

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA Y EL ABORTO.
ECUADOR Y URUGUAY, UN ESTUDIO COMPARATIVO 2010-2015**

CARLOS ENRIQUE FLORES VALERIANO

ABRIL, 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA Y EL ABORTO.
ECUADOR Y URUGUAY, UN ESTUDIO COMPARATIVO 2010-2015**

CARLOS ENRIQUE FLORES VALERIANO

ASESORA DE TESIS: CONNY ROGGE BAND

LECTORES/AS:

SUSANA WAPPENSTEIN

FRANKLIN RAMÍREZ

ABRIL, 2016

DEDICATORIA

A las feministas, porque sus acciones *vigorizan* el mundo...

AGRADECIMIENTOS

A mis padres.

A, *Verónica*, sus ideales me alimentan.

A Conny Roggeband, por su paciencia y enseñanza.

A María y a Kelly, por el apoyo.

A los colectivos feministas y de mujeres, de aquí y de allá.

A los futuros investigadores e investigadoras sociales con quienes conversé. Hubo debates y contrastes enriquecedores.

A los profesores y profesoras. Sus diferentes visiones del mundo alimentan de modo alguno mi formación. Queda en uno saber dónde asentarse y *posicionarse*.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	9
CAPÍTULO I.....	18
EL ABORTO Y LAS POSTURAS PARADOJALES DE LAS <i>IZQUIERDAS</i>	18
Dos acercamientos teórico-metodológicos	21
La Estructura de Oportunidad Política, EOP.....	22
Los enmarcamientos (frames)	27
Hipótesis	29
Diseño de estudio	30
¿Qué y cómo se va a analizar?.....	31
La data	36
CAPÍTULO II.....	37
URUGUAY	37
Uruguay, una tradición institucionalista.....	37
Mecanismos institucionales del Legislativo y el Ejecutivo.....	40
La baja y efectiva representación femenina	42
25 años debatiendo el aborto	45
Uruguay, despenalizando el aborto bajo un segundo gobierno de izquierda	50
<i>Framing</i> , los actores socio-políticos a favor y en contra del aborto.....	53
<i>Framing</i> , los debates parlamentarios en Uruguay	58
Conclusión.....	67
CAPÍTULO III	68
ECUADOR.....	68
Ecuador, los vaivenes de la estabilidad política-institucional	68
Mecanismos institucionales del Legislativo y el Ejecutivo.....	72
Alta representación política de las mujeres en el legislativo.....	74
El aborto como debate disperso y agenda pendiente	77
<i>Framing</i> , los actores socio-políticos a favor y en contra del aborto.....	83

<i>Framing</i> , los debates parlamentarios en Ecuador.....	86
Conclusión.....	95
CAPÍTULO IV	97
URUGUAY Y ECUADOR, EN PERSPECTIVA COMPARADA.....	97
Estructuras de Oportunidad Política, comparación	97
Sistemas de partidos políticos y mecanismos institucionales.....	98
Representación femenina en los legislativos	100
Debate político-público sobre el aborto.....	102
Frames de los debates públicos-parlamentarios	103
CAPÍTULO V	107
CONCLUSIONES.....	107
BIBLIOGRAFIA	112

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipología de las Políticas de Igualdad de Sexo	13
Tabla 2. Tipología de Gobiernos que han girado a la izquierda.....	25
Tabla 3. Operacionalización de la EOP	33
Tabla 4. Operacionalización del <i>frame analysis</i>	35
Tabla 5. Representación femenina parlamentaria en Uruguay, 1984-2004.....	43
Tabla 6. Actores políticos de proyectos de ley e informes de comisiones 1985-2006..	49
Tabla 7. Resultados de la votación sobre el veto en la Asamblea General (2008).....	52
Tabla 8. Votos en la Cámara de Senadores	61
Tabla 9. Legisladores y votación en ambas cámaras (Uruguay)	65
Tabla 10. Número Efectivo de Partidos, NEP, en el Legislativo (1979-2013)	69
Tabla 11. Mujeres como diputadas en el Congreso Nacional, 1978 – 2002	76

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución electoral por partido (1984-2009)	39
Gráfico 2. Evolución del Parlamento bicameral 1984-2009	40
Gráfico 3. Resultado de las elecciones presidenciales 2006 - 2009	71
Gráfico 4. Cuadro comparativo de sistemas políticos y la izquierda	103

RESUMEN

El giro a la izquierda en América Latina representa, en algunos países, procesos políticos “refundacionales” que se evidencia en políticas públicas más inclusivas, mayor énfasis en los mecanismos de redistribución, la progresividad de ciertos derechos, las críticas a las políticas del libre mercado, entre otros. Muchos de estos gobiernos llegaron al poder, inclusive, con un fuerte discurso anti-sistema y la necesidad de cuestionar y reemplazar la democracia liberal representativa, por una más participativa. Sin embargo, en el campo de los derechos sexuales y reproductivos –específicamente en el aborto-, hay un escenario muy variado de posiciones políticas. ¿Por qué se presenta esa realidad?

Esta será una investigación comparativa con dos casos de estudio (Ecuador y Uruguay), por un período de cinco años (2010 – 2015). Para poder entender la variación de tales respuestas políticas sobre el aborto tendré dos entradas teórico-metodológicas: uno, un *frame analysis* de los discursos político-públicos de los actores socio-políticos y los debates parlamentarios sobre el aborto en cada país; y, dos, la Estructura de Oportunidad Política (mecanismos institucionales, legados histórico-institucionales y representación política de las mujeres). Estos dos factores, que vienen de la teoría del movimiento social, pueden explicar la variación de estas posturas políticas, como algunos investigadores han planteado (Pollack y Hafner-Burton, 2011). El énfasis investigativo recae en identificar los *frames* que llegan al espacio institucional (legislativos) sea de los actores políticos y sociales, así como en el debate político-público que enmarcaron las organizaciones sociales sea a favor o en contra del aborto.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Pérez relata que el 26 de octubre del 2009, el Presidente de Ecuador Rafael Correa, en un foro organizado por Oxford Union Society, se presentó como un líder latinoamericano ante el mundo “no como un presidente-político, sino como un presidente-cristiano de izquierda, un católico practicante, que lucha en un mundo secular y globalizado por la justicia social”. Y agrega que “El presidente Rafael Correa fundamenta su revolución ciudadana sobre los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, la Teología de la Liberación y el Socialismo del Siglo XXI. Desde esa óptica la pobreza es un pecado social, contrario al plan divino de salvación” (Pérez, 2010: 82-83).

Al momento de escribir esta tesis (2015), Rafael Correa, desde su posición política de ser un “presidente-cristiano de izquierda”, dio por finalizado la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo (ENIPLA), que con la participación de distintos ministerios buscaba afrontar el problema del embarazo adolescente en el país. El ENIPLA pasó a llamarse Plan Familia Ecuador, que si bien conserva la misma finalidad, pretende aplicar un giro significativo sobre el comportamiento sexual de los adolescentes, basado en valores morales y reforzando así los conceptos de la familia heterosexual conforme a la visión católica¹. En otro episodio anterior, en el 2013, Rafael Correa presionó a la Asamblea Nacional (unicameral) para impedir la despenalización del aborto en casos de violación, contrario a la agenda política exigida por diversos colectivos feministas en Ecuador.

En el cono sur de América Latina, Uruguay atravesó por dos momentos en materia de aborto. Uno, Tabaré Vázquez durante su primera gestión –actualmente en funciones para un segundo gobierno-, vetó parcialmente la Ley por la Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva ya que uno de sus artículos despenalizaba el aborto. El veto parcial sobrevino pese a que contaba con la sanción afirmativa de las dos cámaras del Parlamento. Al término de su gestión, el Frente Amplio se mantuvo en el poder en la figura de José “Pepe” Mujica, quien aprobó una legislación específica para que las mujeres puedan abortar libremente dentro de las doce primeras semanas de

¹ De acuerdo a las informaciones en los medios de comunicación, Mónica Hernández, quien preside y coordina dicho Plan, fue funcionaria bancaria y ex asesora del Despacho Presidencial. Las organizaciones feministas han acusado su vinculación y formación con el Opus Dei, sin embargo, ella ha desmentido formar parte de dicha congregación religioso aunque admitió su formación católica.

gestación. Desde entonces, Uruguay se suma a Cuba, Guyana, Puerto Rico y México DF donde las mujeres pueden abortar legalmente.

Estas evidencias empíricas motivan algunas interrogantes generales para la presente investigación, como por ejemplo, ¿por qué razón existen políticas diferentes en los gobiernos que han girado a la izquierda en relación al aborto?, ¿qué legados históricos, políticos y sociales atraviesan dichos regímenes en este nuevo contexto político-económico que suponen “revoluciones” y “refundaciones del Estado” bajo el horizonte ético-político del socialismo del siglo XXI? Justamente en el actual escenario político latinoamericano donde las izquierdas gobernantes subrayan en distintos tonos procesos de cambio y transformación también es pertinente preguntarse, ¿qué profundidad tienen esos cambios en materia de derechos sexuales y reproductivos?

Argumentaré cuatro razones para explicar las motivaciones que me conducen a plantear esta investigación. Primero, hay que señalar que los gobiernos de izquierda se han inclinado por políticas de mayor igualdad, justicia social y participación, aunque con procesos diferenciados (Levitsky y Roberts, 2011; Przeworski, 2010). Estos regímenes surgieron como respuestas a la “crisis de incorporación” (Reygadas y Filgueira, 2010), donde amplios sectores sociales vivieron la exclusión, pobreza y desigualdad producto de las políticas económicas del Consenso de Washington. Es decir, hay un antecedente político-histórico donde se *giró* de las políticas aperturistas al libre mercado hacia un retorno del Estado con políticas más redistributivas. Con sus matices y particularidades los gobiernos de izquierda son la expresión del “cansancio de los latinoamericanos con las políticas *market-oriented*²” (Ramírez, 2008: 49).

Segundo, coincido con la pregunta que se plantea Friedman, “¿en qué profundidad son las transformaciones que buscan los gobiernos de izquierda en América Latina para sus sociedades? Para responder esta pregunta un área clave para examinar es la situación de las mujeres y las personas GLBTI... ya que estos derechos pueden desafiar fundamentalmente la distribución social, económica y política en función del sexo y la sexualidad” (Friedman, 2009: 415). Por medio de un estudio comparativo entre Brasil, Bolivia, Chile y Venezuela, la autora encontró evidencia donde el bienestar ha mejorado, pero “la transformación de género y las relaciones de poder sexual se ven

² Citado así en el original. Traducción: “orientadas al mercado”.

impedidas por la oposición atrincherada, los obstáculos institucionales y el compromiso inconsistente por parte de los ejecutivos de izquierda”³ (Friedman, 2009: 415).

En tercer lugar, hubo gobiernos izquierdistas que impulsaron procesos políticos “refundacionales” (Ecuador y Bolivia) por medio de Asambleas Constituyentes que dieron como resultado nuevas constituciones, donde se recogieron ciertas demandas sociales exigidas por los colectivos y organizaciones que no tuvieron oportunidad de materializarse en regímenes de corte neoliberal –“las regulaciones ambientales del desarrollo, el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, la promoción de la participación social, la construcción de un Estado constitucional, la prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo...” (Ramírez, 2008: 64)-. Los regímenes izquierdistas fueron una ventana de oportunidad política para introducir demandas sociales en un contexto socio-político que se caracterizó por rechazar las viejas prácticas políticas y una fuerte crítica a los mecanismos y procedimientos de la democracia liberal representativa para subrayar mayores accesos a la participación ciudadana y transitar a una democracia radical (Cleary, 2006; Ellner, 2012). Arditi también reconoce estos aspectos innovadores de los gobiernos izquierdistas que se basa en su desafío al esquema liberal de la política. “Un escenario post-liberal está surgiendo a medida en que los actores experimentan con formatos y lugares de intercambio político paralelos a los de la esfera liberal de la representación electoral” (Arditi, 2009: 232)⁴.

Como último y cuarto argumento, otra motivación para plantear esta investigación tiene que ver con las relaciones históricas que ha mantenido el feminismo y la izquierda. Es decir, en el marco de que los gobiernos de izquierda ofrecen al parecer sistemas políticos más abiertos a las demandas sociales se podría afirmar que existe una nueva relación y dinámica entre la izquierda y el feminismo. Sin embargo, pese a las coincidencias ético-políticas de ambos movimientos, las relaciones han sido

³ Traducción propia.

⁴ Debo precisar que el autor precisa que el prefijo “post” no se anuncia como el fin de la política liberal puesto que la izquierda tiene muchos matices con el liberalismo que con el antiliberalismo. Por ejemplo, afirma el autor, el hecho de que ahora la izquierda no rechaza como principio o dogma el mercado, o exige la igualdad sin que ello signifique abolir el capitalismo o el comercio internacional. A donde apunta Arditi es a indicar que el *giro a la izquierda* de alguna manera es la expresión de lo que es el liberalismo pero, a la vez, lo que se está dejando de ser. Es así que el post-liberalismo vendría a ser “un indicador de nuestro devenir-otro” (Arditi, 2009: 242), siendo uno de sus aspectos las demandas y acciones en el campo del empoderamiento social.

históricamente contenciosas. Friedman (2009) puntualiza, por un lado, que los partidos de izquierda evidenciaron poca expectativa hacia los movimientos feministas que impulsaban el sufragio bajo el temor de que el derecho al voto de las mujeres le daría mayor influencia política a la Iglesia Católica. Por otro lado, en la década del setenta del siglo pasado, en la llamada *segunda ola del feminismo*, esta surgió bajo la subordinación de las mujeres en aras de alcanzar la liberación de los trabajadores. Muchas mujeres, afirma Friedman, encontraron tanto sus ideas como sus acciones menospreciadas por el liderazgo masculino. Eso hizo que un grupo de feministas impulsen sus propias organizaciones, mientras que “otras optaron por participar en la ‘doble militancia’, organizando para poner el género en la agenda de los partidos y movimientos... A pesar de las profundas diferencias, ambas partes acordaron que su electorado natural eran pobres, de clase trabajadora, a menudo las mujeres indígenas o afro descendientes” (Friedman, 2009: 416; D’Atri, 2004)⁵. Paramio también pone en evidencia estas tensiones históricas con un recurso metafórico al señalar al socialismo (el padre) y al feminismo (la hija) como sujetos que cometen los mismos errores entre los padres e hijas adolescentes: “a saber, tratar de mantenerlas en casa a cualquier precio y afirmar sin ningún rebozo que ellos (los padres) saben mejor que ellas (las hijas) lo que éstas realmente necesitan y quieren (1985: 81)⁶.

Bajo estos cuatro argumentos se puede esperar –como una afirmación empírica– que los gobiernos de izquierda, que impulsan procesos/transformaciones sociales y políticos y cuestionan la democracia liberal representativa, puedan mostrar más apertura a los movimientos sociales y sus respectivas agendas políticas. Para ser más preciso, existe el supuesto de que las organizaciones feministas podrían tener mejores oportunidades políticas para conquistar las agendas que provienen desde los derechos sexuales y reproductivos pese a las relaciones contenciosas históricas sostenidas con la izquierda.

Frente a una agenda política contenciosa como el aborto, que despierta posiciones muy marcadas a favor o en contra y que se encuentran atravesadas por factores culturales y religiosos, los gobiernos de izquierda con un discurso de *democracia radical* evidencian respuestas diferentes. Aunque hay que reconocer que el

⁵ Traducción propia.

⁶ Otros autores sostienen que el marxismo tiene una “ideología patriarcal, que aún no ha sido criticada por un sujeto femenino dotado de una consciencia de género adecuada” (Cirillo, 2002: 9).

feminismo ha tenido importantes conquistas en el transcurso de las últimas tres décadas, acentuadas con la llegada de estos regímenes. Temas como políticas y enfoques de género en los planes nacionales de desarrollo, instituciones que velan por el derecho de las mujeres, leyes contra el femicidio y el feminicidio, entre otros, dan cuenta de demandas sociales y políticas más inclusivas. Entonces, ¿por qué los gobiernos de izquierda avanzan en estos aspectos y no en temas como el aborto, que tiene relación con la sexualidad y la soberanía del cuerpo de las mujeres?

Esta variación de políticas sobre el aborto para Htun y Weldon (2010) tiene que ver con cuestiones *doctrinales* donde se ubican temas como la libertad reproductiva, el aborto, la familia, el matrimonio, entre otros; mientras que lo *no-doctrinal* abarca temas como las cuotas de género, el permiso parental, la igualdad en el trabajo, la violencia contra las mujeres, por ejemplo. Con esta perspectiva dicotómica las autoras señalan que “se define como doctrinal si la política contradice la doctrina explícita, la tradición codificada, o el discurso sagrado de la religión o del grupo cultural dominante. Como esto sugiere, un tema puede ser doctrinal en un país y no doctrinal en otro. El aborto es una cuestión doctrinaria en Italia e Irlanda, pero no en China o Japón” (Htun y Weldon, 2010: 210)⁷. En el siguiente cuadro, Htun y Weldon grafican claramente dicho planteamiento bajo una tipología que parte desde las políticas referidas a la sexualidad.

Tabla 1. Tipología de las Políticas de Igualdad de Sexo

Table 1 Typology of sex equality policies		Do these policies challenge religious doctrine or codified cultural traditions?	
		Yes “Doctrinal” policies	No “Non-doctrinal” policies
Do these policies empower women as a status group or address class inequalities?	Gender-status policies	Abortion legality Contraception legality Family Law	Gender quotas in politics Violence against women Constitutional equality
	Class-based policies	Abortion funding Contraception funding	Parental leave Federal funds for child care Workplace equality

Fuente: Htun y Weldon (2010: 209).

⁷ Traducción propia.

Sin embargo, las autoras se plantean escenarios donde la tipología sugerida puede ser puesta en cuestión ya que, por ejemplo, un tema puede ser doctrinal o no en función del enmarcamiento (*frames*) que planteen los actores. Pero la cuestión doctrinal o no de un tema va en función de la religión, la tradición o la cultura dominante. Es decir, “nuestra tipología *no caracteriza los temas de acuerdo a la forma en que están enmarcados por los actores*⁸, sino a la luz de su relación con las estructuras religiosas y político-económicas en un contexto nacional determinado” (Htun y Weldon, 2010: 210).

He manifestado las razones que me permiten plantear los supuestos de una mayor apertura a las demandas políticas exigidas por los colectivos y movimientos sociales por parte de los gobiernos que han girado a la izquierda y, además, he puesto un contexto histórico de las relaciones contenciosas del feminismo con la izquierda. Esta investigación se plantea desde los procesos políticos, en clave de enmarcamientos discursivos y oportunidades políticas. Estos procesos políticos significan observar las diversas dinámicas (negociaciones y disputas) que se producen en la vida política, la correlación de fuerzas de los diferentes actores y los sentidos/percepciones cuando enmarcan sus discursos que podrían tener resonancia en espacios institucionales como los legislativos. Dicho esto, corresponde, entonces, señalar el qué y porqué de los casos que se van a estudiar dentro de la izquierda gobernante en la región.

Los primeros párrafos advierten que se analizarán dos casos, Ecuador y Uruguay. Si bien hay evidencias empíricas –que ya señalé– donde cierto olfato investigativo sugiere un estudio más menudo, expresaré otras razones del porqué de esta selección. Si tengo que remitirme a cuestiones históricas debo indicar que Uruguay giró a la izquierda antes que Ecuador, aunque ambos países mantienen esos regímenes por un promedio de diez años. Y, si bien en materia de aborto cuentan con legados históricos diametralmente opuestos (como evidenciaré en los hallazgos de la presente investigación) tanto en el plano institucional como en la acción política de las organizaciones feministas, los dos países presentaron oportunidades políticas para legislar sobre el aborto en tiempos cercanos, Uruguay (2012) y Ecuador (2013). En esa línea de tiempo se pueden obtener hallazgos que puedan explicar el porqué de las políticas diferentes sobre el aborto entre ambos países.

⁸ Las cursivas son mías.

Desde el ámbito de las caracterizaciones, Levitsky y Roberts (2011) se aproximan al surgimiento de las izquierdas en la región desde las tipologías que recogen la variedad de experiencias que gobiernan. Desde la óptica del *locus* del poder, los autores describen a Uruguay como un régimen de autoridad dispersa y a Ecuador, de autoridad concentrada. Siendo el primero una forma de izquierda que se asienta en sus bases sociales (partidarias o no), en una relación tradicional de partidos y sociedad civil/movimientos sociales. Mientras que en Ecuador, el *movimiento* político gobernante al parecer –por sus prácticas de gobierno- se asume como un movimiento suficientemente representativo que no requiere consultas o formas de participación política con organizaciones sociales para tomar decisiones en políticas públicas. Es decir, parto del supuesto que existe una perspectiva electoral muy marcada –sea en la figura del Presidente así como de la representación política en el legislativo- que se asume como la facultad para gobernar sin atender necesariamente las demandas de las diversas organizaciones sociales.

