarazo no planificado: “entendemos la problemática de la mamá que llega angustiada, con millones de problemas, pero pensamos que la manera de ayudar no es darles como única solución un aborto”. Además, se lo describió como generador de violencia: “el país que acepta el aborto no está enseñando a su pueblo a amar, sino a aplicar la violencia para conseguir lo que se quiere, es por eso que el aborto mayor destructor del amor y de la paz” y se lo rechazó por sus impactos nocivos en la institución familiar: “100 mujeres que

no conocen a sus hijos, 400 abuelos que no conocen a sus nietos, cientos de hermanos que no van a abrazar a su hermanito”.

Respecto de las causas del problema, la única mencionada en los discursos fue la vigencia del protocolo de ILE que posibilitaba el acceso al aborto. Las expresiones de los sectores conservadores apuntaron contra su aplicación, que calificaron como incorrecta. Como agravante, señalaron que la población desconocía este hecho: "queremos hacer una concientización, darle a conocer a la gente lo que está sucediendo, porque muchos desconocen cómo se está mal aplicando el protocolo y la Ley”.

Entre lxs afectadxs por el problema, los discursos de estos sectores señalaron: “a la mamá como para el bebé, que es un ser humano”. Describieron a “la mujer” como “víctima del aborto” y a las madres como especialmente vulnerables. Una referencia marginal apuntó a “los menores de edad” como afectadxs, sobre los que se señaló, no sin cierta indignación, que estaban exentos de presentar una autorización para la práctica del aborto: “para hacer cualquier cosa sobre un menor necesitas la firma de los padres o de un juez de menores, pero para hacerse un aborto cualquiera puede ir y pedirlo, aunque tengas 15 años”. Además, destacaron que si se trataba de bebas mujeres la situación era todavía más grave, porque estaban cometiéndose femicidios. Esto se advierte en la siguiente cita: “al bebé en gestación no le importa la política, la Constitución, la religión, le interesa que no lo maten; si es una mujer, también es un femicidio”. En este sentido, se acusó al movimiento “Ni Una Menos” por no reclamar frente a los mismos: “en momentos en que se habla tanto de Ni Una Menos, uno se pregunta ¿no vale eso para las niñas por nacer?”.

Entre los argumentos que elaboraron respecto de las responsabilidades frente al problema destacaron que le correspondían al Estado porque: “tiene que ser creador de vida, no puede ser destructor de vidas”. Además, señalaron que debía evitar que las mujeres se practiquen abortos tras haber sido violadas o por razones económicas y sociales y detener la práctica del aborto clandestino, que asociaron con las jóvenes “humildes”. En algunas de las declaraciones representativas se mencionó que el director del hospital también era responsable, sobre todo por la toma de decisiones vinculadas a la ejecución de los protocolos, por lo que le endilgaron la “muerte de 100 personas inocentes”. En relación a esto, se mencionó que el Municipio era cómplice de la comisión de delitos penales.

Entre las acciones para dar una solución al problema de la realización de abortos, los discursos de los sectores conservadores subrayaron que organizarse en el colectivo “Más Vida Tandil”, cuyo lema fue “educar para elegir”, fue fundamental para convertirse en el símbolo de la defensa de la vida y de esa manera darles una voz a los no natos. Sobre esto, los sectores conservadores expresaron: “ver la nota en la que se dice que se hicieron más de cien abortos en Tandil nos movilizó a hacer algo, por lo que nos juntamos un grupo de ciudadanos y familias, que estamos preocupados por defender la vida”. La iniciativa local no fue aislada sino que fue un eco de “Más Vida Argentina”, la organización antiabortista aconfesional de alcance nacional: “ciudadanos con buena voluntad nos unimos a Más Vida Argentina, que tiene sedes en Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y otros lugares del país”.

Dentro de las acciones destacadas, estos sectores hicieron una mención especial a las propuestas de concientización que incluyeron actividades mediante las cuales convocaron a la sociedad tandilense para: “tomar partido por la vida”. Además, pretendían que fueran herramientas para que las mujeres: “si quieren matar a su bebé, que lo maten, pero que por lo menos sepan lo que están haciendo”. Apelaban al compromiso social para defender a las mujeres desde un lugar opuesto al: “fanatismo de las feministas”, basándose en el cuidado de la mujer, en evitar los abusos y los abortos sobre todo entre las mujeres más jóvenes, para que no fueran inducidas a abortar.

En las afirmaciones de los sectores conservadores, el propósito de defender la vida se erigió como solución al problema en cuestión. La adopción se destacó como una vía para ello: “desear ser madre y no tener la posibilidad es muy duro, pero no es menos duro el hecho de estar embarazada y no desearlo”. En línea con esto, se propuso: “desarrollar los puentes y lazos que vinculan a la adopción como respuesta a todas las madres que no pueden, o no quieren criar a sus hijos; la vida nos ofrece quizás este sano equilibrio entre los que no podemos tener hijos biológicos y aquellos que si lo pueden tener, y que, por las circunstancias que sean, no los pueden criar”.

Otra de las soluciones propuestas fue el correcto funcionamiento del protocolo ILE. Se profundizó sobre este punto en algunos discursos, como muestra la siguiente cita: “[el protocolo] detalla claramente cómo tiene que funcionar la Consejería y uno de los puntos indica que tiene que haber un obstetra abocado al servicio y acá en Tandil no lo tienen, porque todos los obstetras se declaran objetores de conciencia, entonces está funcionando con una

médica clínica y, cuando hay algún caso grave, se lo deriva a los obstetras, que tienen que atender a las chicas en un estado iniciado o avanzado de aborto, pero sin estar de acuerdo, aunque lo hacen obviamente, por su deber médico, pero ellos no forman parte de este consultorio dentro del hospital”. Este testimonio no solo evidenciaba un franco desconocimiento del protocolo ILE y de la Ley Provincial N°14.738, sino también del funcionamiento del hospital, en especial del servicio de tocoginecología cuyos médicos, escudándose en el privilegio de la objeción de conciencia, incumplían la obligación de garantizar derechos sexuales y (no) reproductivos, en particular ANPs e ILEs.

Algunas opciones que los sectores conservadores postularon como soluciones al problema en cuestión resultaron absurdas. En los discursos advertimos propuestas como otorgarle representación legal a la persona por nacer: “ya que he visto, he escuchado, que hay protocolos, que hay leyes que promueven consultorías (sic), tal vez sea necesario que haya un representante legal, porque nuestra ley lo obliga, nos obliga a darle una representación legal al menor incapaz”. También, se mencionó la proyección de un DNI para concebidos: “lo que propongo como idea es proyectar un DNI para concebidos, que tenga validez desde que está la concepción, eso es una idea que se está dando en otros lados”.

Una segunda propuesta del problema destacada en los discursos de los sectores conservadores lo definió como el desarrollo del servicio de Consejerías en el hospital público. Este grupo de discursos señalaron la falta de transparencia del oficialismo que no reconocía la vigencia de la política: “saber cómo funciona el servicio, es un misterio; tuvimos una entrevista con el director del hospital, el Dr. Fernando Fernández, que tampoco nos aclaró ese panorama”. Los argumentos explicaron que el silencio oficial consistía en un aval para la realización de abortos de manera irrestricta que según sostuvieron, concretaba la médica generalista de las Consejerías, en base a su orientación ideológica. En estos discursos, el silencio de las autoridades se entendía como una manera de encubrir la causal salud, a la que se apelaba para realizar la práctica de los abortos.

Los argumentos de los sectores conservadores describieron que las responsabilidades sobre el problema correspondían a la sociedad, para que: “ofrezca soluciones verdaderas a esa madre”. Según el criterio de estos sectores, también recaían en las autoridades ejecutivas, en particular en el intendente Lunghi, a quien le solicitaron explícitamente que cierre las Consejerías, pero además en las autoridades del SISP, porque habían omitido dar las

explicaciones pertinentes sobre el funcionamiento de la política. A las autoridades legislativas las encontraron responsables, en especial a lxs concejalxs, por haber aprobado de manera unánime la Ley Provincial N° 14.738 que creó las Consejerías a nivel local.