Estas diferencias histórico-políticas de Ecuador y Uruguay, en relación al aborto, requieren el enfoque del proceso político como marco conceptual, en términos de enmarcamientos estratégicos (*frames*) y oportunidad política (histórico-institucional) como han planteado algunos autores para el análisis de situaciones políticas concretas (Ette, 2003; Roggeband y Verloo, 2006; Pollack y Hafner-Burton, 2011). Dicho todo esto, y al expresar mis motivaciones para investigar estas respuestas paradójales de los gobiernos de izquierda en relación al aborto, planteo para ello las siguientes preguntas de investigación:

1. Por qué estos gobiernos de izquierda asumen posiciones políticas variadas en relación al aborto.
2. En qué forma las estructuras de oportunidad políticas y los enmarcamientos discursivos de los diferentes actores pueden explicar la variación de las políticas sobre el aborto en estos gobiernos que han girado a la izquierda.

Como ya se puede advertir, se trata de una investigación comparativa entre los dos países. Para esto, primero, analizaré la esfera político-institucional –Estructura de Oportunidad Política, EOP-; y segundo, los marcos de interpretación discursiva –*frames*- tanto de los actores sociales y políticos en los documentos político-públicos así como los debates parlamentarios. Estas dos aproximaciones teórico-metodológicas

pretenden explicar la variación de políticas sobre el aborto en los casos de estudio. Las aproximaciones institucionales (similitudes y diferencias) echarán luces sobre los canales formales que se tienen para conducir las demandas de las organizaciones sociales y las formas de representación política en el legislativo como oportunidades políticas para establecer alianzas. Y, por otra parte, el despliegue de marcos discursivos permitirá identificar la *diagnosis, prognosis y motivación* (Snow y Benford, 2000) que los actores sociales y políticos enmarcaron en materia de aborto. Es decir, las percepciones y argumentos que se produjeron y reprodujeron en los debates políticos-públicos así como en espacios político-institucionales. Este es, principalmente, el interés investigativo, los *frames* y su producción y reproducción en espacios institucionales como el legislativo, que no se pueden abordar sin relacionarlos con su respectivo contexto político.

Por esa razón, en esta investigación comparativa también caracterizaré los legados histórico-políticos de la izquierda y el debate del aborto. Esta aproximación en retrospectiva nutrirá la presente investigación ya que los debates en la esfera pública que permitieron o no la aprobación del aborto no vienen de procesos ahistóricos. Teniendo en cuenta dichos legados, esta investigación comparativa se centrará en el período 2010-2015 por las razones que motivan también la selección de casos.

Soy consciente que existe una variada literatura sobre el aborto y la preocupación que diversos investigadores le han puesto a la gestación de estas políticas en los gobiernos del giro a la izquierda –como se verá más adelante-. Ese panorama exige un aporte investigativo diferente y justificado. Primero, esta investigación seguirá insistiendo en la necesidad de poner en cuestión las relaciones heteronormativas que se subrayan desde la instalación de legislaciones que impiden las decisiones sobre los cuerpos, en particular de las mujeres. Segundo, y aquí el aporte singular, este estudio observará los niveles de apertura de los gobiernos de izquierda que impulsan procesos democráticos participativos para atender las demandas sociales y los *enmarcamientos* discursivos que se plantean desde la izquierda si transforman o no la doctrina y cultura dominante sobre el aborto. Tengo presente que no todos los gobiernos de izquierda reaccionan de la misma manera en relación al aborto, y que este tema, además, está atravesado por valores culturales y religiosos muy profundos. Bajo ese argumento, justamente, se hace necesario establecer investigaciones de corte comparativo para

encontrar similitudes o diferencias en este tipo de gobiernos. Y tercero, la investigación echará luces sobre las diferencias institucionales que cada país tiene para abordar debatir y aprobar políticas como el aborto así como los legados político-institucionales que han antecedido a la aprobación o no estas legislaciones.

Finalmente, la estructura de la presente investigación será la siguiente. El Capítulo I contiene, a modo de contexto político, las políticas paradójales de la izquierda en la región sobre el aborto. Ante estas posiciones plantearé dos perspectivas teórico-metodológicas que puedan explicar el problema de investigación: las oportunidades políticas (político-institucional) y los *frames*. Luego, especificaré las hipótesis, la metodología y la data que se analizará. En adelante, vendrán los estudios de caso, empezando con Uruguay (Capítulo II) y luego Ecuador (Capítulo III). En cada país observaré los legados histórico-políticos, el diseño institucional del Ejecutivo y Legislativo que existe para la toma de decisiones políticas, la evolución de la izquierda, la representación femenina, el debate político público del aborto y el *frame analysis* de los discursos de los actores sociales a favor o en contra del aborto así como de los debates legislativos. El Capítulo IV será una perspectiva comparada sobre los hallazgos de los dos capítulos anteriores. Y cerraré con el Capítulo V donde aportaré mis conclusiones a la presente investigación.

CAPÍTULO I

EL ABORTO Y LAS POSTURAS PARADOJALES DE LAS *IZQUIERDAS*

América Latina vive un proceso político marcado por lo que se ha denominado el *socialismo del siglo XXI*. A la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela (1999), otros países también han *girado a la izquierda* como Nicaragua, El Salvador, Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Chile, entre otros. Estos gobiernos izquierdistas han puesto en agenda la ampliación y conquista de derechos, acentuados discursos de autonomía y soberanía, la reivindicación histórica de los pueblos marginados y postergados, una crítica a la democracia liberal representativa y una mayor presencia del Estado en todos los campos del quehacer político, social y económico (Levitsky y Roberts, 2011).

Frente a esta diversidad de experiencias y realidades de la izquierda en el continente latinoamericano, la academia realizó inicialmente una variedad de estudios desde una perspectiva dicotómica para analizar el nuevo escenario político que se iba configurando. En la actualidad, ese primer acercamiento no es suficiente para entender por qué la izquierda chilena de Bachelet, no es la misma que la nicaragüense de Daniel Ortega; ni la izquierda boliviana de Evo Morales se asemeja a la uruguaya de Tabaré Vazquez, quien regresa al poder por segunda vez; o la izquierda venezolana no tiene la misma simetría con la izquierda argentina o ecuatoriana. Es decir, las distinciones binarias planteadas inicialmente para entender *el giro a la izquierda* no logran describir y explicar con mayor hondura estos regímenes políticos, más aún cuando aparecen diversas críticas sobre su naturaleza, pensamiento y práctica política por parte de los mismos movimientos y organizaciones sociales que abrazaron en su momento estos nacientes proyectos políticos.

Una síntesis de estas distinciones binarias es recogido por Levitsky y Roberts (2011:11), quienes identificaron a los autores que convergieron en torno a la idea de que hay “dos izquierdas” en la región: “la moderada frente a la radical (Weyland, 2009), la socialdemócrata y la populista (Panitza, 2005a; Lynch, 2007); la ‘Correcta’ frente a la ‘Incorrecta’ (Castañeda, 2006)⁹. Ese primer debate académico estimuló otras tipologías para aproximarse a esas izquierdas que iban emergiendo y afianzándose en el decurso

⁹ Traducción propia

de los años. Ante la rica complejidad de tales procesos políticos que se abrían paso entre gobiernos ideológicamente diferentes, el binarismo limitaba el análisis socio-político desde cierta óptica valórica y normativa (correcta/incorrecta), las lógicas de representación política (socialdemocracia/populismo) o desde el accionar político (moderado/radical) dejando de lado los matices y particularidades de las izquierdas en la región. Una alternativa para recoger las diversas realidades de las izquierdas es planteada justamente por Levitsky y Roberts, cuya tipología explicaré más adelante.

Sobre la agenda política del aborto, Ecuador y Uruguay no son los únicos gobiernos izquierdistas que tienen posiciones diferentes sobre este tema. Si se sigue la tipología sugerida por Levitsky y Roberts (2011) las llamadas *máquinas populistas* (autoridad concentrada), como el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), han asumido posiciones más restrictivas. En Nicaragua, el aborto es punible desde octubre del 2006 cuando la Asamblea Nacional reformó el Código Penal y penalizó el aborto terapéutico que se encontraba vigente desde 1891. Durante las semanas previas a las elecciones presidenciales, Daniel Ortega junto a su esposa Rosa Murillo, defendieron *la vida* y rechazaron el aborto. Esta posición política se interpretó como una forma de acercamiento con la Iglesia Católica luego de las tensiones históricas que han existido con el sandinismo. En una perspectiva más amplia, para Kampwirth esto significa que desde el final de la revolución en 1990 hasta la actualidad, el FSLN se convirtió en un partido menos ideológico, inició pactos y acercamientos con la derecha, “(3) la alienación del movimiento feminista del FSLN y las divisiones dentro de ella, y (4) la creciente sofisticación del movimiento antifeminista (Kampwirth, 2008: 123)”¹⁰. En esta misma línea de la autoridad concentrada, Venezuela (*izquierda populista*, según Levitsky y Roberts) permite el aborto solamente si se pone en riesgo la salud y la vida de la madre. Esta resistencia a avanzar más en el terreno de los derechos reproductivos de las mujeres puede evidenciar una postura doctrinal (Htun y Weldon, 2010) si se toma en cuenta los avances en otros campos que repercuten en los derechos sociales y políticos de las mujeres (Friedman, 2009).

Los regímenes izquierdistas de Chile y Uruguay son los dos sub-tipos de los partidos izquierdistas institucionalizados, que tienen la autoridad y el poder más disperso (Levitsky y Roberts, 2011). Esa caracterización podría sugerir el presupuesto,

¹⁰ Traducción propia.

entonces, que en estas izquierdas las formas personalistas y carismáticas no inciden en la toma de decisiones cuando se trata el aborto y que operan aquellas lógicas más partidistas u orgánicas, institucionalmente hablando. Aunque ese presupuesto puede ser frágil ante la evidencia empírica que se presentó en Uruguay que, como señalé, no aprobó una normativa sobre el aborto a pesar de que el Frente Amplio, la coalición de izquierdas, era la única organización que en su programa político apoyaba la legalización del aborto (González, 2007). En el caso de Chile, Zuñiga (2013) afirma que en la última década el Congreso ha rechazado en dos oportunidades (2006 y 2012) la posibilidad de debatir el aborto argumentando razones constitucionales¹¹. Sin embargo, Michelle Bachelet, quien asume un segundo gobierno, ha puesto nuevamente el tema para la discusión mediante un proyecto de ley remitido al legislativo donde plantea despenalizar el aborto bajo tres causales: violación, inviabilidad fetal y el riesgo de vida para la madre. Es decir, la coalición partidaria de la izquierda y centro-izquierda agrupada en la Concertación de Partidos por la Democracia no logró modificar la legalidad del aborto cuando fue gobierno –entre el fin de la dictadura y el gobierno de Sebastián Piñera, ubicado a la derecha del espectro político-. La Coalición no tuvo una posición única ya que hubo partidos que sí presentaron iniciativas para despenalizar, mientras que otros manifestaron oposición, como la Democracia Cristiana. La penalización rígida del aborto en Chile es una herencia de la dictadura pinochetista que se estableció con “la ley No. 18.826 (1989) y modificó el art. 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico” (Zuñiga, 2013: 273).

Y, finalmente, el caso de Bolivia como otra tipología de autoridad dispersa y nuevo movimiento político (Levitsky y Roberts, 2011). Aquí el aborto se permite solamente si se pone en riesgo la vida y salud de la madre. El Movimiento Al Socialismo (MAS) tuvo un intenso debate en sus filas en razón de que una asambleísta del partido gobernante (Patricia Mancilla) propuso una acción de inconstitucionalidad, en el año 2012, contra un conjunto de artículos del Código Penal, entre ellas, las

¹¹ El autor señala que en el caso del 2006 “la Cámara Baja rechazó la decisión de legislar en relación con un proyecto de despenalización del aborto presentado por Marco Enríquez-Ominami, a la sazón militante del PS (Partido Socialista), y René Alinco, del PPD (Partido Por la Democracia)”, ambos partidos integrantes de la Concertación; y el 2012 se trataba de “tres proyectos de ley, que tenían en común la reposición del aborto terapéutico. Dos de estos proyectos contemplaban, además, la introducción de otras indicaciones tradicionales (feto inviable en el caso del proyecto Mathei-Rossi e indicaciones eugenésica y ético-social, en el caso del proyecto de Girardi y otros)” (Zuñiga, 2013: 279).

referidas al aborto que se permite bajo una autorización judicial. El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia resolvió dicha petición argumentando que la interrupción del embarazo es una decisión de la mujer no sujeta a ideologías o creencias religiosas. Y en su parte central elimina la autorización judicial y establece solamente una denuncia policial o fiscal para los abortos productos de una violación.

Dos acercamientos teórico-metodológicos

Esta variedad de posturas políticas de los gobiernos de izquierda en relación al aborto está atravesada por factores religiosos (Htun y Weldon, 2010). En el campo de la opinión ciudadana, Boidi y Corrales (citado por Orcés, 2013) señalan que en América Latina hay menos apoyo al aborto entre las personas que tienen a la religión como parte importante de sus vidas. Mientras que aquellas que apoyan legislaciones sobre el aborto son las mujeres, los que tienen mejores condiciones socio-económicas y de educación. Sin embargo, no hay diferencias significativas que puedan marcar una tendencia clara hacia uno u otro factor, ni que la posición ideológica sea un factor clave. Por otra parte, Alcántara (2013), al analizar la opinión que tienen sobre el aborto los legisladores latinoamericanos, identificó tres variables que muestran una correlación estrecha con estar a favor o en contra del aborto: “las relativas a la religión, ser católico y, especialmente, evangélico (...) confiar en la Iglesia Católica o asistir con frecuencia a los oficios religiosos implica un menor apoyo del aborto por parte de los diputados latinoamericanos” (2013: 4). Desde mi punto de vista, tanto los ciudadanos como los representantes políticos de diverso signo político, asumen una posición política al aborto en función de sus cercanías o lejanías con lo religioso, donde, “el aborto toca aspectos centrales de la doctrina católica” (Blofield, 2008: 400)¹². Sin embargo, para esta investigación plantearé dos entradas para explicar las distintas posiciones políticas

¹² De lo anterior me surge una interpretación hipotética: que existe una mayor apertura desde la sociedad hacia el aborto, mientras que la clase política que oficia la representación política se muestra menos permisiva. Algunos investigadores, por ejemplo, analizaron los diversos estudios de opinión pública sobre el aborto en Uruguay donde si las votaciones en el legislativo hubieran reflejado la opinión pública el aborto se hubiera despenalizado con la Ley por la Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva (Selios, 2007). En Ecuador, en el marco de las discusiones del Código Orgánico Integral Penal se presentó una página web www.yosoy65.com, en referencia a que el 65% de personas están a favor de despenalizar el aborto en casos de violación de acuerdo a la encuestadora Centro de Estudios y Datos de Ecuador, CEDATOS. Un mismo resultado se puede encontrar en otros países de la región.

que asumen los gobiernos de izquierda: las estructuras de oportunidad política (político-institucional) y los enmarcamientos discursivos (*frames*) sobre el aborto.

La Estructura de Oportunidad Política, EOP

Teóricamente, Tarrow define a la oportunidad política como “...*señales continuas – aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional- percibidas por los agentes sociales o políticos que los animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales*”¹³ (Tarrow, 1999: 89), y precisa, además, que no se trata de considerar solo las estructuras formales e institucionales sino también las alianzas que permitirán afrontar las limitaciones externas al grupo. Al concepto que plantea, el autor le adiciona cuatro indicadores o elementos de oportunidad política: “la apertura del acceso a la participación, los cambios en los alineamientos de los gobiernos, la disponibilidad de aliados influyentes y las divisiones entre las élites y en el seno de las mismas” (Tarrow, 1994: 156).

Siguiendo a Tarrow, el primer indicador se plantea como un incentivo muy importante para la acción colectiva. Tal vez, dicho de otro modo, la participación estimula las posibilidades de una acción que permita concretar las agendas políticas específicas al notar que el *sistema político se abre*, en cierta medida. O, en líneas generales, saber en qué momento se puede plantear alguna estrategia para acceder al poder político. Una perspectiva racional de costo-beneficio. Aunque también se pregunta si los que acceden a todos los derechos políticos son más propensos a emprender acciones colectivas. Tarrow para explicar mejor este aspecto se apoya en Peter Eisenger quien sostiene que: “la relación entre protesta y oportunidad política no es ni negativa ni positiva, sino curvilínea: ni el acceso total ni su ausencia fomentan el grado máximo de acción colectiva” (1994: 157). Segundo, los alineamientos inestables que se encuentran atravesados por circunstancias electorales creando un escenario de incertidumbre donde se pueden presentar oportunidades para ejercer cierta forma de presión. Respecto a los aliados influyentes, Tarrow señala que la presencia de estos estimula la acción colectiva a fin de que estos movimientos sociales puedan alcanzar el éxito. Y, finalmente, la división de las élites también “anima a los grupos no representados a iniciar acciones colectivas” (Tarrow, 1994: 160).

¹³ La cursiva corresponde a la versión original.

El planteamiento de Tarrow sugiere una relación binaria de Sociedad-Estado que puede aportar a los fines de esta investigación en la medida que:

De acuerdo con el modelo de Tarrow, estas variables nos darán los aspectos dinámicos o inestables del cambio en la estructura de oportunidades políticas; sin embargo, también reconoce cómo la estructura del Estado y las formas de represión y control desarrolladas por éstos constituyen útiles dimensiones para predecir si los movimientos encontrarán oportunidades y dónde, para emprender acciones colectivas. Es importante resaltar que el autor acepta que la relación Estado-movimiento social es una relación multidimensional, pues los estados enfrentan de distinta manera a los opositores fuertes que a los débiles, mostrando un rostro diferente según los sectores, y su fuerza varía en el tiempo y en función de la unidad y fuerza de las élites (Rodríguez, 2010: 198-199).

Esta relación teórica sociedad/movimientos y Estado para explicar las estructuras de oportunidad política de Tarrow puede enriquecerse con las tipologías de los regímenes izquierdistas que plantean Levitsky Roberts (2011), visto desde la institucionalización de los partidos y movimientos políticos. Para esta clasificación se toman en cuenta los antecedentes –es decir, antes de constituirse en gobierno-, en el sentido de que estos gobiernos que han girado a la izquierda “tienen sus raíces en experiencias históricas distintas y caminos hacia el poder político” (Levitsky y Roberts, 2011: 4). Estos cuatro tipos de izquierda parten de la caracterización de los partidos políticos, a través de dos dimensiones: uno, el nivel de institucionalización, y, dos, el *locus* de la autoridad política:

La primera dimensión distingue entre las organizaciones partidarias establecidas y los nuevos partidos y movimientos. En el primer caso, las estructuras de los partidos organizados, las redes de apoyo, y las identidades son de larga data; estos partidos han estado compitiendo en las elecciones desde mucho antes del inicio del giro a la izquierda. En el último caso, los partidos son recientes; que se formaron como vehículos electorales para los líderes o los movimientos populares que surgieron para desafiar al establishment político durante las crisis de finales de 1990 y el 2000. La segunda dimensión distingue entre partidos o movimientos que concentran el poder en manos de una personalidad dominante y las que dispersan el poder de manera más amplia dentro de una organización del partido o redes de movimientos sociales. El poder concentrado tiende a ser ejercido de manera autocrática, y dirige o controla la movilización popular desde arriba; el poder disperso tiene líderes responsables con los intereses generales de los partidos o movimientos, y permite la

movilización popular que se produzca desde abajo (Levitsky y Roberts, 2011: 12).¹⁴

Estas dos dimensiones generan cuatro categorías –donde una de estas tiene dos sub-tipos-, que los autores caracterizan la siguiente forma (2011: 13-15). Una categoría se refiere a la izquierda partidista institucionalizada que se asemejan a los partidos socialdemócratas europeos. De aquí se desprenden dos sub-tipos: *la izquierda profesional-electoral*, que son controlados por cuadros políticos que tienen amplia carrera y experiencia en campañas electorales, en la producción legislativa y en la producción de políticas públicas. Aunque en su tiempo tuvieron raíces en la sociedad civil, se caracterizan ahora por una fuerte erosión de sus bases sociales. Otro sub-tipo, se refiere a *la izquierda orgánica de masas* que tiene vínculos con sindicatos, diversos grupos organizados y un intenso trabajo con sus bases sociales cuando llegan los tiempos de campaña electoral.