Las acciones que se estimaron necesarias frente a este problema, tuvieron que ver con el cierre de las Consejerías, para lo que realizaron una campaña que se apoyó en el visto bueno de un sector de la comunidad para lograrlo. Para ampliar su alcance, recurrieron a su difusión mediante una plataforma virtual.<sup>68</sup> Además, la recolección de firmas fue fundamental para mostrarles a las autoridades que la causa encontraba aliadxs. Las parroquias fueron un lugar clave para conseguirlas. El petitorio que sintetizó estas demandas concretas fue entregado a las autoridades municipales con los apoyos correspondientes luego de una de las marchas que realizaron.

El recurso de elevar sus demandas mediante la Banca XXI<sup>69</sup> fue una acción destacada en la contraofensiva desplegada por los sectores conservadores. Entre sus ventajas, puede mencionarse que lxs legitimó como actores/actrices políticxs y le dio mayor alcance a sus demandas. Mediante esa vía, hicieron públicas las exigencias al SISP sobre las Consejerías que incluyeron la respuesta a un cuestionario de quince preguntas respecto del funcionamiento de la política, la presentación de datos oficiales y resultados de la misma que facilitarían el acceso a información pública y la instalación de mecanismos de control periódicos. Además, la utilizaron para presentar oficialmente el proyecto: “Unidad de Atención a la Mujer Embarazada” (UAME), que proponían como reemplazo de las Consejerías. Una vez que ingresaron estas demandas, este mecanismo les dio la posibilidad de sistematizar el seguimiento del tema cuando la respuesta del SISP no satisfizo sus expectativas.

Las marchas también fueron acciones importantes con las que los sectores conservadores bregaron por una solución frente al problema. Una de las mismas sucedió el 27 de septiembre de 2017 bajo el lema “Tandil defiende la vida” (El Diario de Tandil, 2017). El carácter nacional de la organización “Más Vida” fue un punto favorable sobre todo para

---

<sup>68</sup> La campaña se centró en exigir el cierre de las Consejerías a las autoridades municipales. Última consulta 26-4-2020. Recuperado de: <https://www.change.org/p/lunghi-intervenir-el-servicio-de-interrupci%C3%B3n-legal-del-embarazo-en-el-hpital-santamarina-tandil>

<sup>69</sup> La Banca XXI es un mecanismo para que cualquier persona u organización de la comunidad pueda llevar a cabo la tarea legislativa. Comprende el desarrollo del rol del/la representante número veintiuno, de donde nace el nombre de la figura.

reforzar estas iniciativas, que se realizaban en simultáneo con otras localidades. En dicha ocasión, organizaron una instalación comprendida por cien cruces pintadas en blanco, la mitad con baberos rosas y el resto celestes, clavadas en el césped de la plaza central de Tandil que, según dijeron, representaba a cada uno de “los niños” abortados.

Los sectores conservadores estimaban que la solución que debía darse a este problema era la interrupción de las Consejerías. Al respecto expresaron: “que se interrumpa el servicio de Interrupción Legal del Embarazo, ya que la acción de la Dr. (sic) Weber se aparta del espíritu de la Ley, promueve el aborto de manera irrestricta, en función de su ideología, utilizando argumentos falaces, tal cual surge de sus propias declaraciones en nota periodísticas”. Se pretendía que la política se anule a nivel nacional: “en todos los lugares del país en los que estuvieran funcionando”. Sobre la solución a la que aspiraban expresaron: “si nosotros podemos llegar a que esa área se cierre, bingo, esa es la idea”.

El acceso a información sobre las Consejerías, se postuló en los discursos como una solución marginal que se exigió explícitamente al gobierno local, por su opacidad respecto del funcionamiento de la política. La siguiente cita ilustra este punto: “solicitamos datos oficiales, mecanismos de control periódicos e información pública accesible porque no parece haberse previsto la forma de implementación, ni los mecanismos de control y tampoco si en Tandil existe personal idóneo para realizar la tarea y poder cumplir con lo establecido por la Ley”.

El plan de estos sectores incluía el cierre de las Consejerías y su reemplazo con la UAME, el proyecto que habían presentado en la Banca XXI. Este estaba alineado con las ‘Consejerías para la vida’, una propuesta que había aparecido inicialmente en el video que viralizó Mariana Rodríguez Varela, la referenta nacional de “Más Vida” cuando se publicó la noticia de la vigencia de las Consejerías en el hospital público. Las describió de la siguiente manera: “propongo crear consejerías para la vida en todos los hospitales de Argentina, que den consuelo, ayuda, que sean solidarias, comprensivas, que acompañen a la madre sola y desesperada”.

Las particularidades de la UAME incluían acompañar a las “mamás” a lo largo de un embarazo no deseado o conflictivo, especialmente: “a las chicas que han tomado la decisión de abortar, para que pudieran saber lo que es realmente y lo qué produce [el aborto]”. Esta solución preveía la contención a la mujer embarazada con el fin de prevenir el aborto y

proteger a la madre: “proponemos que toda mujer que se encuentre cursando un embarazo de riesgo, que acuda a alguno de los componentes del SISP solicitando la ILE deberá ser derivada, sin excepción, a la UAME, con el fin de ser informada sobre todas las alternativas de contención y asesoramiento existentes, antes de acudir al dispositivo de salud encargado de realizar el aborto”.

Los sectores conservadores desplegaron una estrategia compleja que integró elementos múltiples. Entre ellos encontramos los medios de comunicación, que les garantizaban una rápida difusión de sus posturas y reclamos. También las movilizaciones, que les sirvieron para ocupar la vía pública y ganar visibilidad a nivel local, entre la comunidad y entre las autoridades municipales. La articulación institucional fue otra de las aristas de la estrategia, que comprendió varias iniciativas no necesariamente conectadas entre sí. Las mismas remitieron a la participación en la Banca XXI, el intento por instalar la idea de la complicidad del municipio con la comisión de delitos penales y la organización de charlas en colegios, que apuntaban a generar “conciencia” entre lxs alumnxs y en las que demonizaban la práctica del aborto. Esto se corroboró a partir del relato de estos sectores acerca de la exhibición de imágenes o videos de fetos con corazones latiendo, un conocido método entre estos grupos, que también fue un recurso a nivel local.

La asociación con sectores sociales de suma influencia fue un punto fundamental de la estrategia, en particular, con altos mandos de la Iglesia católica y evangélica. Mantuvieron reuniones con el Obispo de la diócesis de Azul, Monseñor Hugo Manuel Salaberry, quien les brindó su apoyo incondicional y confirmó, vía epistolar, el ofrecimiento de todos los medios disponibles del Obispado para promover los valores compartidos. Por su parte, los pastores evangélicos, apoyaron, difundieron y asistieron a las diferentes marchas que buscaron visibilizar y mantener vigente entre la comunidad las reivindicaciones de estos sectores.

La estrategia requirió también de la definición de interlocutores, tanto de aliados como de figuras a quiénes presentarles reclamos. Las prioridades se concentraron en la arena municipal, por eso la exigencia directa fue al intendente Lunghi. Buscaron que los reciba en persona para discutir sobre el cierre del servicio de ILE, pedido al que el mandatario no hizo lugar. También establecieron contactos y se reunieron con lxs concejales oficialistas de ese momento: Marcos Nicolini, Araceli De Vanna, Matilde Vide, Adolfo Loreal y Carolina Gutiérrez. La declaración pública de estxs últimos como objetorxs de conciencia resultó un

guiño para sus reclamos. Haberse acercado a lxs concejalxs les habilitó un canal privilegiado para exigir nuevas y mejores explicaciones cuando la respuesta del SISP les resultó insatisfactoria. La esfera nacional, aunque no fue prioridad, también les proveyó actores/actrices que les interesaban para amplificar el alcance de su causa. Por ello, pusieron en conocimiento de la situación local de las Consejerías al expresidente Mauricio Macri y a la exgobernadora bonaerense María Eugenia Vidal mediante una carta que le entregaron en mano mientras realizaban una visita oficial a la ciudad.

Las producciones discursivas de los sectores conservadores pueden describirse como más rudimentarias en relación a las de lxs demás actores/actrices críticxs que analizamos. La ausencia de argumentos que incluyeran a la interseccionalidad y a la categoría de género dio cuenta de ello. A pesar de estas omisiones, sus expresiones establecieron un horizonte normativo claro el cual remitió al sostenimiento del *status quo*, a partir de conservar, mediante la defensa de los roles y estereotipos de género, el lugar de reproductoras de las mujeres.