Una segunda categoría se refiere a los partidos institucionalizados que concentran el poder en una personalidad dominante, y que se les ubica bajo la etiqueta de *máquinas populistas*. “Al igual que la izquierda partidista institucionalizada, las máquinas populistas son organizaciones establecidas que han sobrevivido años (e incluso décadas) en la oposición, incluyendo, en algunos casos, en los períodos de gobiernos autoritarios”¹⁵ (Levitsky y Roberts, 2011: 14). Pero estas organizaciones se aprovechan del proyecto político de las personalidades dominantes –algunos con dotes de carisma o populismo- que se encuentran en el vértice de una estructura vertical y autoritaria, afirman los autores. Las prácticas políticas de esas máquinas populistas son flexibles y pragmáticas.

Un tercer tipo de gobierno izquierdista combina los nuevos movimientos políticos con autoridad concentrada o personalista, recibiendo la etiqueta de *izquierda populista* (Hugo Chávez¹⁶ y Rafael Correa), “un término que significa la debilidad de intermediación de la organización partidaria, así como el carácter de arriba hacia abajo de la movilización política”¹⁷ (Levitsky y Roberts, 2011: 15). Y una cuarta y última categoría de gobiernos de izquierda, donde los movimientos políticos y sociales

¹⁴ Traducción propia.

¹⁵ Traducción propia.

¹⁶ El libro de Levitsky y Roberts fue publicado en el año 2010, cuando Hugo Chávez gobernaba Venezuela. El presidente latinoamericano falleció en el año 2013.

¹⁷ Traducción propia.

autónomos “...entran a la arena política y crean su propio su propio vehículo partidista para disputar el poder del Estado (...) Al igual que la izquierda populista, el movimiento de izquierda representa el surgimiento de una nueva fuerza política que desplaza a las organizaciones partidarias tradicionales” (Levitsky y Roberts, 2010:15)¹⁸. Para los autores esta tipología se diferencia de la izquierda populista en que el liderazgo se genera directamente por los movimientos populares organizados.

Tabla 2. Tipología de Gobiernos que han girado a la izquierda

	Established party organization	New political movement
Dispersed Authority	Institutionalized partisan Left Electoral – professional left (PSCH in Chile; PT in Brazil) Mass-organic Left (Broad Front in Uruguay)	Movement Left (MAS in Bolivia)
Concentrated Authority	Populist Machine (Peronism under Kirchner; FSLN in Nicaragua)	Populist Left (Chávez in Venezuela; Correa in Ecuador)

Fuente: Levitsky y Roberts (2011: 13).

Esta clasificación se acerca mejor a la complejidad de las diversas izquierdas, más allá de la visión binaria inicialmente planteada, y que considero útiles para la presente investigación por tres razones. Primero, Levitsky Roberts toman en cuenta la evolución histórica de los partidos políticos sean estos recientes o los que tempranamente –antes de la llegada del siglo XXI- ingresaron en el terreno competitivo electoral capitalizando votos y confianza política. Es decir, más institucionalizados que los primeros. Segundo, los autores pretenden ubicar y explicar el *locus* del ejercicio político para plantear las formas concentradas de poder –líder personalista, carismático o autoritario- y las formas más dispersas del mismo –liderazgos donde los partidos políticos tienen una tradición más institucionalista-. Y, tercero, los antecedentes político-históricos pueden ser elementos explicativos que enriquezcan el análisis y el surgimiento de los procesos izquierdistas marcados por crisis políticas y sociales que pueden tener un común denominador –como la aplicación agresiva de políticas económicas neoliberales- que no evade la existencia de otros factores.

¹⁸ Traducción propia.

De esta manera planteo esta investigación desde el campo de la caracterización tipológica de las izquierdas en la región más no desde la definición teórica del término. Cuando Panizza aborda las nuevas izquierdas en América Latina no considera muy útil “el hecho de definir a la izquierda en términos de un conjunto de *valores ahistóricos o transhistóricos*¹⁹ divorciados de los contextos específicos y las prácticas políticas que los transforman y les dan sentido” (2009: 76). Y ese contexto que le da sentido, afirma Panizza, es la crisis del Consenso de Washington –que como señalé anteriormente viene a ser un denominador común en la medida que se aplicaron diversas *recetas* económicas para liberalizar los mercados. De alguna manera, con discursos y prácticas políticas diversas, los regímenes izquierdistas han puesto en cuestión dichas formas y han impulsado una mayor presencia del Estado o la *refundación* de esta –como en Ecuador y Bolivia, por ejemplo-. Con esa especificidad enmarco el análisis socio-político de las distintas posturas políticas que asumen Ecuador y Uruguay sobre el aborto como casos de estudio tomando en cuentas las motivaciones expresadas en planteamiento del problema de investigación.

De otra parte, el cuadro tipológico y las caracterizaciones que plantean los autores pueden sugerir el supuesto de que las izquierdas más personalistas pueden ser menos receptivas con políticas que tienen que ver con el aborto. Esta premisa puede quedar sujeta a interpelación ya que la evidencia empírica señala que en el caso de Uruguay, cuando llegó a ser gobierno por primera vez y con las condiciones favorables para aprobarse en las cámaras legislativas, esta no se produjo debido a que imperó el criterio político personalista del mandatario de turno. ¿De qué manera se puede entender esa postura política si bajo el criterio tipológico de los autores, la izquierda uruguaya tiene una característica de “orgánica de masas”, es decir, con un fuerte trabajo en sus bases sociales? Una política adversa al aborto se puede esperar de Ecuador donde la intermediación política partidaria es frágil por la característica personalista de dicho régimen, según la característica de los autores. Sin embargo, no es solamente la posición político-personal de los mandatarios sino que pone en cuestión, además, la crítica que plantean estos regímenes izquierdistas a las democracias liberales representativas que no han atendido las demandas sociales. Si el horizonte ético-político de las izquierdas consiste en plantear profundas *transformaciones* sociales y políticas, en el campo de los

¹⁹ El destacado es mío.

derechos sexuales y reproductivos, el aborto concretamente sigue siendo un terreno contencioso sujeto a respuestas diversas como se aprecia en los casos de estudio.

Los enmarcamientos (frames)

A las dinámicas de movimiento y contramovimiento y las estructuras de oportunidad política adicióno la perspectiva de los discursos enmarcadores en relación al aborto. El terreno de las discursividades pone de relieve las posturas y las afinidades entre actores sociales y políticos que buscan incidir desde sus coincidencias políticas en torno al aborto. Si bien Blofield considera que la opinión pública no es un *factor clave* para comprender la variación de las políticas sobre el aborto, como sí la movilización persistente, considero que las prácticas y acciones giran en torno a ciertas discursividades que los diversos actores pueden plantear y que las continuidades o los cambios actitudinales sobre un tema se producen en alguna medida por el debate en la esfera pública y los diversos enmarcamientos que se pueden producir.

En el campo teórico, Snow y Benford (2000) describen y explican los llamados marcos de acción colectiva y los procesos de encuadre donde se toma en cuenta el entorno cultural en que se desarrollan los movimientos sociales, poniendo acento, inclusive, en el papel de los medios de comunicación. De manera implícita, los autores debaten con aquellos que pueden defender los elementos estáticos de la Estructura de Oportunidad Política, planteando observar otros elementos menos estables o institucionalizados. “Los marcos de acción colectiva y los procesos de enmarcado en relación con los movimientos sociales indica que los procesos de enmarcamiento son una dinámica central en la comprensión del carácter y del curso de los movimientos sociales” (Snow y Benford, 2000: 611). Más adelante, amplían:

Los especialistas en movimientos sociales interesados en la elaboración de los procesos comienzan tomando como problemática lo que hasta mediados de la década de 1980 la literatura en gran parte ignoró: el significado del trabajo a la lucha por la producción de la movilización y contramovilización de ideas y significados. Desde esta perspectiva, los movimientos sociales no son vistos simplemente como portadores de las ideas existentes y significados que crecen automáticamente fuera de los mecanismos estructurales, acontecimientos imprevistos o ideologías existente. Más bien, los actores del movimiento son vistos como agentes que participan activamente en la producción y mantenimiento de significado para los mandantes, los antagonistas, y transeúntes que significa u observadores (Snow y

Benford, 1988). Están profundamente envueltos, junto con los medios de comunicación, los gobiernos locales y el Estado, en lo que se ha denominado "la política de la significación" (Hall, 1982)... (Snow y Benford, 2000: 613).

Y, Goffman (citado por Snow y Benford, 2000: 614) afirma que los "marcos" denotan "esquemas de interpretación" que permite a los individuos localizar, percibir, identificar, y etiquetar las ocurrencias dentro de su espacio de vida y el mundo en general.

La investigación que presentó pretende identificar y caracterizar los diversos encuadres en torno al aborto en espacios deliberativos institucionales (legislativos) y extra institucionales donde los actores difunden sus discursividades en la opinión pública. Entre las principales características que identifican Snow y Benford (2000) en los procesos enmarcadores se encuentran el *diagnóstico* (identificación del problema y atribuciones, como la causa/culpa o agentes culpables), el *pronóstico*, que hace referencia a la solución del problema o las estrategias que puedan conducir a la misma y la motivación, que los autores califican como un *llamado a las armas* o lo que viene a ser la agencia, la justificación de la participación. Sin embargo, puede surgir la inquietud de por qué no se aborda la forma cómo se constituyen dichos marcos o encuadres colectivos, es decir, cómo surgen o se articulan inicialmente. Si bien puede ser una inquietud atendible dicha interrogante podría tener respuesta en una observación analítica dentro de las dinámicas internas de las organizaciones, la llegada de sus miembros, los motivos de constitución y su posición estratégica frente al sistema político, las formas de negociación para la construcción de discursos, entre otros. Pero el planteamiento de investigación atraviesa por el despliegue de marcos discursivos por parte de los actores involucrados bajo contextos específicos (coyunturales). En esa medida, me apoyo en Zald cuando afirma que los movimientos sociales recurren *stock cultural* para definir sus formas de organización y protesta. Es decir, entendiendo lo cultural como "el conjunto de creencias y formas de ver el mundo, todo ello mediado y constituido por los símbolos y el lenguaje, propios de un grupo o sociedad (1999: 371). En el análisis que realiza sobre cultura y creación de marcos estratégicos, Zald apunta dos aspectos a tener en cuenta cuando se plantea el *stock cultural*. Uno, dichos *stocks* no son estáticos ya que los repertorios de protesta –y agregaría, también los discursos– permanecen en un estado dinámico de creación y recreación. Dos, que los movimientos

sociales no tienen igual acceso a dichos *stocks*. “Los movimientos sociales, sus líderes y participantes ocupan posiciones diferenciadas en la estructura social. Por tanto buscan los repertorios y marcos interpretativos que, estando a su disposición, sean compatibles a las capacidades, orientaciones y estilos de los grupos de los que se componen” (Zald, 1999: 378).

Hipótesis

Teniendo en cuenta el problema y las preguntas de investigación detalladas anteriormente plantearé las hipótesis para esta investigación:

1. Los gobiernos que han girado a la izquierda asumen posiciones políticas variadas en relación al aborto en el marco de los enmarcamientos discursivos (*frames*) y las oportunidades políticas (legados políticos e institucionales) que se producen y reproducen en espacios institucionales como los legislativos, sin omitir los valores culturales y religiosos que atraviesan este tema. De ello planteo desprendo lo siguiente:
 - a) Que Ecuador caracterizado por una mayor concentración de poder (izquierda populista) y menos dispuesto a los espacios de participación tiende a ser menos receptivo a las propuestas que tengan relación con el aborto.
 - b) Que Uruguay caracterizado por una dispersión de poder (izquierda institucionalizada) y más dispuesto a los espacios de participación tiende a ser más abierto debatir el aborto.
 - c) Que las formas político-institucionales de los sistemas políticos, en el ejecutivo y legislativo principalmente, representan ventanas de oportunidad política para que los diferentes actores sociales y políticos conquisten sus posiciones y políticas a favor o en contra del aborto.
 - d) Que los legados políticos y sociales de cada país son procesos históricos que forman parte de las posibilidades de tener una legislación favorable al aborto.
 - e) Que los *encuadres* discursivos (*frames*) obedecen a posiciones personales doctrinales antes que a posiciones ideológico-partidistas cuando se plantean temas como el aborto.

- f) Que el Ejecutivo juega un rol de veto significativo, que trasciende las formalidades institucionales para fijar posición política sobre el aborto.

Diseño de estudio

Esta investigación tendrá un corte comparativo ya que se trata de una estrategia “que tiene fines no solamente descriptivos sino también explicativos, un procedimiento orientado por sobre todo a poner nuestras hipótesis a prueba” (Pérez Liñán, 2010: 126). En ese mismo camino, Collier agrega además que la comparación “puede contribuir al descubrimiento inductivo de nuevas hipótesis y a la formación de teorías” (1992: 21). Nohlen, por otra parte, distingue tres aplicaciones para la comparación: la histórico-ilustrativa (procedimiento deductivo), la empírico-estadística (procedimiento inductivo e investiga de forma macro-cuantitativa) y la histórico-sistemática. Esta última, se enmarca dentro de los propósitos de esta tesis, ya que Nohlen afirma que esta procede de manera inductiva e investiga de forma cualitativa, “se da mucha importancia a la selección de casos que entran en el estudio comparativo, sobre todo a la presencia de casos de contraste que demuestran disimilitud en la variable dependiente o en la independiente” (Nohlen, 2008: 5).

Ecuador y Uruguay muestran esa disimilitud de las variables que señala Nohlen, como casos de estudios para esta investigación. Otro criterio de selección tiene que ver con la tipología de Levitsky y Roberts (*locus* del poder e institucionalidad partidaria) donde Ecuador tiene características *movimientistas* y tiene una autoridad concentrada y Uruguay, tiene una tradición institucionalizada y una autoridad dispersa, donde el partido echa raíces con sus respectivas bases sociales y políticas. Lo ideal hubiera sido tomar un caso de cada una de las tipologías señaladas por los autores, sin embargo, la selección de estos casos de estudio ya han sido justificados. Se podría agregar que ambos representan dos formas de izquierda opuestas, que tienen legados histórico-políticos diferentes en la emergencia de la izquierda como forma de gobierno. En esa misma línea, la oposición se evidencia en el tratamiento del aborto, o más ampliamente, en el terreno de los derechos sexuales y reproductivos. Estas y otras características he ido sosteniendo anteriormente.

Dicho esto, los dos países escogidos serán analizados en un espacio de cinco años (2010-2015) bajo tres argumentos: 1) corresponde a la tercera parte del tiempo

total –quince años- que llevan gobernando los partidos o movimientos identificados con la izquierda, tomando como punto de partida la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, 2) la “refundación estatal” plasmada constitucionalmente fue una oportunidad política para agendar las demandas de las organizaciones sociales en Ecuador, dicha *refundación* no existió en el caso uruguayo, y 3) para los dos casos seleccionados, el aborto ha llegado a debatirse política y socialmente desplegando diversos repertorios y estrategias políticas para motivar un debate sobre el aborto con resultados diferentes. Esta puntualización no sugiere una singularidad. Es decir, no implica que antes de la llegada de los gobiernos de izquierda tales debates no se hayan presentado. Más bien, hipotéticamente puedo señalar que las organizaciones feministas insistieron en la agenda considerando probablemente que existen mejores oportunidades políticas en los gobiernos que han girado a la izquierda.

Landman (2011) afirma que hay diferentes estrategias de investigación comparada (muchos países, pocos países y un solo país), donde cada uno evidencia sus ventajas y desventajas. En el caso de investigación con pocos países (N-pequeña), el autor afirma que esta alcanza validez cuando la selección de casos encaja en la dinámica de *máxima similitud* (países que han girado a la izquierda) y *máxima diferencia* (política frente al aborto). Advierte, además, que uno de los riesgos de este tipo de estudios es la falta de solidez de las inferencias por el sesgo en la selección de casos, una situación que tomaré como la necesidad de explicar el comportamiento político de las izquierdas en función de inferencias interpretativas más no determinantes o normativas. En otras palabras, las conclusiones serán explicativas hasta el punto en que se pueda tener muy presente el sesgo de selección y las singularidades de cada proceso político en relación al aborto.

¿Qué y cómo se va a analizar?

Para explicar el surgimiento y evolución de los movimientos sociales, autores como McAdam, McCarthy y Zald (1999), señalan que la mayoría de investigaciones estudia tan solo un aspecto, sea las Estructuras de Oportunidad Política (EOP), las Estructuras de Movilización o los Marcos Interpretativos. El desafío, plantean, es establecer *relaciones* entre estas, como la que planteo en esta investigación: las EOP y los Marcos Interpretativos (*frames*). Por la naturaleza del problema de investigación así como por

las hipótesis que la motivan, los modelos de los procesos políticos pueden ser más provechosos para este trabajo. “Compartimos con ellos (los procesos políticos) la convicción de que la mayoría de los movimientos políticos y revoluciones se catalizan debido a cambios sociales que convierten al orden político establecido en algo más vulnerable o más receptivo al cambio” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999: 29-30). Es decir, un enfoque más *dinámico* donde las estructuras de oportunidad política no sean determinantes sino que se tenga en cuenta la importancia de los aspectos ideacionales y de significados. McAdam, McCarthy y Zald (1999: 30) subrayan: “esta es la aportación decisiva de los teóricos de los nuevos movimientos sociales y los estudiosos de las conductas colectivas: el impulso a la acción se halla ciertamente vinculado a la vulnerabilidad estructural, pero es, básicamente, un fenómeno cultural”. Sin embargo, debo puntualizar que más que observar el surgimiento de los movimientos sociales en torno al aborto, se trata de analizar la evolución de los mismos en torno al tema, cómo han llegado a posicionarse en estos escenarios políticos así como analizar el porqué de las variaciones políticas de los gobiernos izquierdistas en relación al aborto. Por su parte, Lettinga sostiene que los procesos políticos explican las relaciones contenciosas (clivajes) que se presentan en un determinado país, ya que “el enfoque del proceso-político considera las respuestas políticas como el resultado de un proceso dinámico de formación de políticas, desarrollo en el tiempo y que implica interacciones entre varios actores en competencia unos con otros en el curso de la acción” (Lettinga, 2011: 24)²⁰. Esta perspectiva le sirve al autor para explicar en su tesis doctoral las diferentes respuestas políticas que algunos gobiernos tienen sobre el *hijab* (velo islámico) donde las siguientes preguntas de investigación apuntan a identificar las diferencias y similitudes en el *framing* en relación al *hijab* y en qué medida las estructuras institucionales –entre otras- explican las diferencias en la formulación y regulación del velo islámico.

El planteamiento del problema del autor guarda cercanía con este trabajo, por ende, me servirá de guía para construir la propuesta metodológica. En ese sentido, para analizar las estructuras de oportunidad política (EOP), Kriesi et al (1995, citado por

²⁰ Traducción propia. Lettinga, además, plantea este argumento “para estudiar el impacto de las leyes y las políticas aplicadas anteriormente en los resultados políticos de hoy mediante el análisis de cómo los actores realmente utilizan las instituciones” (2011: 24) en tres países Francia, Alemania y los Países Bajos.

Lettinga, 2011) plantea cuatro aspectos que pueden dar forma la discordia política (polarización) en temas como el aborto. Primero, tomando el concepto de Stein Rokkan, Kriesi et al se refieren a los *clivajes* de las estructuras nacionales de un sistema de gobierno. Segundo, las estructuras institucionales formales que determinan la capacidad para aplicar las políticas y su apertura o no a las organizaciones (grado de centralismo o federalismo, el sistema electoral y el equilibrio de poderes). Tercero, las estrategias y procedimientos informales e imperantes de las élites; y cuarto, las configuraciones cambiantes de poder dentro y fuera de los partidos.

Frente a ello, Lettinga realiza dos modificaciones al modelo teórico de Kriesi et al y que los aplicaré para los fines de esta investigación: uno, tiene que ver con las normas, leyes y estrategias de gobierno, útiles para la movilización en torno al aborto sea en el Ejecutivo como en el Legislativo; dos, que no se trata solamente de una lucha política por cambiar el entorno político-institucional sino que “es también una lucha discursiva entre los actores que construyen y compiten por el problema por el cual determinadas políticas deben diseñarse” (Lettinga, 2011: 26).