La reiteración en sus discursos de la expresión “la mujer”, en singular, destacó la esencia fija de la categoría y el rechazo a las heterogeneidades, las cuales aunque se esfuercen por negarlas, existen. El rechazo férreo que estos sectores opusieron a las Consejerías evidenció una obstinación con la maternidad como institución que debía ser mantenida, e inclusive impuesta, sin importar las consecuencias. De esta manera, defendieron la definición de las mujeres a partir de su rol de madres. Sus discursos obturan cualquier decisión posible frente a la maternidad, por lo que naturalizan la obligación de las mujeres de asumir dicho rol que se determina por su biología.

Como hemos podido recorrer, los discursos de los sectores conservadores expresan las diferentes dimensiones, que representan el problema y la solución, que son partes esenciales en la construcción de marcos. A partir de recuperarlas, hemos podido constatar que presentan rasgos que son equiparables con el marco “moralizador” que había sido identificado en el discurso que proclamó el concejal del oficialismo (UCR) durante el debate realizado a nivel local, por el cual se concretó la adhesión a la norma provincial que creó a las Consejerías.

A lo largo de este capítulo, nos hemos concentrado en recuperar las declaraciones representativas que conforman los discursos de actores/actrices críticxs que no son

representantes electxs, sino que integran agrupaciones o entidades que están por fuera del Estado. El análisis de los discursos en este capítulo, arrojó un nuevo marco interpretativo, que caracterizamos como “feminista”, que fue identificado como parte de las expresiones de las mujeres del Foro y, un marco que habíamos identificado previamente, que denominamos “moralizador”, el cual caracteriza los discursos de los sectores conservadores.

## **Conclusiones.**

En este trabajo de tesis, hemos propuesto un abordaje novedoso para el análisis de las políticas públicas. Partimos del estudio de un caso que construimos en torno a las Consejerías para la reducción de riesgos y daños en embarazos no planificados, una política elaborada en base a la Ley Provincial N° 14.738 que rige para la Provincia de Buenos Aires. Para analizarlo, propusimos el método del marco discursivo de la representación política, el cual se fundó en el concepto de representación política, en la teoría de lxs actores/actrices críticxs, en el análisis de los discursos y en el método de análisis de los marcos interpretativos. A continuación, retomamos sintéticamente los aspectos salientes de nuestra propuesta y cómo los utilizamos en esta investigación para alcanzar los fines buscados.

Para abordar la representación política, consideramos la perspectiva clásica de Pitkin (1967). En particular, trabajamos sobre la dimensión sustantiva, una de las cuatro que propone la autora. La misma atiende a las acciones que lxs representantes realizan para representar a sus representadxs. A partir de su utilización, definimos cuáles serían las acciones a las que les prestaríamos atención para estudiar la representación sustantiva. Además, este resultó el punto de partida para nuestra construcción de una perspectiva no esencialista para desarrollar la investigación. Parte de las decisiones que tomamos para seleccionar cuáles serían los elementos que constituirían las bases teóricas de este trabajo incluyeron descartar herramientas ligadas a la representación política, como las teorías de la masa crítica. Estas apuntaban a que las mujeres que ejercen la representación política, por el mero hecho de serlo, van a defender los intereses de sus congéneres. Luego de analizarlas, consideramos que sus fundamentos eran esencialistas y que no nos bastaban para el objetivo que queríamos lograr, por lo que las descartamos como opción.

La teoría de lxs actores/actrices críticxs resultaba una propuesta superadora de las teorías de la masa crítica. Al incorporarla a nuestro desarrollo teórico, podíamos abarcar la mayor cantidad de actores y actrices que intervinieran en la configuración de las Consejerías. Al complementarla con la dimensión sustantiva de la representación política, podíamos considerar a los discursos elaborados por lxs actores/actrices críticxs, como las acciones por medio de las cuáles estxs representaban sustantivamente a sus representadxs. Al concebirlos de este modo, se convertían en los instrumentos concretos para medir cómo la representación

sustantiva ejercida por cada actor/actriz críticx intervendría en la configuración de la política pública.

Dentro de las propuestas que conciben a la representación como un proceso, de modo más flexible y dinámico, encontramos a la teoría de Michael Saward (2010). Este autor propone una definición de la representación política como el proceso que implica la elaboración de las declaraciones representativas por parte de una multiplicidad de actores/actrices, tanto dentro como fuera del proceso electoral. El concepto de declaraciones representativas que propone Saward consistió en un argumento más para concebir a la representación política de un modo ampliado, que no estuviera cercenada solo a aquellxs representantes políticos electxs, sino que también fuera ejercida por otrxs representantes políticos que no hubieran sido electxs y que la realizaran por fuera de los ámbitos parlamentarios.

Con la consideración de las declaraciones representativas accederíamos a las diferentes concepciones acerca del rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género integradas en los discursos de lxs representantes políticos que hubiesen intervenido en la configuración de las Consejerías. Por lo que expuesto, los discursos producto del ejercicio de la representación política resultaron insumos fundamentales para esta investigación. Nos pareció que orientar el análisis hacia los mismos resultaba clave para esta investigación, porque advertíamos que estos prevalecían por sobre la letra de la Ley y terminaban moldeando la política inclusive con más fuerza que la propia norma.

El método de análisis de marcos interpretativos (“policy frame analysis”) de Bustelo y Lombardo (2006), también se destacó dentro de los aportes teóricos que seleccionamos para desarrollar esta investigación. Según las autoras, el formato típico de los marcos se manifiesta a partir de la elaboración de un diagnóstico y un pronóstico del problema por parte de lxs actores/actrices. Por lo tanto, una política incluye una representación de un diagnóstico y de un pronóstico, que son dos tareas principales del proceso de creación de marcos. Según las autoras, estos compiten entre sí y presentan inconsistencias, además de tener una lógica (explícita o implícita) que se puede identificar. Para hacerlo, proponen la elaboración de preguntas-guía que abordan diferentes dimensiones vinculadas al diagnóstico y al pronóstico, que sirven para estudiar los diferentes discursos y, de ese modo, describir y analizar los marcos interpretativos existentes.

Utilizamos la elaboración de las preguntas-guía para reconstruir los marcos interpretativos presentes en los diferentes discursos de lxs actores/actrices críticxs. En nuestro caso, seleccionamos aquellos producidos en las esferas provincial y municipal que hubiesen intervenido en la configuración de las Consejerías. Las preguntas-guía refirieron al problema y a la solución para reconstruir los que elaboraron cada actor/actriz críticx respecto de la política de las Consejerías. Con estas preguntas como parámetro, analizamos tanto los discursos normativos producidos por lxs legisladorxs provinciales, por lxs concejalxs y por las mujeres del Foro, como las entrevistas en profundidad realizadas con estxs últimxs y los recortes periodísticos que retrataban los discursos de los sectores conservadores.

El estudio del Estado ocupó una parte importante de esta investigación. Lo incluimos a partir de la consideración de la categoría del “Estado desde arriba”, definida por Bohoslavsky y Soprano (2010), que es una de las que integran la tipología que proponen para abordarlo. En este caso, lo describen como el escenario natural para el ejercicio de la política, cuyos protagonistas son las ideas y las prácticas públicas de los “notables”. El Estado entendido de este modo es la institución que resulta de la objetivación de los proyectos ideológicos y políticos de las clases dominantes (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 10 y 11).

En nuestra investigación, utilizamos la categoría del “Estado desde arriba” para definir el recorte de lxs actores/actrices críticxs. De esta manera, nos concentramos en las producciones normativas de lxs representantes políticxs que alcanzaron dicho rol a partir de procesos electorarios. El estudio de las Consejerías, nacidas en el ámbito provincial y también adoptadas a nivel municipal, requería que abarcáramos los discursos producidos por representantes políticos electxs en ambos niveles del Estado. En este sentido, incluimos los discursos de lxs integrantes del Poder Legislativo de la PBA, cuyo contexto particular de producción los transformó en norma tras discutir sobre diferentes aspectos del proyecto y sus modificaciones. También las producciones a nivel municipal realizadas por lxs concejalxs, en particular de aquellxs que participaron de la CDSS que articuló el proceso de discusión sobre las Consejerías.