Tabla 3. Operacionalización de la EOP

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
<ul style="list-style-type: none"> • La posición política del Presidente • El veto presidencial. • Iniciativas de ley sobre el aborto. • Discursos y posiciones políticas del Presidente sobre el aborto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representación de los partidos políticos. • Representación política de las mujeres. • Iniciativas legislativas sobre el aborto. • Renovación parlamentaria. • Condiciones para el debate parlamentario.

Fuente: Elaboración propia.

De manera sintética, entonces, esta investigación pretende explicar la variación de las políticas sobre el aborto en Ecuador y Uruguay donde la estructura de oportunidad política así como los enmarcamientos de significados e ideas (*frame analysis*) en torno al aborto de los actores sean complementarios “con una perspectiva ideacional que examina la influencia de los marcos en los resultados de las políticas” (Lettinga, 2011: 27). El enfoque de complementariedad se logra atendiendo los legados históricos y políticos tanto de la evolución de la izquierda como del debate del aborto en cada país. No hay un proceso ahistórico, por el contrario, hay políticas y debates preexistentes que pueden influir en mayor o menor medida en los encuadres que los actores sociales y políticos sostienen en sus discursos, como recursos y estrategias políticas.

Finalmente, como ya se puede advertir, usaré para esta investigación el método cualitativo del *frame analysis*. Stone (1989, citado por Verloo y Roggeband, 2007: 273) indica que la política de marcos tiene varias funciones políticas que pueden ser utilizadas de manera deliberada y estratégica por los diferentes actores: (a) cambio o protección del orden social, (b) la identificación de los agentes causales del problema, (c) legitimar y empoderar los “problem-fixers”²¹, y (d) la creación de nuevas alianzas políticas. Para Verloo y Roggeband, este método busca descubrir los marcos que dominan y/o compiten en el discurso de los actores políticos e identificar las estrategias discursivas –sean intencionales o no- que modifican el proceso político en sí mismo mediante la exclusión de ciertos marcos o actores, a fin de promover otros. Para Chihu (2006, citado por Gomes 2010: 176) el análisis de marcos ofrece “herramientas técnicas y conceptuales que permiten identificar los procesos de creación de discursos culturales productores de significaciones compartidas (los marcos en sí) por parte de los actores sociales”; Gomes es más explícito al señalar que lo que se busca es pasar de una explicación utilitarista y de causalidad (*X organización se organiza de Y manera y recurrió a Z estrategia discursiva porque buscaba alcanzar un objetivo*), a “una visión que privilegie la idea de acción colectiva como espacio y momento de enmarcamiento y de construcción y de difusión públicas e interactivas de los ‘porqués’ y los ‘cómos’” (Gomes, 2010: 176).

De manera concreta me centraré en el enfoque analítico de Mieke Verloo (2005) donde identifica tres elementos importantes del *policy frames* en una “lista de preguntas sensibles” (*list of “sensitising” question*): voz, diagnosis y prognosis, elementos que ya se han inspirado en otras teorías de marcos, como cita Lettinga, en Snow y Benford (1992) y Verloo y Roggeband (1996). Lettinga (2011) explica estos tres elementos, que citaré indirectamente de manera puntual. El primer grupo de preguntas se refiere a la voz, que trata de responder a quién debe hablar, en qué ocasión, para qué la audiencia, y en qué forma. Esto ayuda, incluso, a identificar las coaliciones discursivas que identifica Hajer (1995), es decir, los actores que comparten discursos similares, afirma Lettinga. El diagnóstico (tomado de Snow y Benford) que ayudan a identificar quién es el culpable o qué es la causa que produjera un problema. Es decir, identificar la condición problemática para buscar un cambio. Y, otro elemento de Snow y Benford, es la

²¹ Acudo a la cita en inglés para evitar distorsionar su sentido con la traducción que realizo.

prognosis: una alternativa de solución al problema y las estrategias para alcanzar dicho fin. Esta prognosis, afirma Lettinga, va a menudo junto al “llamado de motivación para la acción”, una suma de voluntades para actuar concertadamente e influir en el cambio.

Sin embargo, soy consciente, además, que una algunas de las limitaciones que puede tener el *frame analysis*. Verloo y Lombardo, por ejemplo, señalan que una limitación de esta metodología es que “no podemos entender por qué los marcos existentes han surgido en la forma que aparecen para el investigador” (2007: 40). Para superar esa limitante, los autores afirman que se requieren otros enfoques explicativos que puedan investigar el contexto político donde surgieron esos discursos, qué actores impulsaron, cómo se excluyeron otros actores o en qué condiciones, algunos discursos, se hicieron más dominantes que otros. Verloo y Lombardo, en cierta medida, afirman que la literatura sobre las estructuras de oportunidad política puede atender esta limitante. En ese sentido, para este trabajo de investigación, ese enfoque se encuentra presente no solamente desde lo institucional sino también desde los legados históricos (políticos, discursivos e institucionales) que antecieron a la aprobación de estas legislaciones en Ecuador y en Uruguay.

A continuación, presento el modelo de análisis de Verloo que desarrolló para el Proyecto MAGEEQ (2003-2007) donde se realizó un análisis comparativo de las desigualdades de género en los países de la Unión Europea y que será aplicada para esta investigación.

Tabla 4. Operacionalización del *frame analysis*

Voice standing	Diagnosis	Prognosis
<ul style="list-style-type: none"> - Voice speaking - Perspective - References: words/concepts (and where they come from) - References: actors - References: documents - Other references: events, etc. - Form (argumentation/style/conviction techniques/dichotomies/metaphors/contrasts) 	<ul style="list-style-type: none"> - What is represented as a problem? Why is it seen as a problem? - Causality (what is seen as a cause of what?) - Who is seen as responsible for causing the problem? - Problem holders (whose problem is it seems to be? Active/passive roles, perpetrators/victims, etc.?). - Normativity (what is a norm group if there is a problem group?) - Legitimation of non-problem(s) 	<ul style="list-style-type: none"> - What to do? Which action is deemed necessary and why? - Hierarchy/priority in goals. - How to achieve goals (strategy/means/instruments)? - Attribution of roles in prognosis - Call for action - Call for action or non-action - Who is acted upon? (target groups) - Boundaries set to action and legitimisation of non-action

Fuente: Verloo, Mieke (2005: 30-31).

La data

Para un análisis de los datos me apoyaré en la literatura sobre los sistemas políticos de los países mencionados así como las políticas y legislaciones en materia de aborto – normas, leyes y constituciones- y la emergencia de los gobiernos de izquierda, su relación la agenda del aborto y las legislaciones impulsadas en determinadas coyunturas (legados políticos e institucionales). Otra fuente de datos corresponde a los debates parlamentarios que se hayan realizado en el plenario del legislativo, es decir, no tomaré en cuenta aquellos que se hayan tratado en las comisiones. Esto porque tratar el tema del aborto en el pleno legislativo deja entrever que distintas presiones y estrategias políticas de los movimientos o contramovimientos tuvieron la fuerza necesaria para llegar a ese espacio deliberativo (Parlamento) donde se pueden encontrar enmarcamientos (*frames*) en torno al tema que interesa investigar.

Entonces, el conjunto de datos consta de debates parlamentarios (plenarios), las propuestas o mociones de los legisladores, de partidos políticos, colectivos feministas y los colectivos PROVIDA que se hayan podido manifestar en los plenarios legislativos, según sus mecanismos institucionales. Todos los documentos serán buscados en la base de datos de los archivos parlamentarios digitalizados en las páginas web de cada país. Sin embargo, en caso de no encontrarse, mantengo una red de contactos en los archivos y bibliotecas legislativos de los países que he mencionado que podrían facilitar la documentación requerida para el análisis. De otra parte, también analizaré los manifiestos políticos, pronunciamientos y cartas públicas que los colectivos y organizaciones sociales hayan circulado en el período de estudio. Para la recolección de la data realizaré búsquedas a profundidad a través de metabuscadores como Google, a través de su sistema de búsquedas avanzadas. Para dicha finalidad, plantearé una selección de palabras claves y criterios de búsqueda que hagan referencia al tema (aborto)²² o las propias páginas web de los colectivos u organizaciones feministas y PROVIDA.

²² En los criterios de búsqueda, estableceré: búsqueda por términos individuales, frases y fechas (combinaciones de los tres), búsqueda geográfica por uno, dos o tres países y su relación con el tema (combinaciones de los tres), búsqueda por fechas de emisión y publicación de la ley o norma sobre el aborto, o documento que refiere sobre el tema.

CAPÍTULO II URUGUAY

Uruguay, una tradición institucionalista

Uruguay ha sido llamado en diversos momentos y por una variedad de voces como “La Suiza de América”, debido a la implantación de un estado de bienestar *sui generis*, la existencia de una sociedad homogénea y culta, la puesta en funcionamiento de políticas que fomentaban la participación ciudadana, es decir, un modelo político que distaba mucho de las realidades vividas en el vecindario latinoamericano. Se trata de una imagen que en la actualidad sigue presente si se toman en cuenta los indicadores de corte político del país (Alcántara, 2013). Alcántara también destaca que este país si bien alcanzó la soberanía política plena en 1830 con la aprobación de la primera Constitución, no fue hasta 1918 que apareció un segundo texto constitucional. Esto no significa que esa larga vigencia entre ambos textos constitucionales no haya estado exenta de las agitaciones de la vida política. En esta misma perspectiva constitucional, Chasqueti (2003) evidencia el llamado *edicto perpetuo* que forma parte del espíritu de la constitucionalidad uruguaya donde se establecieron conceptos como la organización republicana y democrática, el Estado Laico, una ciudadanía igualitaria y universal, la división de los tres poderes del Estado, entre otros.

Desde la primera constitución uruguaya el sistema político se caracterizó por ser presidencialista (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998; Chasqueti, 2003; Alcántara, 2013). Aunque Chasqueti (2003) afirma que la Constitución de 1918 se inclinó por una fórmula mixta incluyendo algunos mecanismos parlamentaristas. “Pero parece claro que esa tendencia ‘parlamentarizante’ se frena abruptamente con la Constitución de 1952, la cual inicia un giro evidentemente presidencialista, que se profundiza ya decididamente con las reformas constitucionales de 1967 y 1996” (Chasqueti, 2003: 83).

En el terreno del sistema de partidos políticos, Uruguay ha tenido una larga tradición bipartidista: El Partido Colorado y el Partido Nacional (“Los Blancos”), cuyas diferencias políticas marcaron la vida del país desde los primeros años de la fundación de la República. Estos partidos mantuvieron sus diferencias políticas y posteriores acercamientos –bajo la alternancia y la coparticipación política de por medio- y cuyo presencia hegemónica en el escenario político se quebró con la llegada a la escena electoral, en 1971, del Frente Amplio (la izquierda) que obtuvo un 18% de los votos a

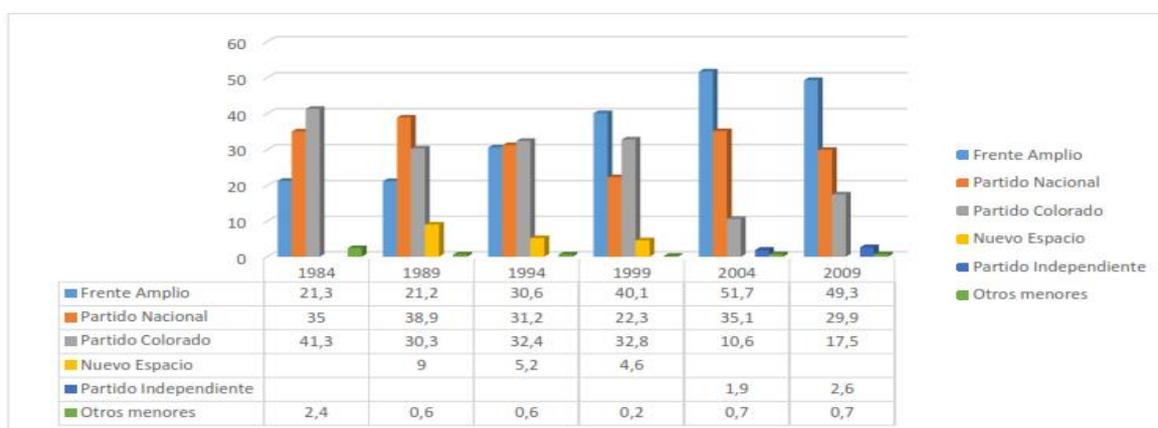
favor de su candidato, el general Líber Seregni (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Alles, 2005; Alcántara, 2013). Buquet, Chasquetti y Moraes dan mayores aportes sobre el sistema de partidos políticos en Uruguay, atendiendo aspectos como la *fragmentación* (número de partidos políticos) donde no existe un bipartidismo estricto o puro y la *fraccionalización*, es decir, las diferentes listas o corrientes al interior de los partidos políticos, una característica notoria si se compara con Ecuador donde dicho fenómeno no se presenta²³.

Lanzaro (2001) señala que la llegada de la izquierda en el escenario político, como tercer actor relevante, se produce en una crisis del sistema de partidos políticos donde el Frente Amplio se situó como un actor político opositor y contra-hegemónico. La evolución de este partido hizo que “se desenvuelve como *catch-all party* y (que) habiéndose iniciado como una coalición de partidos, pasa luego a ser un partido de coalición...” (Lanzaro, 2001: 37). La irrupción de un gobierno militar (1973-1985) truncó el desarrollo partidista de la izquierda; sin embargo, pese al estigma y persecución de sus dirigentes, durante las elecciones celebradas en la transición democrática (1984) el Frente Amplio obtuvo un porcentaje de votos cercano al de 1971. Con el retorno a la democracia, el Encuentro Progresista-Frente Amplio²⁴ logró un crecimiento electoral sostenido (Ver Gráfico 1) debido, en buena cuenta, a un discurso de confrontación sistemática con especial acento en las políticas neoliberales que impulsaron los gobiernos colorado y blanco en la década del noventa. Con los años, el Frente Amplio moderó sus propuestas programáticas hasta llegar a ser gobierno en el 2004, ganando en primera vuelta y obteniendo mayoría absoluta en ambas cámaras, una situación que no le condujo a establecer coaliciones, compromisos o negociaciones políticas con la oposición (Lanzaro, 2001; Yaffé, 2005; Lanzaro, 2010; Garcé, 2011; Lorenzoni y Pérez, 2013).

²³ Los autores, al respecto, señalan: “El sistema electoral uruguayo admite la fraccionalización interna de sus partidos pero en lo fundamental ejerce una presión en dirección a mantenerla en niveles reducidos. Los niveles de fraccionalización de los principales partidos uruguayos son moderados, bastante estables y no dependen del tamaño relativo del partido” (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998: 51).

²⁴ Alcántara afirma que el núcleo duro de esa conformación sigue siendo el Frente Amplio “todavía con la presencia de sus fundadores los partidos Socialista y Comunista, el Frente Izquierda de Liberación, el Movimiento Socialista y el Partido Obrero Revolucionario, y la reciente incorporación del Movimiento de Liberación Nacional, los Tupamaros” (2013: 252). Sin embargo, el Frente Amplio adquiere esta nueva denominación (Encuentro Progresista) al “aglutinar a diversas fuerzas de carácter democrático, popular y progresista” (Alcántara, 2013: 254-255). Desde 1999 se denominó Encuentro Progresista-Frente Amplio.

Gráfico 1. Evolución electoral por partido (1984-2009)²⁵

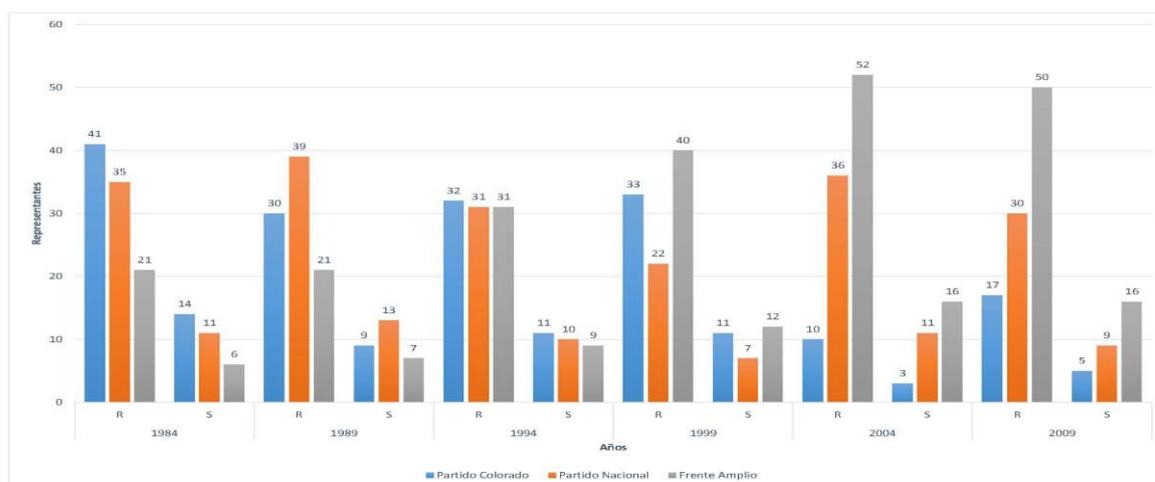


Fuente: Elaboración propia, con datos de Caetano (2011: 31).

El triunfo del Frente Amplio tiene que ver con un cambio generacional en el voto en la medida que el partido ha sido eficaz en el momento de atraer a las nuevas generaciones (González y Queirolo, 2000). Para Buquet y De Armas (2004) se trataría más bien de una transferencia de votos hacia una moderada plataforma electoral del Frente Amplio, en detrimento de los partidos tradicionales más conservadores. Tampoco se puede dejar de lado la visibilidad y experiencia política que se ganó en la década del noventa cuando Tabaré Vázquez encabezó el gobierno municipal de la capital del país, Montevideo (Alcántara, 2013). Ese capital político de alguna manera contribuyó a una creciente representación parlamentaria como se puede apreciar en el Gráfico 1 y que tiene su pico más alto con el aumento de frenteamplistas en 1999 cuando triunfó en primera vuelta Tabaré Vázquez para las presidenciales, perdiendo en el balotaje. Véase en el Gráfico 2 cómo evoluciona la representación política de los tres partidos en la Cámara de Representantes (Diputados): aumenta el Frente Amplio, declina el Partido Colorado, mientras que la del Partido Nacional se mantiene relativamente estable. Y en la Cámara de Senadores, la representación política es similar a la descrita en la Diputados.

²⁵ En 1999 el Frente Amplio tuvo la primera oportunidad para llegar al gobierno ya que obtuvo un triunfo holgado. Sin embargo, de acuerdo a las normas electorales, se requiere más del 50% de los votos emitidos para llegar a la Presidencia. Fue así que el candidato Tabaré Vázquez entró a un balotaje (segunda vuelta). Los blancos y colorados unieron fuerzas políticas para impedir el triunfo de la izquierda. En el 2009, el Frente Amplio pese a obtener un triunfo holgado no alcanzó más del 50% de los votos requeridos. Como en las elecciones de 1999, nuevamente, colorados y blancos sumaron fuerzas y votos. El Frente Amplio logró el triunfo bajo la fórmula de Mujica-Astori (52.3%) frente al candidato del Partido Nacional, Luis Lacalle (49.5%). De otra parte, el autor especifica que en “Otros menores”, hace referencia a la Unión Cívica en 1984.

Gráfico 2. Evolución del Parlamento bicameral 1984-2009²⁶



Fuente: Elaboración propia, con datos de Alcántara (2013).

Mecanismos institucionales del Legislativo y el Ejecutivo

En Uruguay, el Presidente de la República es electo por un período de cinco años y el mecanismo de reelección inmediata no está permitido constitucionalmente aunque el presidente en funciones se puede volver a postular dejando un período. Sin embargo, esta no reelección no impide que el partido deje de nombrar candidato, más bien –por medio de elecciones internas- el partido gobernante se pueda volver a postular a las presidenciales con otro candidato. En el mismo plano del ejecutivo, el Presidente actúa con el Ministro o con el Consejo de Ministros y el Vicepresidente desempeña la Presidencia de la Asamblea General (la reunión de ambas cámaras) y preside, además, la Cámara del Senado –tiene voz y voto- (Art. 94, Constitución de Uruguay). Es decir, funciona, si cabe el término, como agente político de enlace o cambio (*gatekeeper*). Un mecanismo institucional que no funciona en Ecuador, como se verá más adelante. Por otra parte, la gestión presidencial puede acortarse cuando se disuelven las cámaras (diputados y senadores) –según el Artículo 148- en el caso que existan mociones de censura de manera individual, plural (más de uno) o colectiva (la mayoría) de su

²⁶ La gráfica muestra la evolución de los tres principales partidos. La sigla “R” hace referencia a “Cámara de Representantes (99 miembros), y la “S” a la Cámara de Senadores (30 miembros), a partir de la legislatura del 2004 –antes de ese año dicha cámara se componía de 31 miembros-. El autor no explica el porqué de esa variación. También hay que indicar que el Frente Amplio se denomina desde 1999 como Encuentro Progresista – Frente Amplio. Los dígitos corresponden al total de senadores o diputados (representantes) por cada partido.