Con el fin de profundizar el estudio del ámbito municipal, ampliamos los tipos de actores/actrices críticxs considerados. Incluimos a lxs representantes políticos, pero en este caso seleccionamos también aquellxs que hubiesen asumido dicho rol mediante otras vías que las electorales y cuyas elaboraciones discursivas hubiesen resultado relevantes para la

configuración de las Consejerías. De esta manera, incorporamos a las mujeres del Foro y a los sectores conservadores. También agregamos nuevas categorías de discursos, además de las que ya habían sido utilizadas para analizar el nivel provincial. Estas fueron las “entrevistas en profundidad”, realizadas a lxs concejalxs y a las mujeres del Foro y los “recortes periodísticos”, únicos soportes donde los discursos de los sectores conservadores fueron expresados, hecho que les otorgó una relevancia especial para este trabajo. El inicio del relevamiento de prensa lo consideramos a partir de la publicación de la nota que oficializó las Consejerías en el hospital. Esta devino un hito porque provocó la reacción de estos sectores, lo que abarcó la producción de estos de múltiples declaraciones representativas relativas a las Consejerías.

El escenario de la política de las Consejerías estuvo signado por las diferentes concepciones en disputa y en tensión respecto del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género. La normativa provincial no tuvo la fuerza suficiente para ordenar este contexto. En cambio, los discursos mediante los cuales lxs diferentes actores/actrices críticxs introdujeron las diferentes concepciones marcaron el proceso de las Consejerías, cuyo contenido y definiciones permanecen en pugna. Los múltiples marcos interpretativos que resultaron del análisis de los discursos confirmaron este escenario de conflicto.

Los diferentes niveles estatales arrojaron resultados particulares en este sentido. El análisis del nivel provincial, incluyó el proyecto sobre Consejerías presentado por Mónica Macha (senadora FPV), las modificaciones efectuadas respecto del mismo por la Cámara de Diputados y la Ley Provincial N° 14.738 que se promulgó como resultado de la discusión sobre dichos proyectos. Como resultado del mismo, pudimos reconstruir un marco interpretativo preponderante al que le asignamos el nombre de “democratizador”.

A nivel municipal, la mayor cantidad de actores/actrices críticxs y de categorías de discursos analizadxs, dieron lugar a nuevos y profusos hallazgos en términos de marcos interpretativos. El análisis de los discursos normativos, producidos tanto por el concejal Rogelio Iparraguirre, como por el Foro de mujeres, arrojó la identificación del marco “democratizador” en coincidencia con el análisis realizado a nivel provincial. Este también se reiteró en el debate, aunque mediante su análisis dio como resultado dos nuevos marcos, uno que llamamos “moralizador” y el otro “institucional”. Por su parte, en el análisis de las entrevistas en profundidad pudimos reconstruir tres nuevos marcos. Los nombramos como

“normativo”, “estatalista” y “feminista”. En el análisis de los discursos de los sectores conservadores, recuperamos el marco “moralizador”, que habíamos identificado previamente en el debate.

Las concepciones acerca del rol social de las mujeres y de los roles y estereotipos de género asumieron características diversas que moldearon los marcos interpretativos resultantes. De esta manera, estas se posicionaron en el centro de la disputa por la definición del contenido de las Consejerías. Respecto del rol social de las mujeres, hay una distinción clara entre los marcos que asimilaron el ser mujer con el ser madre, de los que diferencian ambos atributos. Clasificamos al marco “moralizador” entre los primeros y a los marcos “democratizador”, “estatalista” y “feminista” entre los segundos. Los marcos “institucional” y “normativo”, apenas mencionaron a las mujeres, aunque las Consejerías eran una política que las tenía en el centro de sus definiciones. Dicha omisión provocó la imposibilidad de identificar en los mismos una delimitación clara acerca del rol social de las mujeres.

En relación a los roles y a los estereotipos de género, nuevamente pueden distinguirse aquellos marcos en los que se establece a las mujeres como reproductoras de aquellos en los que se identifica a las mujeres y a la reproducción como instancias separadas. En dicha distinción interviene el hecho de asumir a las mujeres como sujetas con capacidad de tomar decisiones para llevar adelante una gestación o no hacerlo. A estas definiciones se les asocian, a su vez, nuevos estereotipos. Al primer estereotipo vinculado a las mujeres reproductoras, se vincula el de las mujeres sumisas. Al segundo, en el que las mujeres se entienden como sujetas de derechos con capacidad para elaborar sus propias decisiones, se asocia el de mujeres autónomas.

Al estudiar los marcos interpretativos, advertimos que los denominados “moralizador” y “normativo” refuerzan los estereotipos vinculados a las mujeres asociadas indefectiblemente a su rol de reproductoras y como sujetas sumisas. Por su parte, los que nombramos como “democratizador”, “estatalista” y “feminista” tensionan dichos estereotipos y proponen, en cambio, una distinción entre las mujeres y la reproducción, y las postulan como agentes para la toma de decisiones, las cuales podrán optar por cursar un embarazo, la que decantará del ejercicio de sus deseos, lo que las asocia al estereotipo de mujeres autónomas.

Existen dos puntos adicionales que queremos destacar respecto de los roles y los estereotipos de género. En el marco que denominamos “institucional”, no se presentó con claridad una definición al respecto. El marco “democratizador”, en particular el identificado en el ámbito provincial, fue el único en el que se propuso una redefinición novedosa respecto de los cuidados. Estas tareas se asocian por estereotipo con las mujeres, pero en dicho marco su rol respecto de las mismas se puso en tensión. En cambio, el Estado asumió mediante la política que envolvía la garantía de los derechos sexuales y (no) reproductivos, una tarea de cuidado frente a las mujeres y las posicionó en el atípico lugar de sujetas de cuidados.

Ciertos marcos interpretativos coexistieron en el mismo tiempo histórico. Tal es el caso del marco “democratizador”, que caracterizó a los discursos de tipo “normativo”, es decir, a los proyectos vinculados a las Consejerías, tanto los elaborados a nivel provincial (FPV) como municipal, en este caso realizados por concejalxs de la oposición (FPV) y por las mujeres del Foro. Dicho marco también predominó en el discurso del representante de la oposición (FPV) esbozado durante el debate que se desarrolló a nivel municipal. En dicho contexto, también hallamos a los marcos que denominamos “moralizador” e “institucional”. Estos caracterizaron a los discursos del oficialismo local (UCR), del representante varón y de la representante mujer respectivamente. Todos estos marcos emergieron durante la primera etapa de la política, que denominamos de “negociación”, que se extendió entre fines de 2014 y fines de 2015.

Los discursos elaborados por los sectores conservadores intervinieron en la tercera etapa de la política, que denominamos de “disputa pública”, iniciada a mediados de 2017 y que duró hasta inicios de 2018. En los mismos, identificamos la reiteración del marco “moralizador” que habíamos identificado en el discurso del representante varón del oficialismo local (UCR) exclamado durante el debate. La contemporaneidad entre los marcos interpretativos mencionados permite determinar que las posibilidades de compatibilidad estaban dadas, por un lado, entre las expresiones de lxs representantes políticos electxs de la oposición (FPV) y de las mujeres del Foro y, por otro, entre lxs representantes políticos electxs, en especial entre el varón oficialista (UCR) y los sectores conservadores.

En el Anexo de esta tesis pueden encontrarse tres tablas que hemos elaborado para presentar, de manera organizada, la información destacada de los marcos interpretativos hallados a nivel municipal. Allí incluimos los resultados de los análisis de los discursos que

fueron producto de las entrevistas en profundidad, realizadas a lxs representantes políticos (electxs y no electxs) y de los recortes periodísticos de los sectores conservadores. Los discursos de lxs representantes políticos electxs y de las mujeres del Foro que fueron producidos extemporáneamente a las etapas definidas de la política resultaron una nueva serie de discursos –y por lo tanto de marcos interpretativos- para comprender el proceso de las Consejerías. Su relevancia reside en que a través de los mismos pudimos dar cuenta de que el contenido de las Consejerías está todavía en disputa y en que brindaron información valiosa sobre las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género.