Consejo de Ministros por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General (Constitución de Uruguay).

Con respecto a la toma de decisiones políticas, en Uruguay si un proyecto legislativo aprobado por ambas cámaras es devuelto por el Ejecutivo con observaciones u objeciones (veto presidencial o rol de *colegislador*) se activa la figura de Asamblea General (reunión de ambas cámaras presidida por el Vicepresidente) donde para decidir se requieren los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las cámaras (Art. 138, Constitución de Uruguay); sin embargo, si estas desaprobaran el proyecto devuelto por el Ejecutivo, quedará sin efecto y no podrá ser presentado hasta la siguiente legislatura (Art. 140, Constitución de Uruguay). En el legislativo, las dinámicas de participación ciudadana exigen una cuota de firmas bastante altas, si se compara con Ecuador. Por ejemplo, las organizaciones PROVIDA plantearon una consulta popular para que se derogue la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, sin embargo, no alcanzaron el 25% requerido para pedir un referéndum que buscaba derogar la referida norma. En otras palabras, las oportunidades políticas para que los ciudadanos tengan una iniciativa legislativa requieren del veinticinco por ciento del total de inscritos habilitados para votar (Art. 79) para así interponer el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo o, en caso de reforma constitucional (Art. 331), se requiere el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional según la Constitución de Uruguay. Finalmente, de acuerdo a la Constitución de Uruguay, el Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General, que se compone de dos Cámaras: la Cámara de Representantes, cuenta con 99 miembros, y la Cámara de Senadores, 30. Estas actuarán de manera separada o conjunta de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución.

De lo explicado se puede destacar, por ejemplo, que la figura del Vicepresidente como un *gatekeeper* puede ser un aliado influyente en el seno del Ejecutivo debido al rol que desempeña en el Legislativo donde cumple funciones y que podría tener contacto con las demandas políticas que colectivos, organizaciones o ciudadanos puedan plantear. Es el caso de Danilo Astori, actual Vicepresidente (sub-lema, Asamblea Uruguay), quien junto a Mujica reiteraron su apoyo para despenalización del aborto. Mientras que en el terreno de la participación ciudadana para activar mecanismos de consulta popular, el porcentaje de firmas requerido es bastante alto

(25%). De hecho, el mecanismo de consulta que pretendían los grupos PROVIDA para impedir la plena vigencia de la ley que despenaliza el aborto no tuvo el éxito esperado, ya que se obtuvo un 8% al 25% requerido.

El Frente Amplio puede trasladar las agendas políticas de las organizaciones feministas, aunque las coyunturas electorales puede llevarles a repensar su planteamiento (es el caso Tabaré Vázquez, por ejemplo, al que me referiré posteriormente). La coalición de partidos que representa el Frente Amplio provoca, en cierta medida, que las otras fracciones o sub-lemas puedan también canalizar las demandas de las organizaciones feministas. Si bien el estudio que presento no puede dar cuenta de qué proporción de tales demandas han llegado desde dichos partidos o movimientos que constituyen el Frente Amplio, ello no quiere decir que no haya existido. Por ejemplo, el Movimiento de Participación Popular –de donde proviene José Mujica- ha tenido una posición favorable en relación al aborto por parte de varios de sus dirigentes. Resumiendo, se identifican ciertos puentes institucionales que pueden canalizar las demandas políticas, aunque las cuotas para la efectiva incidencia de ciudadanos y colectivos se convierte en un obstáculo para el éxito que pueda perseguirse. Siguiendo con el campo institucional corresponde hacer un acercamiento a la representación política de las mujeres en los espacios legislativos que el marco teórico de la estructura de oportunidad política no toma en cuenta. La finalidad es evidenciar datos que revelen sus formas de organización intra-institucional como un camino para canalizar las demandas políticas de los colectivos feministas y de los propios legisladores que apuntalen políticas en favor de las mujeres. Un aspecto que consideraré tanto en Uruguay como en Ecuador.

La baja y efectiva representación femenina

En América Latina, la tendencia de las mujeres en los Parlamentos es, en líneas generales, baja aunque ha ido incrementándose de manera dispar según el país. Así se evidencia en diversos estudios donde se han tomado en cuenta algunos factores como los arreglos institucionales en los sistemas electorales –afirmando que un sistema electoral de representación proporcional puede ser más favorable para las mujeres-, los mecanismos de acceso que pueden establecer los partidos políticos o las percepciones

sociales y culturales sobre la mujer y su incursión en la política, entre otros (Htun, 2002, Sample, 2005).

Uruguay llama poderosamente la atención por los bajos niveles de representación política de las mujeres en los espacios legislativos. “Por ejemplo, en el Parlamento conformado luego de las elecciones de 2004, las mujeres representaron el 11.1% del total de los miembros electos a la Cámara de Representantes (CRR) y el 10% de la Cámara de Senadores (CSS)” (Pérez, 2007: 126). En la siguiente gráfica (Ver Tabla 5) se observa la evolución de las mujeres en ambas cámaras del Parlamento uruguayo. Para las elecciones de 1984, en Uruguay no hubo representación femenina. A partir de entonces si bien se marcó una tendencia creciente esta se ha mantenido baja en relación a otros países latinoamericanos como Costa Rica o Argentina cuya representación oscila en 30%.

Tabla 5. Representación femenina parlamentaria en Uruguay, 1984-2004

Elecciones año	Porcentaje mujeres electas como titulares		
	Parlamento	Senado	Cámara de Representantes
1984	0,0	0,0	0,0
1989	4,6	0,0	6,1
1994	6,9	6,5	7,1
1999	11,5	9,7	12,1
2004	10,8	9,7	11,1

Fuente: Elaboración propia, con base a datos de la Corte Electoral, y de Johnson (2006: 176).

Para las elecciones del 2009 se presentó un ligero incremento. El total de senadoras representó el 13,3% (04 mujeres de 30 miembros) y las mujeres en la Cámara de Representantes alcanzó el 15,1% (15 mujeres de 99 miembros). Es decir, 19 mujeres alcanzaron una curul en el Parlamento uruguayo donde, en el caso de las senadoras, todas pertenecen al Frente Amplio y entre las diputadas 8 vienen de esa misma tienda política, 4 del Partido Colorado y 3 del Partido Nacional (Johnson, s/r).

La baja representación política de las mujeres en Uruguay²⁷ contrasta con los mejores estándares en torno a la calidad de la democracia o de desarrollo humano en

²⁷ Pérez afirma que “Por debajo de Uruguay sólo están Paraguay (10%), Brasil (8.6%), Guatemala (8.2%) y Haití (2.4%)”. La autora también refiere que hay una escasa presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo, “en 20 años de gobiernos colorados y blancos (1985-2005) sólo hubo dos ministras (...) Sin embargo, con el ascenso de la izquierda al gobierno por primera vez un gabinete tiene tres ministras: dos en carteras

relación a otros países que tienen una representación política más alta pero con indicadores institucionales y socio-económicos inferiores (Moreira, 2001). Más allá de los indicadores y de la necesidad de establecer acciones afirmativas²⁸ que estimulen y apunten a un mayor acceso de las mujeres en el sistema político, Johnson (2009) señala que la dimensión que se debe tomar en cuenta es la participación política, "...que implica no solamente una cuestión de justicia, en términos de equilibrio numérico, sino que (...) implica el empoderamiento de las personas y el consiguiente fortalecimiento de su agencia para hacer efectivos sus derechos formales..." (Johnson, 2009: 1).

Esta afirmación va por el camino de la acción política, sin desconocer la necesaria paridad numérica en la participación política de hombres y mujeres. La autora destaca la *agencia* en función de las estrategias y acciones que las parlamentarias uruguayas realizaron, sea a la interna de sus partidos como a la interna de entidad legislativa, para promover la agenda y perspectiva de género. Es el caso, por ejemplo, de la Bancada Femenina que se fundó en el 2000 en el Legislativo, y que posteriormente tuvo el nombre de Bancada Bicameral Femenina. Se integró por tres legisladoras que representaron a cada uno de los partidos más relevantes (Nacional, Colorado y Frente Amplio) y que en los noventa fueron coordinadoras de la Red de Mujeres Políticas creada desde 1992 (Johnson, 2009). Esta Bancada, no formalmente institucionalizada, empujó tres acciones concretas: uno, constituir una Comisión Especial de Género y Equidad (CEGE) en la Cámara de Representantes –sin embargo, desde 1988, tenía serios problemas de funcionamiento y que llevó el nombre de Comisión Especial sobre la Condición de la Mujer-; dos, desarchivar dos proyectos de ley (sobre violencia doméstica y sobre licencia por adopción); y, tres, presentar tres nuevos proyectos referidos a temas de salud y relaciones societales (Johnson, 2006).

Johnson relata que el CEGE pidió el desarchivo de los proyectos de ley referidos al aborto que fueron presentados en legislaturas anteriores. El Presidente de la Cámara

"femeninas" (Salud Pública y Desarrollo Social) y una en una posición tradicionalmente masculina (Defensa) hecho que también constituye una novedad" (2006: s/r).

²⁸ Como por ejemplo, una Ley de Cuotas. Uruguay cuenta con dicha normativa (Ley 18.476) desde el año 2009, en las postrimerías de la gestión de Tabaré Vázquez. Esta iniciativa presentada por el Frente Amplio pedía una cuota mínima de un tercio de candidatos tanto para los procesos electorales nacionales, departamentales y locales. Sin embargo, el proceso fue arduo ya que no se tenía suficiente apoyo (Garcé, 2010). Finalmente, en el 2008, el Senado aprueba por amplia mayoría (28 de 30) un proyecto diferente al inicial indicando que la cuotización se aplicaba para las elecciones internas de los partidos y que para los cargos de representación nacional y departamental la ley regiría para el proceso electoral 2014-2015 *por única vez*, quedando sujeta a evaluación de esa legislatura (Johnson y Pérez, 2010).

de Representantes le asignó a CEGE el tratamiento de esos proyectos pero los miembros de la Cámara pidieron que se envíe a la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social, conformado íntegramente por “hombres y médicos, la mayoría de los cuales –las parlamentarias sabían-, apoyaban la despenalización del aborto”. El CEGE asumió como estratégica esa decisión por dos razones: “Primero (...) el proyecto tendría mayor peso y legitimidad a los ojos del resto del Parlamento y de la opinión pública, que si hubiese sido aprobado por una comisión integrada casi en su totalidad por mujeres (...) La otra razón es que la despenalización del aborto constituía un tema que dividía a las mujeres miembros de la CEGE” (Johnson 2006: 193), de esa manera se evitaba la polarización política en un espacio que simbólicamente representaba la unidad de las mujeres políticas de distintas bancadas, afirma la autora.

Si es llamativa la baja representación femenina en el parlamento uruguayo en un país con altos indicadores democráticos, también lo es el hecho de que una baja representación haya impulsado mecanismos eficaces para enfatizar los temas de género en el interior del legislativo –institucionalizando una Comisión- y que haya servido de vehículo para destrabar legislaciones archivadas sobre el aborto. El factor de la agenda y el hecho de sus integrantes iniciales hayan venido de una formación política en redes sociales pueden ser elementos que expliquen tales avances. Sin embargo, creo que los legados político-institucionales sobre el aborto presentados en sendos debates parlamentarios, antes de la constitución del CEGE, procuró la posibilidad de resolver un asunto que no sea el archivamiento. Presentaré un breve y puntual repaso de ese tránsito histórico político y discursivo.

25 años debatiendo el aborto

Uruguay se convirtió en el primer país en la región latinoamericana en aprobar una normativa que despenalizaba el aborto en 1934, dejando atrás la normativa penal de 1889. Ese paso vanguardista vino de la mano de un reconocido jurista conservador, Irureta Goyena, y en un contexto político no democrático: meses después del golpe de estado de Gabriel Terra. Así presenta estas características históricas Sapriza (2011), quien además indica que la despenalización del aborto llegó tan rápido que tomó de sorpresa a los sectores católicos y conservadores. Para Sapriza el telón de fondo para la despenalización del aborto en los tiempos de la dictadura de Gabriel Terra obedeció a

dos aspectos puntuales: uno, la transición demográfica de principios del siglo pasado – una *demografía moderna* se abrió paso a una demografía antigua que se caracterizó por tener altos índices de natalidad y mortalidad sobre todo infantil-; y, dos, la práctica extendida del aborto que se presentó como regulador de nacimientos, virando el enfoque sobre la población de la cantidad a la calidad.

Sin embargo, el debate volvió a plantearse en el legislativo y contó con la participación de distintos sectores hasta que, finalmente, se volvió a penalizar el aborto en con la Ley No. 9.763 de 1938. En ese sentido, Bidegain (2007) señala que los proponentes para volver a penalizar el aborto, Regules y Tarabal (ambos diputados católicos del partido Unión Cívica), “en su argumentación se mezclaban criterios religiosos y morales, señalándose que aunque los religiosos no tendrían por qué ser compartidos por la población, los morales deberían bastar para legislar al respecto” (Bidegain, 2007, 107).

Desde la penalización en 1938, hubo un intento por cambiar la norma en 1978. “La iniciativa que no prosperó correspondió al Dr. Miguel Langón en ejercicio del Ministerio Público. El proyecto se presentó como ‘Interrupción Voluntaria de la Gravidéz’ (...) Al tiempo que la iniciativa queda frustrada por intervención del Comandante en jefe el Ejército de la dictadura, ese mismo año fue denominado como el Año de la Natalidad” (Sapriza, 2011, 61-62). En el período pos-dictadura empezaron una serie de acciones de distintos actores sociales y políticos en la esfera pública uruguaya logrando poner en diferentes momentos la agenda del aborto.

Con el retorno a la democracia (1985), y la participación activa de las mujeres en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), “la descriminalización del aborto forma parte del conjunto de reclamos y propuestas que desde la arena feminista y de mujeres organizadas se impulsan para revertir la situación de discriminación específica” (Abracinskas y López, 2007: 12). Para Johnson, Rocha y Schenck (2013) el desafío de las feministas consistió en no plantear el tema como un asunto “político” sino más bien “urgente”, es decir, no solamente dejarse escuchar como mujeres víctimas de mala praxis médica por abortos clandestinos sino más bien como sujetos de derechos y con capacidad para elegir libremente. Esta posición, sin embargo, no fue una postura única ya que si bien algunos colectivos consideraban que el aborto era una agenda política fundamental, otros consideraban que era mejor no tocar un tema tabú para la sociedad

uruguaya. En ese panorama, “La primera organización de mujeres en plantear el tema públicamente y defender la legalización en base a argumentaciones feministas fue Cotidiano Mujer (1985), un colectivo de comunicación feminista” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 20), que no necesariamente fue bien recibido por otros colectivos.

Dichas autoras destacan, además, la presencia relevante de diversos colectivos en los noventa como el Espacio Feminista “con una convocatoria inicial de 60 feministas, tanto miembros de una gama amplia de organizaciones de mujeres/feministas como feministas sin militancia orgánica, pero todas las participantes en este nuevo espacio lo hacían a título individual” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 21). Fue un espacio no institucionalizado para emitir opinión más o menos permanente en los medios y llevar propuestas específicas a actores estatales y con suficiente flexibilidad para que la posición política de una de sus integrantes no signifique la posición de todo el colectivo. El Espacio dejó de funcionar en 1997 y un año antes surgieron dos nuevas instancias de coordinación que tenían como objetivo compartido monitorear los compromisos institucionales e internacionales asumidos por el Estado uruguayo sobre El Cairo (1994) y Beijing (1995). Estos colectivos fueron la Comisión Nacional de Seguimiento a Beijing (ahora CNS Mujeres) y Mujer y Salud en Uruguay que surgió “como un espacio de coordinación entre organizaciones feministas (Cotidiano Mujer, Mujer Ahora, Católicas Por el Derecho a Decidir, Casa de la Mujer de la Unión) y feministas insertas en otros ámbitos” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 22). Toda esta dinámica de surgimiento y articulación en los noventa fue estratégicamente articulada con diversas redes internacionales como la Red de Salud de las Mujeres de América Latina (RSMLAC).

Johnson, Rocha y Schenck apuntan que en la política partidaria, en relación al aborto, hubo tanto detractores como defensores en cada uno de los partidos aunque la tendencia general en la izquierda era más abierta al tema²⁹. Sin embargo, fue el partido tradicional y de centro-derecha, el Partido Colorado, que incluyó en su Programa de Principios de 1983 la despenalización del aborto, haciéndose palpable a través de un proyecto de ley en 1985, en una de las primeras acciones legislativas sobre el aborto en

²⁹ Para un detalle sobre las posturas políticas en los partidos políticos más relevantes en Uruguay, los autores comparten los resultados de una encuesta que se realizó a 111 legisladores (85 diputados/as y 26 senadores/as): “En términos globales, un 81,5% de los legisladores/as del Frente Amplio y un 60% del Nuevo Espacio estaban a favor de la legalización del aborto o de la modificación de la ley, contra un 19,4% del Partido Colorado y un 14% del Partido Nacional” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 24).

tiempos de pos-dictadura. Johnson, Rocha y Schenck, afirman que el Partido Colorado ha tenido algunas figuras políticas muy influyentes que sumaron a favor de la despenalización, como Julio María Sanguinetti (dos veces presidente), mientras que el partido derechista, el Partido Nacional, evidenció una posición más compacta en contra de la despenalización. En el Frente Amplio, la tendencia mayoritaria hacia la despenalización del aborto hizo que se incluyera en el programa de gobierno de 1989 y 1994. “En este logro jugaron un papel importante las militantes mujeres, algunas de las cuales (...) tenían una doble militancia en organizaciones feministas o de mujeres” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 27). En la izquierda, según los autores, destacaron figuras masculinas que se sumaron a la despenalización como Rafael Sanseviero (Partido Comunista), Líber Seregni –Fundador del Frente Amplio- y de Danilo Astori, quien llegó a ser Vicepresidente de la República en la gestión de Mujica. Sin embargo, la posición contraria la asumió el candidato a la presidencia a fines del noventa, Tabaré Vázquez, quien en reiterados momentos afirmó que el aborto solamente sería permitido cuando la vida de la gestante corre peligro³⁰.

Desde el primer proyecto de ley presentado por el Partido Colorado hasta la gestión de José Mujica –quien despenaliza el aborto- han aparecido diversas propuestas para abordar el tema en el legislativo (Moreira, 2007). Bajo una perspectiva histórica y apuntando las diferencias conceptuales entre las propuestas sobre el aborto y los actores que los impulsaron compartiré la Tabla 6 donde se observa que si bien las iniciativas para despenalizar el aborto fueron planteadas inicialmente –y acompañadas en los noventa- por el Partido Colorado, el Frente Amplio ha ido también subrayando dicha posición en el curso de los años. También se aprecia que algunos integrantes del Partido Colorado o del Frente Amplio iban en contra de la despenalización, y una del Partido Nacional iba a favor. Johnson (2011) sugiere leer estas acciones como posiciones individuales antes que partidarias.

³⁰ “Cuando durante su gira electoral una militante del Comité de Mujeres Frenteamplistas de Maldonado le recordó a Vázquez que el proyecto de ley de despenalización había sido respaldado por unanimidad en el Congreso del Frente Amplio, él no solo respondió que era un ‘tema de conciencia’ y defendió la libertad de acción para posicionarse ante el mismo, sino que puso en juego su candidatura: ‘Si esto implica –y lo digo públicamente– que por ser candidato me tenga que comprometer con un tema que en conciencia no estoy de acuerdo y eso es un obstáculo para que sea candidato, no soy candidato’” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 41). Los autores manifiestan que si bien las voces contrarias a las declaraciones de Vázquez se hicieron oír en las filas frenteamplistas no conllevó para que se trate de manera orgánica en el partido y que tal posición no se convirtiera en “el” tema de campaña.