Las definiciones efectuadas por lxs actores/actrices críticxs presentadas en las tablas que pueden consultarse en el Anexo dieron lugar a nuevos marcos interpretativos. |Entre lxs representantes políticos electxs, es decir lxs concejalxs que participaron de la construcción discursiva de las Consejerías, advertimos los marcos que denominamos “estatalista” y “normativo”. Entre las representantes políticas no electas, es decir entre las mujeres del Foro, hallamos el marco que denominamos “feminista”. Las entrevistas dieron lugar a que las mujeres delinearán con mayor claridad el marco que caracteriza sus discursos, el cual años antes había quedado desdibujado en el proyecto presentado, acercándose hasta fundirse con el marco “democratizador”, que caracterizaba los discursos de lxs representantes políticos electxs, tanto del nivel provincial como del local.

El proceso de configuración de la política de las Consejerías se inició en 2015. Han pasado ya cinco años de ello. El debate por la legalización del aborto transcurrió durante 2018. A la luz de los resultados de las entrevistas en profundidad con lxs representantes políticos electxs y no electxs, es decir con lxs concejalxs y con las mujeres del Foro, que fueron realizadas entre 2019-2020, podemos sostener que el legado de dicho debate se manifestó en la circulación de nuevas ideas y conceptos, que fueron transformadxs en herramientas argumentativas que sirvieron para unificar posiciones respecto de la necesidad de garantizarles a las mujeres, trans, intersex, no binarixs, etc. el acceso a derechos sexuales y (no) reproductivos.

Uno de las implicancias que queremos destacar que surge a partir de los hallazgos de esta investigación es que la multiplicidad de marcos interpretativos no resulta un impedimento para la compatibilización de posiciones. Por el contrario, aunque los marcos

son distintos, las posiciones resultan mucho más cercanas que las que caracterizaban a los marcos identificados en el inicio del proceso de configuración de las Consejerías, que pueden caracterizarse por la polarización mayor entre sí. Advertimos en particular una compatibilidad entre el marco que denominamos “estatalista”, presente en los discursos de ciertos representantes políticos electos, y el marco “feminista”, que caracteriza a los discursos de las mujeres del Foro.

Lo significativo es que las definiciones de los representantes políticos electos cuyos partidos políticos se encuentran ideológicamente en las antípodas unos de otros vinculadas a las sexualidades y a la reproducción se emparentan, de modo que existen posibilidades concretas de diálogo y de generar consensos en torno a estas temáticas. Esto se advierte particularmente en las declaraciones representativas esbozadas por el concejal del PRO y por el concejal del FPV respecto del problema, de quiénes se ven afectados por el mismo y a quiénes les asignan las responsabilidades. A su vez, estas posturas se acercan a las expresadas por las mujeres del Foro, por lo que el establecimiento de un diálogo parece algo no solamente probable, sino posible de lograr. La dificultad más notable se vislumbra en relación a las posibilidades de entendimiento con el concejal de la UCR. El marco que denominamos como “normativo” que caracteriza a su discurso, define el problema, quiénes se ven afectados por el mismo y quiénes son los responsables en base a variables que exceden cualquier negociación posible de ser zanjada en el ámbito municipal.

El análisis de los discursos, en particular de aquellos formulados por los representantes políticos electos, evidenció la urgencia de la aplicación de la Ley Nacional N° 27.499. Esta norma, también conocida como “Ley Micaela”, establece la capacitación obligatoria en género y en violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En los inicios de 2020, el contexto al que nos empujó la pandemia provocada por el Coronavirus, desplazó este tema de la agenda y de las prioridades del gobierno nacional y municipal. La nueva normalidad, que urge construir a partir de esta crisis, demandará la construcción de una nueva agenda, donde se establecerán nuevas prioridades. Será una oportunidad para que los movimientos de mujeres y feministas, en alianza con el número más amplio de actores/actrices críticos, insistan en la necesidad de la aplicación efectiva de esta ley.

El ejercicio que involucró el desarrollo de esta investigación puso en evidencia la potencia del concepto ampliado de representación política. En nuestro caso, habilitó la incorporación de actores/actrices clave como las mujeres del Foro y los sectores conservadores. Creemos que esta variable puede ser considerada como un atributo para mejorar los estudios vinculados a procesos de elaboración de políticas públicas. Consideramos que aquellos especialmente proclives para considerar esta variable pueden ser los que denominamos “abiertos”. Los mismos se destacan porque se definen no solo por los aportes de lxs representantes políticos electxs sino que en ellos, tienen un rol fundamental otros sectores y sus intervenciones. Las razones de esto pueden ser múltiples, puede deberse a que la temática de la política es un asunto desconocido para lxs representantes políticos electxs o porque la misma remite a una fibra social sensible, como fue la sexualidad en el caso de las Consejerías, entre otros factores.

Las voces de las integrantes del Foro sumaron definiciones importantes acerca del rol social de las mujeres y sobre los roles y los estereotipos de género. El marco interpretativo “feminista” ligado a sus discursos, propuso referencias a la dimensión relacional del género, a las mujeres y a las sexualidades. De esta manera, amplificaron las definiciones que habían sido minoritarias entre lxs representantes políticos electxs, que apuntaban a la defensa de la libre elección sexual y reproductiva como derecho humano básico y a la promoción del compromiso indelegable del Estado en respetar, proteger y hacer cumplir dicho derecho (Petracci, 2007). Además, imprimieron matices en lo propuesto entre algunas voces fuertes del oficialismo, que basaban sus intervenciones discursivas en concepciones restrictivas, vinculadas principalmente a la Iglesia Católica (Petracci, 2007).

El rol que cumplieron las mujeres del Foro en la configuración de las Consejerías confirmó el peso político que tuvieron como actrices críticas en dicho proceso. Al sumar a la discusión conceptos con contenidos ideológicos y políticos nuevos en relación a los introducidos por lxs representantes políticos electxs, dinamizaron el juego político hacia adentro y hacia afuera del Concejo Deliberante. También instalaron elementos y lógicas que cooperaron con la democratización del Estado, en particular del Concejo Deliberante y de las estructuras del SISP, y de la Sociedad Civil tandilense.

La tesis que presentamos fue el corolario de un proceso extenso. Los aprendizajes que dejó como legado no solo están presentes en estas páginas, sino que las atravesaron para

alcanzar nuestras definiciones subjetivas. Como hemos reflejado, los resultados de esta investigación se establecieron sobre las reflexiones en torno a las concepciones sobre el rol social de las mujeres y a los roles y estereotipos de género que integraron la configuración de las Consejerías. Sin embargo, los hallazgos asociados a dichas definiciones trascendieron no solo resultaron el objetivo de este trabajo. Se volvieron herramientas en el llano, que fueron y serán utilizadas para resolver situaciones cotidianas y personales, para tomar mejores decisiones, para atravesar entuertos y para asumir desafíos. Esto tiene un valor inmenso y seguramente perdurará cuando este proyecto, que tomó la forma deliberada de escrito, sea un grato recuerdo.

Las políticas públicas son mucho más que las normas sobre las que estas se sustentan. Están hechas de personas, de sus discursos y de sus ideas, algunas resueltas y otras inconclusas, algo que quedó claro a partir de analizar las concepciones sobre el rol social de las mujeres y sobre los roles y estereotipos de género que intervinieron en la configuración de las Consejerías. Se trata de contenidos que están en constante negociación, que resultan de procesos situados histórica y contextualmente. Esperamos que los descubrimientos revelados por esta investigación se transformen en herramientas para aproximarse de manera novedosa a las políticas públicas, en particular a aquellas que pretenden atender las necesidades de las mujeres, trans, no binarixs, intersex, etc. en el terreno de las sexualidades.

Quizás incluso los resultados de esta investigación se vuelvan insumos para sortear los desafíos que acarrearán las políticas que habrán de desarrollarse para garantizar el derecho al aborto. Sobre todo, para comprender los procesos que se desarrollan en paralelo a las normas, los cuales hemos podido comprender a partir de este estudio, que resultan determinantes para que estas no devengan en letra muerta, sino que constituyan una garantía real para las mujeres, lesbianas, trans y travestis de Argentina.

Virginia Arhex  
Tandil, 28 de abril de 2020.