Tabla 6. Actores políticos de proyectos de ley e informes de comisiones 1985-2006

Proyecto/Año	Versión	Firmantes	Destino	Contenido
CRR 385/1985	Proyecto original	Lamas, Vaillant (PC)	Sin discutirse	Despenalización total del aborto salvo cuando es realizado sin consentimiento de la mujer.
CRR 3107/1993	Proyecto original	Sanseviero, Beramendi, Bayardi, Legrand, Pita (FA); Caputi, Díaz Maynard, Michelini (PGP); Bertolini, Osores de Lanza (PC); Piñeyría (PN)	Media sanción en CRR. Rechazado por CSS.	Despenalización parcial del aborto con consentimiento de la mujer, a realizarse en servicios de salud públicos y privados. (Se refiere al proyecto original).
	Proyecto sustitutivo de Comisión de Bioética	Beramendi (FA); Atchugarry, Bertolini (PC); Caputi (PGP); Piñeyría (PN)		
	Proyecto sustitutivo en mayoría a favor de Comisión de Salud Pública CRR	Gallo Imperiale, Legnani (FA); Amen Vaghetti, Bianchi, Trivel (PC)		
	Informes en minoría en contra de Comisión de Salud Pública CRR	1) Gil Solares (FA); 2) Argenzio (PN)		
CRR 3044/1998	Proyecto original	Abelenda, Balbi, Barreiro, Bayardi, Canet, Charlone, Chifflet, Díaz Maynard, Ibarra, Legnani, Palacio, Pita, Solís, Tourné (FA)	Sin discutirse	Despenalización parcial del aborto con consentimiento de la mujer; servicios públicos de prevención e información.
CSS 526/2006	Proyecto original	Couriel, Dalmás, Korzeniak, Lorier, Michelini, Nicolini, Percovich, Ríos, Rubio, Saravia, Vaillant, Xavier (FA)		
	Proyecto sustitutivo en minoría a favor de Comisión de Salud Pública	Percovich, Xavier (FA)	Ley 18.426 por la Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva	Principios, políticas y servicios para garantizar el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos; despenalización parcial del aborto con consentimiento de la mujer, a realizarse en servicios de salud públicos y privados. (Se refiere al proyecto original).
	Proyecto sustitutivo en mayoría en contra de Comisión de Salud Pública	Cid (FA); Alfie (PC); Antía, Da Rosa (PN)	Veto parcial del Poder Ejecutivo (El artículo referente al aborto).	
	Informe en minoría a favor de Comisión de Salud Pública CRR	Gallo Imperiale, Vega (FA)		
	Informe en minoría en contra de Comisión de Salud Pública CRR	Asqueta, Sánchez (PN)		

Fuente: Elaboración propia en base a las tablas realizadas por Johnson (2011).

Siglas

CRR : Cámara de Representantes.
CSS : Cámara de Senadores.
FA : Frente Amplio.

PN : Partido Nacional.
PC : Partido Colorado.
PGP : Partido por el Gobierno del Pueblo.

Uruguay, despenalizando el aborto bajo un segundo gobierno de izquierda

En la entrada del siglo XXI, a decir de Johnson, Rocha y Schenck (2013), entre los factores que configuraron nuevamente la problemática del aborto estuvieron el registro de varias muertes de mujeres por abortos mal practicados y el hecho de que *por primera vez* las y los profesionales de salud generaron discurso sobre esa práctica médica, ambas situaciones generaron un importante impacto en la opinión pública y se exigía, en cierta medida, una acción gubernamental frente a ese problema social.

A ese contexto hay que sumar el rol clave que jugaron las mujeres parlamentarias de la Bancada Femenina en la Cámara de Representantes (Johnson, 2006; Johnson, Rocha y Schenck, 2013). Las autoras señalan que fue particularmente notorio las posturas de las diputadas Glenda Rondán (Partido Colorado) –quien incluso llegó a plantear un plebiscito para resolver el tema del aborto ilegal ya que este era discriminatorio hacia las mujeres- y Margarita Percovich (Frente Amplio)³¹. Con ese marco se presentó el Proyecto de Ley de Defensa de la Salud Reproductiva que “contó con media sanción, siendo votado negativamente en el Senado en el año 2004, en un marco pautado por la amenaza de veto del Presidente Batlle” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 59).

Cuando la izquierda llegó al poder con Tabaré Vázquez, la sombra del veto también estuvo presente aunque no por alianzas electorales como en el caso de Batlle sino por convicciones personales. En esta oportunidad, el proyecto de ley vino de la mano de dos diputadas frenteamplistas: Mónica Xavier y Margarita Percovich. Este proyecto tuvo la aprobación respectiva en ambas cámaras y el veto parcial del Presidente Tabaré Vázquez el 14 de noviembre del 2008. Los *frames* presidenciales tuvieron un fuerte componente jurídico al señalar que se afectaban los artículos constitucionales “7, 8, 36, 40, 41, 42, 44, 72 y 332” así como los tratados internacionales “entre otros el Pacto de San José de Costa Rica, aprobado por la Ley N° 15.737 del 8 de marzo de 1985 y la Convención Sobre los Derechos del Niño aprobada por la Ley N° 16.137 del 28 de setiembre de 1990” (Parlamento de Uruguay, 2008). Un

³¹ Las autoras señalan que ante la propuesta de Rondán (Partido Colorado) puso en evidencia el acuerdo pre electoral que el entonces presidente Jorge Batlle (del mismo partido) había realizado con la Unión Cívica –de tendencia conservadora- “en el que a cambio de su respaldo ofrecía no tomar medidas desde el Ejecutivo para modificar la condición legal de la interrupción del embarazo” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 58).

segundo *enmarcamiento* aterrizó en el campo médico-científico, “La biología ha evolucionado mucho. Descubrimientos revolucionarios, como la fecundación in vitro y el ADN con la secuenciación del genoma humano, dejan en evidencia que desde el momento de la concepción hay allí una vida humana nueva, un nuevo ser...”; y un tercer *frame* que hace referencia a los marcos jurídicos en el campo médico “El proyecto, además, califica erróneamente y de manera forzada, contra el sentido común, el aborto como acto médico, desconociendo declaraciones internacionales como las de Helsinki y Tokio, que han sido asumidas en el ámbito del Mercosur, que vienen siendo objeto de internalización expresa en nuestro país desde 1996...” (Parlamento de Uruguay, 2008). Este veto parcial contradecía también lo expresado por los miembros del Consejo de Ministros, donde ocho de los 13 estaban a favor de la despenalización. De acuerdo al Artículo 165 de la Constitución de Uruguay “Las resoluciones que originariamente hubieran sido acordadas por el Presidente de la República con el Ministro o Ministros respectivos, podrán ser revocadas por el Consejo, por mayoría absoluta de presentes”. Bottinelli (2010, citado por Johnson, 2011: 213) afirma que no existen antecedentes sobre el uso de esta facultad y que, además, los contrarios a la despenalización son una minoría muy activa y fuerte frente a una mayoría *silenciosa*.

De acuerdo a los procedimientos institucionales, cuando existe un veto se procede a una Asamblea General (reunión de las dos cámaras) para levantar el veto del Presidente requiriendo los tres quintos de los presentes de cada cámara. Como afirma Johnson (2011) el comportamiento en el legislativo estuvo marcado por el ausentismo de casi un tercio de los legisladores del Partido Colorado, aunque hubo cierto nivel de ausentismo también en las filas del Frente Amplio –quienes optaron por faltar o ausentarse en el momento de la votación para no dar votos en contra- “presumiblemente porque ya se sabía de antemano que no se iba a alcanzar levantar el veto. El PN (Partido Nacional), en cambio, marcó firmemente su postura a favor del veto con la presencia y voto de toda su bancada” (Johnson, 2011: 221) como se puede apreciar en la Tabla 7. El juego político parlamentario no deja por fuera la acción de las organizaciones feministas quienes estuvieron sumando discurso y acciones colectivas –cuando la opinión pública se mostró más sensible al tema- y se organizaron, en el 2002, en la Coordinación Nacional de Organizaciones Sociales por la Defensa de la Salud Reproductiva donde confluían organizaciones feministas y de mujeres, institucionalizadas o no (activistas).

Tabla 7. Resultados de la votación sobre el veto en la Asamblea General (2008)

	Total integrantes	No asistieron	Votos en contra del veto	Votos a favor del veto	Ausentes en votación
Asamblea General					
Total legisladores/as	130	6	61	58	5
Total senadores/as	31	0	15	14	2
Total representantes	99	6	46	44	3
Frente Amplio					
Total legisladores/as	69	3	60	2	4
Senadores/as	17	0	14	1	2
Representantes	52	3	46	1	2
Partido Colorado					
Total legisladores/as	13	3	1	8	1
Senadores/as	3	0	1	2	0
Representantes	10	3	0	6	1
Partido Nacional					
Total legisladores/as	47	0	0	47	0
Senadores/as	11	0	0	11	0
Representantes	36	0	0	36	0
Partido Independiente					
Total legisladores/as	1	0	0	1	0
Representantes	1	0	0	1	0

Fuente: Johnson (2011: 220)

Finalmente, llegaría la fórmula presidencial Mujica-Astori que ya habían manifestado que no vetarían ninguna iniciativa de ley sobre el aborto –pese a que Mujica sostenía tensiones con los colectivos feministas-. Otra oportunidad política fue la configuración del legislativo con mayoría parlamentaria (aunque más ajustada) y era la única fuerza electoral que incluyó en su propuesta de gobierno la despenalización del aborto para las presidenciales del 2009. Estas oportunidades políticas sirvieron para tentar nuevamente la despenalización del aborto, que se logró con el debate en dos cámaras como indican los procedimientos institucionales. Sin embargo, la propuesta llegó de la mano de Iván Posada, del Partido Independiente, a quien se le llamó “el voto 50” en referencia a los votos que se necesitaban para aprobar la norma.

Framing, los actores socio-políticos a favor y en contra del aborto

Los actores sociales como Cotidiano Mujer³² formaron parte de la Coordinadora por el Aborto Legal, que aglutinó a diferentes colectivos feministas que impulsaban la aprobación de una ley que permita el aborto. En los diferentes espacios discursivos se pudo encontrar al menos tres *frames* que formaron parte de las estrategias de posicionamiento.

El primero tiene relación con el antecedente político del veto parcial de Tabaré Vázquez y las reflexiones en torno a la izquierda y el compromiso político en materia de aborto. Es decir, una posición crítica sobre el papel desempeñado sobre Tabaré y la necesidad de que la izquierda suma con otra perspectiva, es decir, no centrado en el tema de salud, sino desde una dimensión de derechos. Por ejemplo, en el caso del mandatario aludido se afirma que “está decidiendo que su moral personal vale más que la separación de los poderes del estado. Está decidiendo que la multiplicación celular tiene el mismo valor que la vida concreta de las personas sujetos de derecho que somos las mujeres uruguayas” (Cotidiano Mujer, 2012). O la invocación para que la perspectiva de la izquierda no se concentra solamente en el plano de salud, “...no es solo un tema de salud, (aunque esta es una dimensión significativa de la concepción de derechos) es también una concepción más profunda acerca de los caminos para el cambio de las relaciones sociales en sus dimensiones emancipatorias” (Cotidiano Mujer, 2012). Se resalta en otras líneas de este comunicado el carácter histórico que ha tenido la izquierda en el horizonte político emancipatorio y de derechos.

Un segundo enmarcamiento se relaciona con el énfasis histórico sobre los debates ocurridos en relación al aborto desde que Uruguay retornó a la democracia. “Después de 23 años de democracia en los que fueron presentados varios proyectos de ley que despenalizaban el aborto, ¿será que las uruguayas nos merecemos seguir escuchando que nuestro derecho a la salud, a la igualdad, a la libertad de decidir “no son un tema prioritario”?... ¿el gobierno progresista por el que tanto luchamos y del que también somos dueñas y responsables, va a actuar igual que los anteriores?” (Cotidiano Mujer, 2012). Los enmarcamientos atravesaron no solamente a un llamado a la

³² Para el análisis de los frames planteados por el Colectivo Mujer me apoyé, principalmente, en la plataforma web de la organización (www.cotidianomujer.org.uy). En ella se tiene una pestaña titulada, “Campañas y Comunicados”. Existen comunicados y columnas de opinión, sea a título de algunas feministas o del propio colectivo. Estas fueron parte del corpus de análisis de esta investigación.

izquierda y su posición específica sobre el aborto, sino a un debate largamente postergado por diversos acontecimientos políticos. Ahora que la izquierda llegó al poder, y ante el veto parcial de Tabaré, los planteamientos discursivos apuntaron a interrogarse sobre la necesidad de continuar en postergación o avanzar hacia ese horizonte político emancipatorio.

Y, tercero, poniendo en tensión algunos hechos de mujeres que abortaban no por propia voluntad sino por circunstancias específicas como un aborto espontáneo. Fue el caso, por ejemplo, de una mujer que vivió dicha situación y llamó al Hospital para recibir ayuda médica. Sin embargo, se denunció la “criminalizante respuesta de actores policiales y judiciales ante la solicitud de asistencia médica de una mujer que transitaba por una situación de aborto. Los hechos se sucedieron recientemente en la ciudad de Salto”. Ante tal situación se acusó una persecución mediática e institucional, razón por la cual se subrayó que, “exigimos que se establezca claramente en la norma que la práctica del aborto voluntario hasta las 12 semanas de gestación o en situaciones de violación, riesgo de salud de la mujer o del feto, ¡NO ES DELITO!” (Cotidiano Mujer, 2012).

Posteriormente, Cotidiano Mujer ha atendido en los últimos años los alcances y aspectos jurídicos de la Ley No. 18.987 (Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo) como parte de sus estrategias discursivas. Sobre todo cuando en algunas entidades de salud se presentan casos donde los profesionales de la salud se amparan en la objeción de conciencia para no dar información y atender la interrupción de un embarazo producto de una violación (Comunicado, 22 de abril 2014) o cuando se invoca dicha objeción como una postura institucional, antes que individual, “La objeción de conciencia es una decisión individual (de aquellos que están directamente involucrados en la práctica) respecto de un procedimiento de salud (...) No puede invocarse de manera institucional o colectiva, ni por la vía de derecho, ni por la vía de los hechos... (Comunicado, 23 enero 2013). Estas posiciones, en algunas oportunidades, se asumen como respuestas a hechos noticiosos presentados por algunos medios de comunicación y se asumen junto a otros colectivos como MYSU, CLADEM Uruguay, entre otros.

Este seguimiento a la objeción de conciencia se sustenta en la preocupación de los colectivos para que su aplicación no afecte el derecho a decidir de las mujeres. Es decir, se observa que hay algunas *puertas* que algunos médicos pueden emplear de

manera excesiva y abusiva para no atender situaciones de aborto, bajo los requisitos y procedimientos que señala la ley.

Visto en retrospectiva, es decir, cuando se aprobó la Ley de Interrupción del Embarazo después de 25 años de debate social y político, Cotidiano Mujer –la primera organización que planteó el tema del aborto como derecho de las mujeres luego de la dictadura uruguaya- no entregó un respaldo total debido al articulado que pone en tensión el derecho pleno de la decisión de las mujeres, ya que eso significa “someter su privacidad y raciocinio (de las mujeres) a profesionales que tienen en su cometido ‘informar a la mujer de las características y riesgos de la interrupción del embarazo y de las alternativas al aborto incluyendo los programas disponibles de apoyo social y económico y las posibilidades de dar a su hijo en adopción’...” (Comunicado, 19 octubre 2012).

El meollo central de Cotidiano Mujer apunta directamente al acuerdo político del Frente Amplio que permitió que la norma pueda aprobarse. Se considera medular en la medida de que la sola decisión de la mujer no tiene vía libre para que las entidades de salud atiendan a una mujer que quiera abortar. Debe cruzar por ese equipo que, además, no necesariamente pueda constituirse en aquellas localidades alejadas de los centros urbanos, como han apuntado algunos colectivos y legisladores. No obstante, frente a la realidad latinoamericana donde el aborto terapéutico está bastante extendido (con algunas excepciones) y el aborto para los casos de violación no necesariamente tiene la permisividad y la legalidad suficiente en el continente, Uruguay tiene una legislación que más se acerca a la decisión soberana de las mujeres sobre sus propios cuerpos.

Finalmente, en relación a la convocatoria al referéndum que se planteó, Cotidiano Mujer resaltó que el aborto clandestino ponía en riesgo la vida y los proyectos de vida de miles de mujeres y que “su despenalización se inscribe en las tradiciones republicanas y laicas que hacen del Uruguay un país plural y democrático. Por eso, porque defendemos los derechos de las Mujeres, no votamos contra ellas...” (Comunicado, 05 de junio 2013). Como otros colectivos, y como señaló Johnson, Rocha y Schenck (2013), no hubo una campaña compacta para sensibilizar sobre los alcances del referéndum, que perdió abrumadoramente, obteniendo el 8,92% como señaló anteriormente.

Otras de las perspectivas sobre el aborto en Uruguay tienen que ver con las llamadas organizaciones PROVIDA, siendo una de ellas *Movidos por la vida*. Se trata de una ONG que no cuenta con un portal electrónico específico. En las redes sociales (Twitter, Facebook, Instagram y Youtube) se presenta como tal, “Organización sin fines de lucro”, y en la página oficial de Facebook (www.facebook.com/movidosxla vida) ofrecen más detalles sobre sus principios y estructura organizacional. Ahí destacan que esta organización se fundó el 14 de marzo del 2011 y se trata de una organización de jóvenes uruguayos que “ante la ofensiva en contra del Derecho a Vivir de todos los seres humanos por igual, nos vimos motivados a organizarnos y defender lo más valioso que tenemos: nuestra Vida y la Vida de los otros miles de uruguayos que cada año son excluidos de la sociedad por la práctica del aborto y otras prácticas, que en forma discriminatoria seleccionan quiénes viven y quiénes no según los más variados criterios arbitrarios”. Si bien muestran una misión específica afirman, además, que “no tenemos institucionalmente ninguna afiliación religiosa ni partidaria, dejando dichas opciones y otras a la libertad de nuestros compañeros. Nos une la Defensa de la Vida Humana desde la concepción hasta la muerte natural”.

El *enmarcamiento* de sus discursos enfatizó los aspectos jurídicos que rodearon la aprobación de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo así como los aspectos procedimentales. En ese sentido, el colectivo PROVIDA sintonizó con las argumentaciones de los senadores opositores al aborto cuando afirmaron que violan los acuerdos internacionales (Pacto de San José) y los aspectos procedimentales sobre el tratamiento de la ley en las respectivas cámaras del congreso. “Luego un texto fue enviado desde la Comisión de Salud Pública del Senado al plenario de esa Cámara sin haber sido votado en general, por lo que dicho texto nunca fue ni es proyecto...” (Comunicado de Centros, agrupaciones y movimientos Pro Vida, 16 agosto 2012). Y con respecto al Pacto de San José señalaron, “La expresión ‘en general’ podrá discutirse si está pensada o no en el sentido de habilitar rarísimas excepciones, pero no puede admitirse que habilite la desprotección ‘en general’ de ese derecho, como ocurre en toda legalización del aborto y por tanto, también en la que se ha aprobado en el Senado...” (Carta abierta a José Mujica, 22 de octubre 2012).

Y en relación al referéndum que se planteó, *Movidos por la vida* así como otros colectivos expresaron su rechazo a esa alternativa tiempo antes de que pueda

oficializarse, “en caso de que se proponga un insostenible e inaceptable referéndum sobre el inalienable derecho a la vida y a la integridad física del no nacido, vamos a hacer campaña en contra, aconsejando a la ciudadanía para que no firme ni adhiera al mismo...” (Comunicado de los Grupos Defensores de los Derechos de la Vida, 01 de octubre 2012). Por el contrario exigían otras soluciones sugiriendo la vía institucional parlamentaria, “La responsabilidad que en este punto tienen los legisladores no puede ni debe ser trasladada a la población (...) debemos exigir que corrijan ese atentado contra los derechos humanos derogando esta nefasta norma (Plenario de Organizaciones Pro Vida del Uruguay, 16 de noviembre del 2012); aprovechando el contexto electoral que se avecinaba “...lanzamos hoy una campaña de recolección de adhesiones para reclamar a los Partidos Políticos que para las próximas elecciones incluyan en su programa de gobierno la derogación de esta norma. No estamos propiciando el referéndum, al cual no adherimos... (Plenario de Organizaciones Pro Vida del Uruguay, 16 de noviembre del 2012). O alternativas psicológicas, sociales y económicas como un plan de contención económica y emocional para las madres en situación de riesgo de aborto para que pueda ejercer una maternidad digna, impulsar la educación, las adopciones, entre otros (Carta abierta a José Mujica, 22 de octubre 2012).