## Referencias.

- Aguilar Villanueva, L.F. (1993). Estudio introductorio. En L.F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1a. ed.) (pp. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Anzorena, C. y Zurbriggen, R. (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* (pp. 17-38). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Herramienta.
- Amorós, C. y De Miguel, A. (2007). Teoría feminista y movimientos feministas. En C. Amorós y De Miguel, A. (Eds.), *Teoría feminista: De la ilustración a la globalización: De la ilustración al segundo sexo* (2da. ed.) (pp.15-89). Madrid, España: Minerva Ediciones.
- Anzorena, C. (2014). Aportes conceptuales y prácticos de los feminismos para el estudio del Estado y las políticas públicas. *Revista Plaza Pública*, año 7, número 11, pp. 17-41.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social: Los límites históricos de lo pensable y decible*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Archenti, N. y Tula, M.I. (2008). “La ley de cuotas en Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos”, en N. Archenti y M.I. Tula (Eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- Archenti, N. y Tula, M.I. (2009). “Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007”, en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Santa Fe, 19-22 de agosto.

- Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, 17 (32), pp. 107-144.
- Bedin, P. (2016). *Ciudadanía y Representación Política de las Mujeres desde una Perspectiva Posfundacionalista: un Análisis de los Impactos de la Ley de Cupo Femenino en Argentina*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- Bellucci, M. (1997). Women's struggle to decide about their own bodies: Abortion and sexual rights in Argentina. *Reproductive Health Matters*, 5 (10), pp. 99-106. doi: 10.1016/S0968-8080(97)90090-2
- Bellucci, M. (2014). *Historia de una desobediencia: Aborto y feminismo* (1a. ed). Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Benavente R., M.C. y Valdés B., A. (2014). La justicia para la igualdad de género. En *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres* (pp. 5-21). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bidaseca, K. (2010) *Perturbando el texto colonial. Los Estudios (pos)coloniales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: SB.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.) *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-55). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Bonan, C. (2004). Derechos sexuales y reproductivos, reflexividad y transformaciones de la modernidad contemporánea. Documento Creado Especialmente para PRIGEPP.

- Brown, J. (2008). El aborto como bisagra entre los derechos reproductivos y los derechos sociales. En M. Pecheny, C. Figari y D. Jones (Comps.), *Todo sexo es político* (pp. 277-302). Buenos Aires, Argentina: El Zorzal.
- Brown, J. (2016). El aborto en cuestión: la individuación y juridificación en tiempos de neoliberalismos. *Revista Sexualidad, Salud y Sociedad*, 24, pp. 16-42. doi: 10.1590/1984-6487.sess.2016.24.02.a
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, pp. 117-140.
- Caminotti, M., Rotman, S. y Varetto, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades “generizadas” en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *POSTData*, 16 (2), pp. 191-221.
- Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. (2018). *Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo*. Buenos Aires: Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Recuperado de <http://www.abortolegal.com.ar/proyecto-de-ley-presentado-por-la-campana/>
- Carbajal, M. (2009). *El aborto en debate: Aportes para una discusión pendiente* (1a. ed.). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Cepeda, A. (2008). Historiando las políticas de sexualidad y los derechos en Argentina: entre los cuentos de la cigüeña y la prohibición de la pastilla (1974-2006). *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, 2, pp. 23-37.
- Childs, S. y Krook, M.L. (2006). Should Feminists Give Up on Critical Mass? A Contingent Yes. *Politics and Gender*, 2 (4), pp. 522–530.

- Childs, S. y Withey, J. (2006). The Substantive Representation of Women: The Case of the Reduction of VAT on Sanitary Products. *Parliamentary Affairs*, 59 (1), pp. 10–23.
- Cobo, R. (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*. Madrid, España: Editorial Cátedra.
- Correa, S. Petchesky, R. y Parker, R. (2008). *Sexuality, Health and Human Rights* (1a. ed.). Londres: Routledge.
- Crenshaw, K.W. (1991). Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color. En R. (L) Platero (ed.) *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada* (pp. 87-122). Barcelona, España: edicions bellaterra.
- De Beauvoir, S. (2005). *El segundo sexo*. Madrid, España: Cátedra.
- De Beauvoir, S. (2018). *El segundo sexo* (17a. ed). Buenos Aires: Penguin Random House.
- El Diario de Tandil. (27 de septiembre de 2017). Bajo el lema "Tandil defiende a la vida", vecinos marcharon contra el aborto. *El Diario de Tandil*. Recuperado de [https://eldiariodetandil.com/2017/09/27/bajo-el-lema-tandil-defiende-a-la-vida-vecinos-marcharon-contr-el-aborto?fbclid=IwAR0JrPdWfN\\_lmn0DPDpttZuLLbL-TIS99-j9sDHB5mHlo7RLNYLU6qq06D8](https://eldiariodetandil.com/2017/09/27/bajo-el-lema-tandil-defiende-a-la-vida-vecinos-marcharon-contr-el-aborto?fbclid=IwAR0JrPdWfN_lmn0DPDpttZuLLbL-TIS99-j9sDHB5mHlo7RLNYLU6qq06D8)
- El Eco de Tandil. (13 de noviembre de 2018). Las partes sellaron un acuerdo y Metalúrgica Tandil cerró sus puertas para siempre. *El Eco de Tandil*. Recuperado de <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/las-partes-sellaron-un-acuerdo-y-metalurgica-tandil-cerro-sus-puertas-para-siempre/>

- Farías, J. (11 de mayo de 2013). Socorismos: información en dosis libres. *Comunicar igualdad*. Recuperado de <https://comunicarigualdad.com.ar/socorismos-informacion-en-dosis-libres/>
- Felitti, K. y Queirolo, G. (2009). Cuerpos, género y sexualidades a través del tiempo. En S. Elizalde, K. Felitti y G. Queirolo (Comps.) *Género y sexualidades en las tramas del saber: Revisiones y propuestas* (pp. 27-58). Buenos Aires, Argentina: El Zorzal.
- Firestone, S. (1973). *La dialéctica del sexo: En defensa de la revolución feminista* (1a. ed.). Barcelona, España: Editorial Kairós.
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality, Volume 1: An Introduction*. New York: Pantheon.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3, pp. 3-40. doi: 10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493
- Galván, C. (24 de febrero de 2020). Los intendentes bonaerenses, detrás de la fórmula para recuperar las reelecciones. *Clarín*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/intendentes-bonaerenses-detras-formula-recuperar-reelecciones\\_0\\_xGDIPlyn.html](https://www.clarin.com/politica/intendentes-bonaerenses-detras-formula-recuperar-reelecciones_0_xGDIPlyn.html)
- Gordon, L. (2007). Birth control in the era of second wave feminism. En *The moral property of women: A history of birth control politics in America* (3a. ed.) (pp. 292-320). Illinois: University of Illinois Press.
- Grosz, E. (1994). Sexual difference and the problem of essentialism. En N. Schor y E. Weed (Eds.), *The essential difference* (pp. 82-97). Bloomington: Indiana University Press.
- Harding, S. (1994). ¿Existe un método feminista? *La mujer y la ciencia. Cuadernos para el debate*, Centro Feminista de Estudios y Documentación, pp. 25-44.

- Herd, G. (2010). Anthropological foundations of sexuality, health and rights. En P. Aggleton y R. Parker (Eds.), *Routledge Handbook of Sexuality, Health and Rights* (pp. 19-27). Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Human Rights Watch. (2005). *Decisión prohibida. Acceso de las mujeres a los anticonceptivos y al aborto en Argentina*. New York: Human Rights Watch. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/report/2005/06/15/decision-prohibida/acceso-de-las-mujeres-los-anticonceptivos-y-al-aborto-en>
- INDEC. (2010). *Censo 2010*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Laclau, E. (2005). *On Populist Reason*. London. United Kingdom: Verso.
- La Voz de Tandil. (13 de noviembre de 2017). Lunghi: "no es el Gobierno proclive al aborto, cumplimos la ley". *La Voz de Tandil*. Recuperado de <https://www.lavozdetandil.com.ar/2017/11/13/lunghi---no-es-el-gobierno-proclive-al-aborto--cumplimos-la-ley->
- Levín, S. (2010). *Derechos al revés: ¿Salud sexual y reproductiva sin libertad?* Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ley Provincial N°14.738. (2015). En Boletín Provincial N°24.732. Argentina, 1 de julio de 2015.
- Lugones, M. (2012). Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples. *Pensando los feminismos en Bolivia. Conexión Fondo de Emancipaciones*, Serie Foros 2. Recuperado de <http://rcci.net/globalizacion/2013/fg1576.htm>

- Lombardo, E. y Meier, P. (2014). Capturing in words what a symbol symbolizes? Challenges for studying symbolic representation from a discursive approach. *Politics, Groups, and Identities*, 5 (3), pp. 482-487. doi 10.1080/21565503.2017.1321994
- López Guerrero, M. (27 de mayo de 2015). *ABCHoy*. Recuperado de <http://www.abchoy.com.ar/leernota.php?id=138012>
- Martín Rojo, L. (1997). El orden social de los discursos. *Discurso*, pp. 1-37.
- Mario, S. y Pantelides, E. A. (2009). *Estimación de la magnitud del aborto inducido en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Masson, L. (2004). *La política en femenino: Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Masson, L. (2007). *Feministas en todas partes*. Buenos Aires: Prometeo.
- Matía, M., Trumper, E., Orlando Fures, N. & Orchuela, J. (2016). Una replicación del modelo uruguayo en la provincia de Buenos Aires, Argentina, como una política pública para reducir la mortalidad materna. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 134, pp. 33-36.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Buenos Aires junio 2018: Informes productivos provinciales*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Hacienda. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_buenos-aires.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_buenos-aires.pdf)
- Ministerio de Hacienda. (2018b). *Provincia de Buenos Aires: Informe sintético de caracterización socio productiva*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Recuperado de [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos\\_aires.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf)
- Ministerio de Salud. (2010). *Guía técnica para la atención integral de abortos no punibles*. Buenos Aires: Ministerio de Salud. Recuperado de

<http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000667cnt-Guia-tecnica-web.pdf>

Ministerio de Salud. (2013). *Derechos sexuales y derechos reproductivos: Leyes que reconocen tus derechos*. Buenos Aires: Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.msal.gov.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000677cnt-Leyes-que-reconocen-tus-derechos.pdf>

Ministerio de Salud. (2016). *Egresos hospitalarios del sector oficial, según edad por grupos de diagnósticos*. Buenos Aires. Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.deis.msal.gov.ar/index.php/causas-egresos/>

Ministerio de Salud. (2019). *Indicadores básicos: Argentina 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2019/12/Indicadores-Basicos-2019.pdf>

Ministerio de Salud. (2019b). *Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo: Actualización 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001792cnt-protocolo-ILE-2019-2edicion.pdf>

Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. (2012). *Resolución Ministerial N° 3146/12: Protocolo de Atención Integral a los abortos no punibles*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Provincia. Recuperado de [http://www.ossyr.org.ar/PDFs/2012\\_ANP\\_guia\\_BsAs.pdf](http://www.ossyr.org.ar/PDFs/2012_ANP_guia_BsAs.pdf)

Minujín, A. y Consentino, E. (1996). Crisis y futuro del Estado de Bienestar. En A. Minujín (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina del fin de siglo*, (2a. ed.) (pp. 27-64). Buenos Aires: UNICEF/LOSADA.

- Morando, G. y Fraifer, S. (2017). *Disposición N° 938/17*. Tandil, Buenos Aires, Argentina: Sistema Integrado de Salud Pública. Recuperado de: <http://www.sisptandil.gob.ar/c/2017/244>
- Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional* (3a. ed.). Buenos Aires: Planeta.
- Ordenanza N° 8.655. (2002). En Boletín Oficial N°202/02 – 357/02. 13 de junio de 2002. Argentina.
- Ortner, S.B. y Whitehead, H. (1981). Introduction: Accounting for sexual meanings. En S.B. Ortner y H. Whitehead (Eds.), *Sexual Meanings: The Cultural Construction of Gender and Sexuality* (pp. 1-29). New York: Cambridge University Press.
- Padgug, R. A. (2007). Sexual Matters: On Conceptualizing Sexuality in History. En R. Parker y P. Aggleton (Eds.), *Culture, Society and Sexuality* (2a. ed.) (pp. 17-30). Abingdon, Reino Unido: Routledge
- Petchesky, R. (1990). *Aborto y derechos de mujeres: El Estado, la sexualidad y la reproducción libre*. Massachusetts: Northeastern University Press.
- Petracci, M. (2007). *Sondeos y políticas: La opinión pública sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Argentina 2003-2006*.
- Petracci, M. (2011). *Derechos sexuales y reproductivos: Teoría, política y espacio público*. Buenos Aires: Teseo.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

- Ramírez Sáiz, J. (1998). *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Universidad de Guadalajara - Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, M. (2003). *La institucionalidad del género en el municipio de Tandil (Argentina)*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp2450.html>
- Rosenberg, M. (2011). *¿Quiénes son esas mujeres? Topía*. Recuperado de <https://www.topia.com.ar/articulos/campa%C3%B1a-nacional-derecho-al-aborto-legal-seguro-y-gratuito>
- Ross, E. y Rapp, R. (1983). 'Sex and society: a research note from social history and anthropology'. En A. Snitow, C. Stansell, y S. Thompson (Eds.), *Powers of Desire: The Politics of Sexuality*. New York: Monthly Review Press.
- Rotman, S. y Varetto, C. (2014). *Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)*. En M. Escolar y J.M. Abal Medina (Coords.), *Modus vivendi: política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 283-324). Buenos Aires: Prometeo.
- Saward, M. (2010). *The representative claim*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Scott, J.W. (2008). El género una categoría útil para el análisis histórico. En *Género e historia* (1a. ed.) (pp. 48-74). México D.F., México: Universidad Nacional de México - Fondo de Cultura Económica.
- Scott, J.W. (2011). Género: ¿Todavía una categoría útil para el análisis? *La manzana de la discordia*, 6 (1), pp. 95-101. doi: 10.25100/lamanzanadeladiscordia.v6i1.1514
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudios de caso* (2a. ed.). Madrid, España: Morata.

- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de los significados* (2a. ed.). Barcelona, España: Paidós.
- Urbinati, N. y Warren M.E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412.
- Vargas de Flood, M.C. (1995). ¿Los gastos públicos en los sectores sociales son una respuesta a la crisis? En H. Birgin (Comp.) *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural* (pp.37-71). Buenos Aires, Argentina: Feminaria.
- Van Dijk, T.A. (2001). Algunos principios de una teoría del contexto. *ALED, Revista latinoamericana de estudios del discurso*, 1, pp. 69-81.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach. *The Greek Review of Social Research (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe)*, 117 (B), pp. 11-34.
- Weeks, J. (2010). The importance of being historical: understanding the making of sexualities. En P. Aggleton y R. Parker (Eds.), *Routledge Handbook of Sexuality, Health and Rights* (pp. 28-36). Abingdon, Reino Unido: Routledge.

## **Anexo.**

### A. Instrumento utilizado para la realización de las entrevistas en profundidad

#### Parte uno.

1. Nombre completo
2. ¿Dónde nació?
3. Máximo nivel de estudios alcanzado. Nombre de la institución.
4. ¿Ha tenido/tiene alguna participación política? ¿En qué espacios? (actual y pasado).
5. ¿Conoce a quiénes participaron de la configuración de la política pública?
6. Si responde sí ¿a quiénes?
7. ¿Qué espacios ha compartido con ellos/ellas? ¿En qué ámbitos, siempre laboral o también por fuera del mismo?

#### Segunda parte

1. Según usted, ¿cuál es la temática que convoca la política pública de las consejerías?
2. ¿Conversaron hacia adentro del bloque/foro sobre el tema que disparaba la creación de la política pública? ¿Establecieron una postura conjunta?
3. ¿Cómo se llegó a que dicha temática motorice esta política pública?
4. ¿Existía un problema que necesitaba ser resuelto al elaborar esta política?
5. Si consideró que sí ¿por qué piensa que se veía como un problema?
6. ¿Cuál diría que fue el problema al que intentaron dar respuesta?
7. Según usted ¿cree que hay causantes a dicho problema? Si cree que si, ¿cuáles considera que son dichas causantes?
8. En relación a quiénes afecta este problema, ¿de quién parece ser el problema? ¿Quiénes se ven afectados/as directamente por el problema? ¿A quiénes afecta parcialmente?
9. ¿Tenían alguna estrategia definida frente al problema como bloque/foro?
10. ¿Cree que hay responsables puntuales de este problema?
11. ¿Sobre quién o quiénes considera que recaía una mayor responsabilidad sobre el problema?
12. De los actores/actrices que intervienen en este problema ¿quiénes deberían haber hecho qué? Por otra parte, ¿qué no deberían haber hecho?
13. ¿Considera que algunxs actores/actrices deberían no haber hecho nada?