Finalmente, en el plano internacional *Movidos por la vida* acusó a otros colectivos pro aborto que recibían ayuda internacional como el UNFPA quienes actúan cobijados “bajo la ideología de género, esta agencia ha promovido el aborto a escala universal, haciendo lobby, imponiendo programas y financiando campañas y organizaciones locales promotoras de su legalización...” (Comunicado, 12 de agosto 2013). En esa misma línea, se evidenció en algunos comunicados las alianzas con organizaciones PROVIDA en España, por medio de adhesiones a las causas que se impulsaban por aquellas latitudes: “Los grupos pro-vida del Uruguay adhieren a la Marcha por la Vida a realizarse en Madrid y en toda España el día 7 de Octubre de este año. Mientras en nuestro país continuamos en la lucha por evitar la aprobación de la legalización del aborto en el Senado de la República...” (Comunicado de Adhesión 07 de octubre 2012).

Framing, los debates parlamentarios en Uruguay

Durante el gobierno de José Mujica, hubo dos proyectos de ley que pretendían despenalizar el aborto. Uno, impulsado por Mónica Xavier (Partido Socialista); el otro, de Álvaro Vega (Movimiento de Participación Popular, MPP)³³, ambas facciones pertenecientes al Frente Amplio. Las propuestas que surgieron en los primeros meses del 2011 lograron unificarse gracias a la mediación de otros legisladores de los partidos que conforman el Frente Amplio (MPP, Asamblea Uruguay y Corriente de Acción y Pensamiento–Libertad, CAP-Libertad). Se estableció que Xavier sea una de las principales ponentes de la iniciativa, la misma que ingresó a la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores. Esta iniciativa se debatió en diciembre del 2011 y se aprobó por 17 votos a favor y 14 en contra (31 votos, sumado el del Vicepresidente) donde si bien los partidos votaron mayoritariamente defendiendo sus posiciones hubo legisladores que votaron en línea contraria a la del partido³⁴. Posteriormente, la norma fue enviada a la Cámara de Representantes para su respectivo debate y votación.

En la sustentación del proyecto en el Senado (2011), los *enmarcamientos* sostenidos por Xavier se centraron en factores históricos que han precedido el debate, “este tema ha sido tratado en innumerables sesiones parlamentarias: desde 1985 hasta hoy ha estado presente en todas las Legislaturas, con propuestas de diversos Legisladores representantes de distintas colectividades políticas” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 108), donde a lo largo de esos debates se recibió a más de cien delegaciones que representaban a decenas de organizaciones sociales³⁵. En esa línea histórica también

³³ Este partido se formó en 1989 e integró en sus filas a miembros tupamaros, quienes desarrollaron acciones de guerrilla en la década del setenta. Mujica proviene de este partido considerado de izquierda radical.

³⁴ Entre las filas del Frente Amplio, Carlos Baráibar no estaba de acuerdo con el aborto y en el momento de la votación se retiró de la sala e ingresó su suplente quien sí acompañó la propuesta. Mientras que en las filas del Partido Colorado, Ope Pasquet y Fernando Amado –quien incluso llegó a plantear una propuesta de ley para despenalizar el aborto que no contó con el apoyo del partido, más sí de algunos miembros–, se encontraban a favor de la normativa pero tuvieron que votar en contra por “disciplina partidaria” exigida por el partido. En las filas del Partido Nacional no se exigió dicha disciplina y el nacionalista Jorge Saravia, votó a favor, junto a todos los frenteamplistas. Hay que señalar que este legislador formó parte de las filas del Frente Amplio en la gestión de Tabaré Vázquez y salió del partido durante la administración de Mujica por discrepancias políticas. Saravia y Xavier fueron parte de los proponentes de la ley que buscaba despenalizar el aborto en el año 2006, durante la gestión de Vázquez.

³⁵ CCSS significa “Cámara de Senadores”. Otro senador del Frente Amplio, Gallo Imperiale, señaló: “Desde el 14 de abril de 1994, cuando comenzó el tratamiento de este tema en el Parlamento, han pasado 108 organizaciones, y todas sus opiniones figuran en las actas. Por lo tanto, (...) el Parlamento ha recibido sin limitaciones, (...) a decenas de organizaciones representativas de la sociedad, con el pluralismo de opiniones al respecto” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 130).

se refirió al veto parcial de Tabaré Vázquez y la aprobación de la Ley de Salud Sexual y Salud Reproductiva del 2008, la misma que de *manera integral* se complementará con una ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo a fin de llenar ese “vacío legal” o “ese hueco legislativo”.

En el campo de las subjetividades la senadora señaló que la oposición al aborto ha existido *siempre* porque se le ha considerado como un método anticonceptivo, un aspecto que la bancada oficialista rechaza. O el hecho de que la aprobación del aborto supondrá que todas las mujeres abortarán de manera masiva, un argumento muy instalado en el hablar cotidiano. La defensa de la iniciativa también contó con el sustento de textos académicos como el material de la ONG MYSU titulado “El aborto en la opinión pública uruguaya” de Bottinelli y Buquet. De las varias conclusiones que presentan los autores y que cita la legisladora, rescato la que se refiere a las creencias religiosas en la medida que alude a las políticas doctrinales de Htun y Weldon. Se afirma que la tendencia hacia despenalizar el aborto se cobija entre quienes son católicos de nivel medio o baja religiosidad o los no creyentes. Situación contraria con los católicos que tienen alto nivel de religiosidad donde predomina la postura penalizadora.

Los *frames* sea de los actores políticos a favor o en contra también giraron en torno a lo jurídico, tanto en la legislación internacional (Pacto de San José) y la legislación nacional (Art. 7 Constitución de la República). En el Pacto de San José se hizo especial énfasis en enmarcar la interpretación que implica el artículo cuarto que defiende la vida *en general*. La frase ameritó que los opositores a la legislación favorable al aborto subrayaran el *marco* de que dicha norma internacional defiende la vida desde la concepción, mientras que la senadora frenteamplista (Constanza Moreira) apuntó que sobre dicha frase, Uruguay, junto a otros siete países, pidió que “se incluyera dicha redacción por la razón de que Uruguay y Argentina ya tenían incorporado el atenuante de la interrupción voluntaria del embarazo en casos de penuria económica o violación” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 154).

Con relación al Artículo 7 de la Constitución de Uruguay (Capítulo I, Sección II “Derechos, Deberes y Garantías”), los opositores al aborto afirman que se defiende el derecho a la vida de los uruguayos, ya que allí se expresa que “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida. Este es el primero de

los derechos, sin el cual no existen los demás” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 127). Mientras que la ponente Mónica Xavier, expresando la posición de su bancada en relación a ese articulado, precisó que se habla de *los habitantes de la República*, más no de *embriones*. Desde el frenteamplismo hubo referencias a otros tratados internacionales como la CEDAW “el Protocolo de San Salvador, la Convención Americana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 150).

Respecto a la Ley No. 9.763 (1938) despertó argumentos contrarios entre los sectores que apoyaban o no la iniciativa despenalizadora que se debatía en el Senado. Para el Frente Amplio se trataba de una norma criminalizadora, prohibicionista, y discriminatoria en relación al cuerpo y la vida de las mujeres, en particular, de aquellas que no cuentan con recursos para practicarse un aborto en condiciones más seguras. Desde la oposición, se enfatizaron argumentos que pretendían *rescatar* los valores implícitos de la legislación de la década del treinta del siglo pasado, es decir, que “En ella no había rigor draconiano; por el contrario, contenía un cúmulo de atenuantes y eximentes que hacía muy difícil su aplicación en la práctica. Por eso decimos que en los hechos no se aplicó demasiado, más que en aquellos casos de mala praxis...” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 125). Otro aspecto tiene que ver con el cuerpo, autonomía e independencia, frente al derecho que también tiene el hombre para poder *decidir* sobre la continuidad o de un embarazo, que ha sido sostenido por algunos legisladores opositores. A ello sumar aspectos biomédicos donde hubo concentración por determinar dónde comienza la vida y la periodicidad específica en que puede tener sentido el *inicio* de un nuevo ser.

Finalmente, el comportamiento del voto fue de la siguiente manera. Se obtuvo un voto de la oposición, Jorge Saravia, “Personalmente no estoy a favor del aborto, sino en contra de él (...) la Ley de 1938 no penaliza sino que limita a las mujeres en su libertad de practicárselo en determinadas condiciones. Esa es la realidad” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 166). Un voto que pudo sumarse a favor fue el de Ope Pasquet, del Partido Colorado: “He votado negativamente este proyecto de ley solo por razones de disciplina partidaria” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 192). Mientras que en las filas de frenteamplismo Carlos Baráibar tuvo que retirarse para que vote

afirmativamente su alterno (Milton Antognazza): “...es indudable que mi argumentación proviene de un ámbito de origen cristiano-católico, como es la Universidad Católica del Uruguay” (CCSS No 131, Tomo 491, 2011: 134). La votación y distribución de miembros por partido se configuró de la siguiente manera (Ver Tabla 8).

Tabla 8. Votos en la Cámara de Senadores

Partidos	Miembros	Miembros		Votos	
		Hombres	Mujeres	Favor	Contra
Frente Amplio	16	13	3 (*)	16	0
Partido Colorado	5	5	0	0	5
Partido Nacional	10	10	0	1	9
Total	31	28	3	17	14

Fuente: Elaboración propia, con datos del Parlamento de Uruguay.

(*) Son cuatro legisladoras en total. En esta tabla se toma en cuenta quienes votaron. Los votos femeninos en el Frente Amplio fueron: Lucía Topolansky, Mónica Xavier, Constanza Moreira y Susana Dalmás.

Esta última, según la web del Parlamento, fue sustituida por Héctor Tajam-quien votó a favor de la propuesta-. Dalmás solicitó licencia por “motivos personales” desde el 27/11/2011 al 27/11/2011, fecha en que se hizo el debate y votación en el Senado.

La sanción favorable obtenida en Cámara de Senadores presentó otro desafío en términos numéricos sobre la factibilidad de aprobar la interrupción voluntaria del embarazo en la Cámara de Representantes. El Frente Amplio contaba con los votos de los 50 diputados de sus filas, pero uno de ellos, Andrés Lima, del sub-lema o facción Espacio 609, no respaldó el proyecto. La posibilidad de aprobar la propuesta del Senado corría riesgo (se requerían 50 votos). Desde el Frente Amplio se tomaron acercamientos con Iván Posada (Partido Independiente), un antiguo coideario que se mostraba a favor del aborto y quien se separó del Frente Amplio junto con otros miembros del sub-lema “Nuevo Espacio” y decidieron fundar el Partido Independiente.

Sin embargo, las diferencias sobre la propuesta aprobada en el Senado y la propuesta planteada por Iván Posada contenían sustanciales diferencias. Por ejemplo, si bien ambos proyectos contemplaron el aborto dentro de las doce semanas de embarazo, Posada pedía sanción pasado el tiempo. Otra diferencia era la constitución de un Equipo Multidisciplinario –donde uno de ellos sea objetor de conciencia- planteada por Posada, mientras que la del Senado no establecía esas características para las mujeres que decidían abortar. Las diferencias tuvieron que ser tratadas en reuniones con el Frente Amplio, que una vez acordadas, se presentaron de manera conjunta. Posteriormente, se

constituyó una Comisión Especial en la Cámara de Representantes, a fin de que no sea tratado en la Comisión de Salud de aquella cámara. La razón: estaba presidida por un miembro del Partido Independiente con una posición contraria a dichos proyectos –este partido tiene dos curules³⁶. En dicha Comisión Especial llegaron a presentarse tres propuestas: Iván Posada (Partido Independiente), Fernando Amado (Sub-lema “Vamos Uruguay” del Partido Colorado) y la propuesta conjunta entre el Frente Amplio e Iván Posada, siendo esta última la que se aprobó y se puso a debate.

El debate en la Cámara de Representantes se realizó el 25 de setiembre del 2012 e Iván Posada fue el legislador encargado de sustentar el proyecto de ley. El *enmarcamiento* de su discurso giró, sobre todo, en tomar distancia de lo aprobado en el Senado donde se establecía “la legalización del aborto por la sola voluntad de la mujer, durante las doce primeras semanas de gestación” (CC.RR. No. 3813, 2012: 38) y recordó que la propuesta tiene un antecedente que va más allá de lo conversado con los miembros del Frente Amplio: la propuesta que planteó con el ex Diputado Falero en el año 2002 que a decir de estos proponentes salía del marco tradicional. “En lugar de mirar el aborto provocado exclusivamente desde la perspectiva de la mujer y plantearlo como un derecho de la mujer, ese proyecto recogía particularmente la legislación alemana y ponía arriba de la mesa los dos derechos que desde siempre, cada vez que surge el debate del aborto provocado, aparecen enfrentados...” (CC.RR. No. 3813, 2012: 38). Y esos dos derechos que se defienden a ultranza como valores absolutos, afirmó Posada, son: el derecho a nacer del concebido y el derecho de la mujer a disponer sobre su cuerpo. Dicho esto, “En esencia, este proyecto opta por un camino intermedio: la senda del menor mal ante valores en conflicto, y nos recuerda que la salida civilizada, cuando la humanidad ha enfrentado situaciones de esta naturaleza, siempre ha consistido en apelar a la participación de terceros que tomen en cuenta todos los aspectos involucrados” (CC.RR. No. 3813, 2012: 38).

Entre los alcances del proyecto, Posada explicó sobre la constitución de un Equipo Interdisciplinar conformado por lo menos de tres profesionales (un médico

³⁶ Aunque Posada destacó que si bien rechaza el aborto no está para imponer su visión particular de ética sino para legislar por el bien común. “Señor Presidente: para quien habla, el aborto es una práctica desdeñable; la rechazo, me parece un acto que no condice con nuestra condición de seres humanos, pero yo no puedo meter la cabeza en un agujero e ignorar la realidad. Siempre he creído que el objetivo de la política es organizar de la mejor manera la convivencia social...” (CC.RR. No. 3813, 2012: 43). CC.RR. significa “Cámara de Representantes” o de Diputados.

ginecólogo, un sicólogo y un trabajador social) a fin de que se disponga toda la información a la mujer antes de interrumpir el embarazo, el mismo que será garantizado por el sistema de salud público. Este grupo no tiene decisión para denegar o autorizar la decisión que finalmente tome la mujer. Es decir, cumple un rol enteramente informativo y se elimina la figura del objetor de conciencia que inicialmente planteó Posada. Luego de ello, la mujer tendrá un *período de reflexión*³⁷ de cinco días para toma una decisión final. Estos fueron los aspectos más relevantes que pusieron en evidencia los acuerdos asumidos entre el Frente Amplio e Iván Posada, donde el derecho de decidir sobre el propio cuerpo queda atravesado por la formación previa de un Equipo Interdisciplinario.

Los *frames* tanto en la Cámara de Representantes como en la Cámara de Senadores –donde se terminó de aprobar la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo– tuvieron los mismos argumentos centrales que ya se detallaron líneas arriba. Nuevamente, el eje discursivo jurídico-legal/médico-bioético formó parte de la defensa argumentativa, que se refuerzan con una rica referencia tanto de actores (sociales o políticos), documentación y referencias histórico-políticas (tanto de la legislación de 1938 como de los diversos momentos que el legislativo uruguayo tuvo que abordar el tema). Otro aspecto tiene que ver con la diferencia entre el derecho de la mujer (soberanía del cuerpo) y el derecho del no nacido (quien no puede decidir). Esos valores absolutos que emergen en temas contenciosos como el aborto también estuvieron presentes en el debate de ambas cámaras. Las preguntas/argumentos de la oposición sobre el inicio de la vida, las consideraciones éticas y religiosas estuvieron presentes en la construcción de marcos. ¿Cuándo comienza la vida, desde la concepción o desde las doce semanas? ¿Quién decide y por qué?

Otros de los *marcos* que el oficialismo reveló en los debates legislativos es que la ley en cuestión “...no legaliza el aborto; lo despenaliza. Para muchas mujeres es un avance importantísimo” (CC.RR. No. 3813, 2012: 105). Otros frenteamplistas señalaron que no es el proyecto que hubieran querido aprobar. “Hubiera preferido aprobar hoy el proyecto como vino del Senado porque creo que es más justo y eficaz. No obstante, más allá de eso, considero que aprobando esta iniciativa vamos en la dirección correcta...” (CC.RR. No. 3813, 2012: 123); “Aunque no despenaliza ni legaliza el aborto, como era

³⁷ Posada sustenta que se pueden encontrar antecedentes en lo referente al plazo de reflexión: Italia (Ley de 1978), Francia (Ley de 1975)... y en cuanto al consejo y apoyo profesional hay legislación como la misma ley francesa referida anteriormente o la de Islandia (Ley de 1975).

nuestra pretensión original, desde nuestra vocación progresista y desde nuestro compromiso, no nos podíamos permitir postergar una vez más este tema y continuar con la injusticia e inequidad que significa el sometimiento de la mujer de cualquier condición a la humillante clandestinidad...” (CC.SS. No. 180, Tomo 500, 2012: 208).

También hubo hallazgos sobre las disciplinas partidarias y las posiciones personales. En los votos individuales se evidenciaron cuatro casos: uno, Jorge Saravia (Nacional), Fernando Amado (Colorado), Aníbal Gloodtdofsky (Colorado) y Darío Pérez (Frente Amplio). Jorge Saravia fue el voto a favor de despenalización del embarazo en la Cámara de Representantes, “Creo que para mí el eje de la cuestión es que no me siento comprometido, que mi Partido no me ha pedido nada en particular respecto de este tema. Tengo absoluta libertad para opinar y votar como me dicte mi conciencia...” (CC.RR. No. 3813, 2012: 126)³⁸. El resto de sus coidearios votó en contra, como ha sido la tendencia mostrada en anteriores legislaturas. Amado y Gloodtdofsky (Colorados) pudieron sumar a favor de la ley en debate. Gloodtdofsky reveló que estuvo dispuesto a acompañar la Ley porque se trataba de un “mero ajuste legislativo” (CC.RR. No. 3813, 2012: 121) que no entraba en conflicto con las convicciones, pero el partido optó por resolver bajo disciplina partidaria. En ese sentido, Pedro Bordaberry –del mismo partido- tuvo que ofrecer una explicación desde la Cámara de Senadores sobre la disciplina partidaria exigida a sus coidearios frente a la norma en debate y votación e indicó tres casos en los que aplica la unidad partidaria “Uno de ellos es cuando hay un valor de interés superior; otro, cuando una acción individual puede comprometer la del grupo o sector, siendo adjudicada a este último; y, el tercero, cuando hay posiciones o compromisos asumidos durante la campaña electoral...” (CC.SS. No. 180, Tomo 500, 2012: 247).

En esa misma Cámara, Ope Pasquet se allanó a la disposición de su partido “...voy a votar en contra del proyecto de ley en consideración, por disciplina partidaria. Declaro, con toda sinceridad, que no me violenta en absoluto votar de esa manera...” (CC.SS. No. 180, Tomo 500, 2012: 242). Estas expresiones del juego político intrapartidario revelaron que no existen posturas políticas monolíticas sobre el aborto como se pudo evidenciar también en las filas del Frente Amplio. En este partido –en

³⁸ Su posición con respecto al aborto fue: “...hoy, como Legislador, tengo la obligación de tomar una decisión, y la mía es por la vida, contra el aborto y a favor de una ley que, aunque no sea perfecta, va a ayudar a través de este equipo interdisciplinario...” (CC.SS. No. 180, Tomo 500, 2012: 217).

boca de alguno de sus legisladores- la disciplina partidaria no forma parte de las lógicas intrapartidarias. “En este momento quiero hacer una aclaración que me parece muy importante: nuestra fuerza política no ha declarado este tema como una cuestión política, lo que me parece muy bien. En ese sentido, sus integrantes podrán tomar una decisión individual...” (CC.RR. No. 3813, 2012: 73). Mientras que en la Cámara de Senadores:

Nosotros, como Frente Amplio, respetamos la objeción de conciencia, y que nadie se confunda, porque eso está en nuestras bases fundacionales. Conformamos una coalición con diversidad, también en la opinión sobre este tema (...) Por tanto, hoy no estamos ante un mandato imperativo, sino ante la implementación de una decisión política, sin tensionar la conciencia de ningún integrante de la Bancada (CC.SS. No. 180, Tomo 500, 2012: 248).