14. ¿Cuáles eran las acciones, según su criterio, que eran necesarias realizar para darle una solución al problema en cuestión?

15. ¿Cuál era la solución que usted creía que debía darse a aquel problema?

16. ¿Qué objetivos se proponían al solucionar dicho problema?

17. ¿Cuáles cree que son los comportamientos que se buscaron solucionar a través de las consejerías?

18. Desde su rol como concejal/a o como integrante del Foro ¿qué estrategias o instrumentos propuso? ¿Desplegó alguna acción o decisión particular para desarrollar dichas estrategias o instrumentos?

19. Según su criterio, ¿qué clases sociales se buscó impactar a través de la política pública? ¿De qué modo?

20. ¿Qué punto específico de la política pública cree que está orientado a lograr dicho impacto?

21. ¿Qué rangos etarios se verían alcanzados por la política pública? ¿De qué modo?

22. ¿Cómo influyó en el armado de la política pública el hecho que funcionaría en un hospital público? ¿Hubiera cambiado algo si se trataba de una medida exclusiva para la salud privada?

23. Ahora que la política pública ya se puso en marcha, ¿qué balance hace sobre el proceso de formulación de la misma? ¿qué diagnóstico hace sobre la misma?

24. ¿Sigue pensando lo mismo ahora que cuando estaban debatiendo o previo a su implementación? ¿Hay algo de su pensamiento que haya cambiado desde entonces en relación a este proceso?

25. ¿Qué observa como malo/perjudicial en torno a esta política pública?

B.

Tabla I. Actores/actrices críticxs representantes políticos electxs en la arena municipal (concejales).

Actores/actrices	Problema					
	Definición	Porque se veía como un problema	Problema al que intentaron dar respuesta.	Causas	Afectadxs	Responsables
Concejal PRO	Embarazos no deseados	Controversias desatadas por el embarazo no deseado	-	Abandono de las mujeres por parte del Estado	Mujeres	Procesos sociales / Estado / Concejo Deliberante en menor medida
Concejal FPV	La falta de libertad para tomar decisiones vinculadas al cuerpo, que se ve impactada por la clase social  Problemas sanitarios concretos	Dos dimensiones: una material y otra sobre la apropiación del problema por parte de la clase política.	La falta de respuesta estatal (en particular, la falta de una política pública)	Sistema capitalista y patriarcal	Mujeres "víctimas", jóvenes y pobres	Estado / Estado municipal, Intendente Lunghi - Autoridades del SISP / Mayor articulación del movimiento feminista local
Concejal UCR	Zona gris	Falta de claridad de la normativa para acceder a ILE	Funcionamiento de Consejerías a nivel local	Intereses institucionales PEN y Congreso	Toda la población / varones / definidxs por postura sobre aborto	Congreso Nacional y PE bonaerense
Concejala UCR	Normativa de las Consejerías desactualizada	Inacción del Estado	Política pública insuficiente	Omisión estatal	Todos / Estado / legislador / familia	Estado / familia / Educación / Iglesia

Actores/actrices	Solución				
	Acciones	Definición	Objetivos	Comportamientos	Estrategia
Concejal PRO	Fortalecimiento de las áreas educativa y presupuestaria / Priorizar la difusión de las políticas	Consejerías	Verificar estado de las Consejerías	Disminuir daño hacia las mujeres	-
Concejal FPV	Responsabilidades Institucionales / Mayor cristalización de la organización social de las mujeres	Consejerías	Revertir cuestiones de inequidad estructural e injusticia (desde las subjetividades a cuestiones prácticas-operativas-presupuestarias de la política)	Problematizar maternidad como única opción	-
Concejal UCR	Resolución poderes	PE PBA aclare el alcance de la normativa de ILE	-	Aumento cultural sobre sexualidad en niños y jóvenes	Interpelación PE local
Concejala UCR	Revisión normativa de las Consejerías	Redefinición de la norma	Dotar a las Consejerías de un marco normativo	Usuarios / funcionarios de Consejerías / diseñadores norma	El problema no estaba en agenda.

Tabla II. Actores/actrices críctxs representantes polítcs no electxs en la arena municipal (mujeres del Foro).

Actores/actrices	Problema					
	Definición	Porque se veía como problema	Problema al que intentaron dar respuesta	Causas	Afectadxs	Responsables
Mujer 1	Acceso a la salud sexual, que incluya la garantía del aborto	Omisión estatal en elaborar la política pública	Omisión estatal para garantizar ddssy(n)r	Patriarcado / desigualdades sexogenéricas / Estado	Mujeres	Estado / Intendente Lunghi / Director SISP / empleadxs SISP
Mujer 2	Ausencia de política pública	Información provista por el territorio / Irrespeto de legislaciones vigentes dentro del SISP	Ausencia de la definición de una política pública	Patriarcado / ausencia de formación en género	Sociedad en general / Mujeres adolescentes de barrios periféricos	Estado / Intendente Lunghi
Mujer 3	Aborto	Riesgos que provoca el aborto	-	Patriarcado	Mujeres y varones trans	Responsabilidad compartida entre lxs gobernantes y lxs profesionales de la salud
Mujer 4	Omisión de deseos y de las decisiones de las mujeres	Información provista por el territorio	Respeto de los derechos de las mujeres	Vinculadas al ejercicio de la política	Todxs: afecta la calidad democrática	Sectores conservadores / Corporación médica / Estado / Iglesia / Concejalxs / SISP

Actores/actrices	Solución				
	Acciones	Definición	Objetivos	Comportamientos	Estrategia
Mujer 1	Respuestas integrales para un problema integral	Puesta en marcha de las Consejerías + voluntad política	Garantía de derechos no reproductivos sin discriminar a las mujeres	La política como referencia para exigir derechos / Integrantes SISP	Sensibilización a la comunidad + alianzas/redes con otras organizaciones + medios de comunicación
Mujer 2	Normativa local / decisiones políticas del gobierno de turno / Foro	Realización de la política pública	Presupuesto / Resolver problemas sanitarios concretos	SISP / Conocimiento de los derechos por parte de las mujeres	El proyecto de ordenanza sobre Consejerías como estrategia
Mujer 3	Consejerías	Consejerías	Impactos en el servicio de salud pública	Mejorar conciencia de las mujeres sobre sus derechos / estructuras SISP	Acciones para exigir plena vigencia de la política
Mujer 4	Comunicar	Implementación de Consejerías	Normativas / democratizar información sobre ddssy(n)r	Desalentar aborto clandestino	Campaña Nacional por el Derecho al aborto legal, seguro y gratuito: el aborto como problema de salud pública

Tabla III. Actores/actrices críticxs representantes políticos no electxs en la arena municipal (sectores conservadores).

Dimensiones		Problema				
Actores/actrices	Definición	Porque se veía como problema	Causas	Afectadxs	Responsables	
Discurso 1	Realización de abortos	Atenta contra las normas establecidas en los Códigos nacionales Atenta contra la salud de las mujeres Es la única alternativa de solución que ofrece el hospital Genera violencia Impacta en la constitución familiar	Vigencia del protocolo ILE	Bebés vulnerables Mujer víctima Madres vulnerables Jóvenes humildes Menores de edad	Estado Director del hospital Municipio	
Discurso 2	Desarrollo Consejerías en hospital público	Se avalan abortos de manera irrestricta al apelar a la causal salud	Falta de transparencia del oficialismo	-	Sociedad / Intendente Lunghi / Autoridades SISP / Concejales	

  

Dimensiones		Solución				
Actores/actrices	Acciones	Definición	Objetivos	Comportamientos	Estrategia	
Discurso 1	Más Vida Tandil Acciones de concientización	Defender la vida Adopción Protocolo ILE Representación legal a la persona por nacer DNI para concebidos	-	-	Presencia en medios de comunicación / movilizaciones en la vía pública / articulación institucional / asociación sectores de poder / definición interlocutores	
Discurso 2	Exigir cierre de Consejerías / Banca XXI	UAME / Interrupción de las Consejerías en todo el país / Acceso a la información pública sobre Consejerías	-	-		