Acogiéndose a ello, en la Cámara de Representantes hubo dos parlamentarios que estuvieron en contra de la norma. Andrés Lima (sub-lema, “Siempre con y por la gente”), quien argumentó que existían otras vías para no recurrir al aborto –como estímulos económicos para los futuros padres- y agradeció que el Frente Amplio le haya permitido actuar con absoluta libertad. Fue el único voto en contra que se supo con anticipación en la Cámara de Representantes, razón por la cual se buscó el “voto 50” con Iván Posada. Otros diputados frenteamplistas que no estaban de acuerdo dieron paso a sus suplentes para votar a favor de la ley en debate. La votación en ambas cámaras quedó reflejada de la siguiente manera:

Tabla 9. Legisladores y votación en ambas cámaras (Uruguay)

Cámara de Representantes			
	Miembros	Votos a favor	Votos en contra
Frente Amplio	50	49	01
Partido Nacional	30	0	30
Partido Colorado	17	0	17
Partido Independiente	2	1	01
Total	99	50	49
Cámara de Senadores			
Frente Amplio	16	16	0
Partido Nacional	5	1	4
Partido Colorado	10	0	10
Total	31	17	14

Fuente: Elaboración propia, en base a documentos del Parlamento de Uruguay.

Posteriormente, el Partido Nacional, un día después de que la normativa se aprobara en el Senado, presentó dos iniciativas: la conformación de Comisión Nacional Pro Derogación de la Ley del Aborto y la constitución de la Comisión Nacional Pro Referéndum en contra de la despenalización del aborto, liderada por el legislador del Partido Nacional Pablo Abdala –una idea, la de la consulta popular, que a lo largo de los debates parlamentarios estuvo latente e invocado, principalmente, por el Partido Nacional-. De estas dos propuestas, fue la Comisión Nacional Pro Referéndum la que cobró notoriedad.

En términos institucionales, la iniciativa que se lanzó en noviembre del 2012 tenía un plazo de 150 días (cinco meses) para presentar a la Corte Electoral un lote de firmas no menor al dos por ciento del padrón electoral (un promedio de 60 mil firmas). La meta se cumplió en marzo del 2013 y la entidad electoral, luego de la revisión de firmas, convocó para el 23 de junio el pre-referendo no obligatorio para preguntar a las personas si estaban o no de acuerdo con impulsar una consulta popular sobre la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. De lograrse el cometido, entonces, la entidad electoral convocaría a referendo –ahora sí, de carácter obligatorio- para decidir sobre el destino de la norma. Sin embargo, “los votos a favor de la realización del referéndum alcanzaron solamente 233.683, es decir, el 8,92% de las personas habilitadas para votar. Este hecho ratificó la posición de la ciudadanía en relación a la temática, que hace tiempo venían demostrando los estudios de opinión pública” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 106). Las autoras también afirman que la recolección de firmas para el pre-referendo presentó ciertas debilidades. Primero, que no fue recogido orgánicamente por un partido político –pese al impulso de algunos miembros del Partido Nacional-, segundo, muchas organizaciones no se adhirieron a esta iniciativa porque consideran que el tema del aborto es un asunto de derechos humanos que no debe dirimirse en las urnas y como alternativa, “éstas propusieron juntar firmas pero con el fin de entregarlas en el marco del próximo período electoral a los/as candidatos/as a la presidencia y al parlamento, para comprometerlos/as a incluir el tema en sus programas de gobierno y a realizar acciones ‘a favor de la vida’ una vez que asuman sus cargos” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013: 105). Y, tercero, las comisiones pro derogación y pro referéndum no realizaron acciones conjuntas, sino fragmentadas. Aun así, los colectivos PROVIDA impulsaron una campaña llamada “El 23 voy y voto” y los colectivos opuestos como

MYSU y Cotidiano Mujer que se llamó “Yo no voto, ¿y vos?”, aunque estas últimas “optaron por una campaña de baja intensidad por diversas razones como la escasez de recursos económicos y el desgaste y el cansancio de la lucha por el tema” (Johnson, Rocha y Schenck, 2013).

Conclusión

Uruguay muestra una tradición institucionalista que forma parte de sus legados político-institucionales e históricos. Se refleja, por ejemplo, en la estabilidad de su sistema de partidos políticos (menor fragmentación) y la coalición de izquierdas representada en el Frente Amplio, con una trayectoria sostenida en la escena electoral desde la década del setenta –interrumpida por la dictadura- pero insertada nuevamente con el retorno a la democracia. En esa línea, resulta significativo que el tema del aborto haya cobrado presencia en tiempos democráticos y bajo el programa político del Partido Colorado. Posteriormente, el Frente Amplio insertó en su programa político dicha agenda aunque determinados líderes masculinos, como Tabaré por ejemplo, expresaron su posición en contra. Un hecho que retrasó y puso en riesgo la posibilidad de concretar una agenda política debatida hace 25 años por diversos actores sociales y políticos.

De otra parte, las organizaciones feministas plantearon frames centrados en el tema de derechos más que abordar como salud pública. Un enmarcamiento que tuvo resonancia en el seno legislativo. De la misma manera, el hecho de que el debate atravesó un período de 25 años tuvo fuerte eco en diversos legisladores de la izquierda gobernante. Mientras que las organizaciones llamadas PROVIDA robustecieron sus enmarcamientos en el campo jurídico, principalmente. Es decir, señalaron con firmeza el hecho de que la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo se legisló quebrando diversas normas constitucionales e internacionales (específicamente el Pacto de San José). Una postura que tuvo resonancia entre los legisladores del Partido Nacional, sobre todo. Donde los discursos no tuvieron la sintonía suficiente fue con el planteamiento de una consulta popular donde los uruguayos puedan impedir la entrada en vigencia de la norma aprobada en el legislativo. En resumen, Uruguay muestra un debate de largo aliento con la participación de diversos actores socio-políticos donde los enmarcamientos han tenido la resonancia necesaria entre los legisladores que apoyaban o rechazaban la norma que se legisló.

CAPÍTULO III ECUADOR

Ecuador, los vaivenes de la estabilidad política-institucional

Desde que Ecuador nació como república independiente en 1830 el Estado tuvo una debilidad notoria, contrario a la presencia territorial del sistema de hacienda –que se asentó fuertemente en la sierra- y que tuvo importantes efectos en la vida social y política del país³⁹, situación que generó la *figura paternalista del cacique político terrateniente* empleado tanto en tiempos de dictadura como en períodos democráticos (Alcántara, 2013). El autor también identifica a dos actores políticos han tenido un rol fundamental en el siglo XX: las Fuerzas Armadas y los movimientos populistas que en diferentes coyunturas han aportado a la inestabilidad en la vida política. Aunque hay que destacar la influencia de los militares como actores “tutelares” y “arbitrales” en el escenario político no solamente por hacer frente al contencioso fronterizo con Perú sino también porque plantearon, en sus respectivos momentos, políticas populares y nacionales (Verdesoto, 2005; Alcántara, 2013)⁴⁰.

En el plano de los sistemas de partidos, la política ecuatoriana estuvo atravesada por dos identidades políticas, antes que por partidos propiamente definidos: liberal-conservador, donde detrás de estas se agrupaban los diferentes sectores políticos que defendían una u otra tendencia. Esta tesis subraya el hecho de que en Ecuador no ha existido un período histórico-político donde se identifique rigurosamente un bipartidismo (Sánchez, 1999; Sánchez, 2008). Por el contrario, la característica más distintiva del sistema político ecuatoriano –en relación a Uruguay- tiene que ver con el multipartidismo fragmentado (Verdesoto, 2005) o fragmentado y atomizado (Pachano, 1996).

³⁹ Una tesis que afirma Hurtado (1997), quien señaló que la hacienda –como sistema que se proyectó hasta mediados del siglo XX-, fue la base sobre la que se estructuró el poder político en el país.

⁴⁰ Sobre el rol de las Fuerzas Armadas, Verdesoto apunta: “La transición a la democracia en el Ecuador (1979) no tuvo la forma de derrota de las Fuerzas Armadas, lo que les permitió un alto grado de legitimidad y aceptación. Sobre la base de ello, asentaron sólidamente un rol de “tutela” del sistema político, “arbitral” frente a los conflictos que no podía resolver el sistema político y de “promoción” del desarrollo local vinculado a la concepción de seguridad interna y desarrollo. Las Fuerzas Armadas se ubicaron por sobre los partidos y los sindicatos en la confianza ciudadana. Desde esta base de prestigio, las Fuerzas Armadas fueron frecuentemente invocadas para llenar vacíos estatales” (2005, 96).

Tabla 10. Número Efectivo de Partidos, NEP, en el Legislativo (1979-2013)⁴¹

Media 1979-1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	2013
6	5,1	5,1	4,9	7,54	5,85	4,46	1,80

Fuente: Alcántara (2013: 444).

Otro factor que influye en el sistema político ecuatoriano es lo que Alcántara (2013) denomina *bipolaridad entre la sierra y la costa* en referencia al regionalismo geográfico que marca la vida política ecuatoriana. Sin embargo, Sánchez (2008) identifica ese factor regional como una fractura socio-política (*cleavage*), en el entendido que, “Las características geográficas del país han influido para que se configuren distintos patrones culturales y políticos. La relación entre región y política en el Ecuador es tan antigua como la fundación de la República en 1830 y ha estado presente en los grandes acontecimientos de la política nacional...” (Sánchez, 2008: 50). Hay una tensión visible entre la costa y la sierra, aunque no excluye que existan otras particularidades socio-políticas influenciadas por lo geográfico, “Cuando se habla de regionalización de los partidos (...) se habla de partidos que, a pesar de que su proyecto político implica a todo el territorio y su campo de actuación política es la de todo el país, son más exitosos electoralmente en una de las regiones sin que esto implique que en las otras no tengan una relativa importancia (Sánchez, 2008: 51).

Al multipartidismo y el *clivaje regional*, hay que sumarle el presidencialismo que pese a los recientes procesos constituyentes (1998 y 2008) se ha ido fortaleciendo la figura del ejecutivo (Pachano, 2011). En una investigación comparada a tres países andinos (Ecuador, Perú y Bolivia), Pachano afirma que el carácter presidencialista “puede considerarse como el origen de mucho de los problemas de gobernabilidad y de representación que debió enfrentar cada uno de los países, especialmente por los bajos incentivos que ofrece para la conformación de coaliciones de gobierno” (2011: 157). Si como afirma Pachano el presidencialismo es el origen de muchos de los problemas de gobernabilidad, una pregunta que queda flotando es –siguiendo la ruta comparativa– qué

⁴¹ Algunos investigadores (Pachano, 2008; Alcántara, 2013) evidencian que en el sistema de partidos políticos de Ecuador cuatro han sido los que entre 1980 y el 2000 han tenido cierta presencia sostenida en el Congreso: Izquierda Democrática, Partido Social Cristiano, la Democracia Popular y el Partido Roldosista Ecuatoriano. En el cuadro se podrá notar un descenso significativo del NEP en el año 2013, por dos razones: la amplia mayoría de Alianza País (100 escaños, de 137) –un hecho que no se ha presentado al menos en los últimos 35 años– y ciertos cambios institucionales sobre los partidos y sus representaciones.

sucede con Uruguay que también tiene un régimen similar. Algunos autores (Sartori, 2005; Mainwaring, 1993) afirman que una alta fragmentación (un número mayor de partidos) hacen que el sistema político sea menos gobernable y que se produzcan mayores tensiones entre el Ejecutivo – Legislativo y, por ende, y las posibilidades de que se produzca una ruptura democrática o crisis institucional es mayor (Linz, 1997). Esta explicación de alguna manera ayuda a comprender las diferencias sobre la estabilidad institucional de los sistemas políticos de cada país.

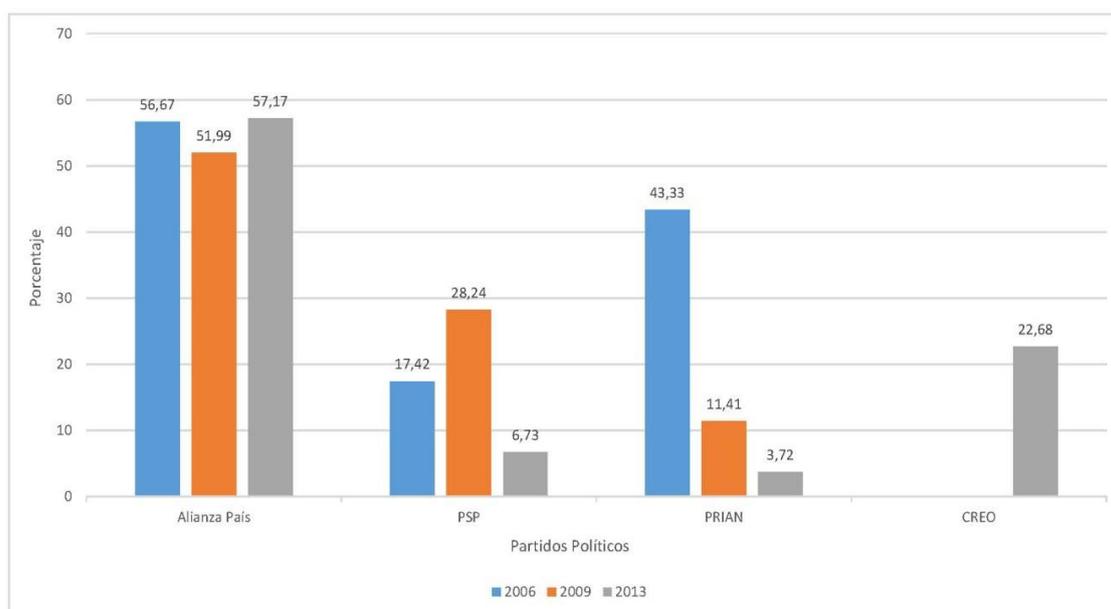
Verdesoto (2005) afirma que las tensas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo han acosado permanentemente al diseño institucional del Estado ecuatoriano. Es decir, no se han podido lograr relaciones de colaboración que permita la gobernabilidad. De hecho, la mayoría de gobiernos ha contado con mayorías opositoras en el Congreso (hoy Asamblea Nacional), situación que se profundiza cuando llegan los tiempos electorales. Freidenberg también destaca esa característica: “Uno de los rasgos más significativos de la política ecuatoriana ha sido la dificultad de los políticos para generar consensos permanentes en torno a ideas y programas, así como conseguir unos marcos mínimos de gobernabilidad que facilitaran al estabilidad del sistema político” (2006: 238).

Un factor histórico-político a identificar tiene que ver con la crisis política que se vivió entre 1996 y 2006, como periodiza Alcántara (2013), donde transcurrieron seis presidentes (Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio) hasta la llegada de Rafael Correa. Diez años de inestabilidad política y económica que tuvo de por medio una Asamblea Constituyente (1998), cuya Constitución fue sustituida por la del 2008. Dicho texto constitucional formó parte central del proyecto político de Rafael Correa, quien con un discurso anti-sistema, impulsó un nuevo texto con características *refundacionales* para dejar atrás *la larga noche neoliberal*. La recuperación de la estabilidad política y económica, entre otros factores, le ha permitido ganar ampliamente todos los tres procesos electorales nacionales (Ver Gráfico 3).

Con respecto a la izquierda en Ecuador. En 1926 emergió el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) “que en varias ocasiones contó con representación legislativa y cargos en el gobierno. Es posible que la ruptura de un sector, que formó el Partido Comunista en 1931, haya facilitado la inserción del PSE en el sistema y que los

socialistas sean percibidos como menos radicales” (Sánchez, 2008: 38). El autor también destaca la heterogeneidad entre sus miembros que vienen de distintas corrientes de pensamiento hasta convertirse en un partido de intelectuales y profesionales liberales.

Gráfico 3. Resultado de las elecciones presidenciales 2006 - 2009⁴²



Fuente: Elaboración propia, con datos de Alcántara (2013).

Sin embargo, cabe anotar que ya existían previamente algunas formas de organización en otras regiones del país como el Partido Socialista-Demócrata (1919, Riobamba) o el grupo socialista “La Reforma” (Albornoz, 1971: 125 y Páez, 1986: 20-30 citado en Páez, 2001: 110). La llegada del Partido Socialista Ecuatoriano fue el resultado de una Asamblea Nacional Socialista que los diferentes grupos de esa tendencia buscaban. Páez apunta que el Partido Socialista Ecuatoriano, con el tiempo, fue incapaz de “articular una interpelación de carácter nacional, popular y democrática, es decir, una interpelación que implicase la constitución de sujetos políticos que se reconociesen a sí mismos a un proyecto global con una hegemonía articuladora de orden socialista...” (Páez, 2001: 130).

⁴² El sistema de partidos en Ecuador es multipartidista como he señalado. Para los fines explicativos he tomado a los cuatro primeros partidos que han ocupado lugares preferenciales electoralmente hablando: Alianza País, PSP (Partido Sociedad Patriótica), PRIAN (Partido Renovador Institucional Acción Nacional) y CREO (Creando Oportunidades). Este último entró recientemente a la escena electoral. En las elecciones del 2006, Alianza País ganó en segunda vuelta (56.67%) y se toma ese resultado para el cuadro comparativo, ganándole al PRIAN que obtuvo el 43.33% de los votos.

En la década del ochenta la izquierda como partido político aparece en el escenario electoral no articulada a un grupo estable e institucionalizado como en la experiencia uruguaya sino aparece dispersa y fragmentada en diversos partidos sean de proyección nacional, regional o con características étnicas como la CONAIE. Resulta complejo atisbar una evolución electoral y de representación de dichos grupos en espacios de decisión como el legislativo. Sin embargo, algunos autores (Pachano, 2008) al observar el comportamiento electoral en relación a las elecciones presidenciales en Ecuador evidencia que la votación agrupada en las tendencias de izquierda y centro izquierda⁴³ entre 1979 y el 2006 “tuvo un techo muy bajo a lo largo del período, con una media de 8.9% en las primeras vueltas presidenciales”. Ello le conduce a afirmar que “tanto las elecciones presidenciales como en las legislativas, la izquierda siempre ocupó un lugar modesto en las preferencias de los votantes” (2008: 6).

Mecanismos institucionales del Legislativo y el Ejecutivo

Como en Uruguay, el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la República quien es electo por cuatro años y la reelección se aplica para un solo período adicional, es decir, no hay reelección indefinida (Alcántara, 2013). Aunque el gobierno ya ha viabilizado la petición al legislativo para hacer reformas constitucionales respectivas a fin de que el actual Presidente pueda volver a postularse. Otra característica del Ejecutivo tiene que ver con la facultad de veto (rol de colegislador). Si el Presidente de la República objeta totalmente un proyecto de ley la Asamblea Nacional podrá volver a tratarlo un año después, aprobarlo en un solo debate con el voto de las dos terceras de sus miembros y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. En el caso de que la objeción fuera parcial la Asamblea tendrá 30 días para allanarse –y aprobarlo por mayoría de asistentes- o mantener el proyecto inicial aunque necesitará la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros. Si la Asamblea Nacional no diera respuesta en el plazo señalado se entenderá que se allanó y se dispondrá la promulgación de la ley (Art. 138, Constitución de Ecuador).

⁴³ EL autor sitúa en la izquierda a Unión Demócrata Popular (UDP), Frente Amplio de Izquierda (FADI), Movimiento Popular Democrático (MPD), Partido Socialista (PS), Pachakutik (PK), y PAIS. En la Centro-Izquierda están Izquierda Democrática (ID), Democracia Popular (DP), y Partido Demócrata (PD).

Para Alcántara (2013) se puede colegir que el “allanamiento” puede implicar que la no manifestación política sobre las objeciones a un proyecto de ley por parte del Ejecutivo significa, de alguna manera, que prima el criterio del Primer Mandatario. Una evidencia que puede significar tener mayores atribuciones o facultades como Presidente. A eso sumar, por ejemplo, la facultad que tiene el mandatario para presentar proyectos de ley en materia económica que tiene un plazo específico para dirimirse en la Asamblea Nacional, una situación que al parecer no se presenta en Uruguay, según lo evidenciado por Alcántara. De hecho, el autor señala que la tendencia para aumentar y fortalecer las prerrogativas del Ejecutivo sobre el Legislativo vienen desde la constituyente del 98 hasta la última celebrada en el 2007.

Respecto a las elecciones anticipadas, Ecuador establece una figura llamada *muerte cruzada* que implica la disolución de la Asamblea Nacional para convocar a elecciones legislativas y presidenciales. De acuerdo al Artículo 148, el Presidente puede disolver la Asamblea Nacional sea porque se arroga funciones que constitucionalmente no le competen o por obstruir el Plan Nacional de Desarrollo, por grave crisis política o conmoción interna. De ser así, las elecciones se convocarán en el plazo de siete días después de la publicación del decreto de disolución (Constitución de Ecuador, 2008).

De otra parte, la composición del legislativo ecuatoriano es unicameral, integrada por 137 legisladores con capacidad para presentar iniciativas legislativas. Estas, así como las que puedan presentar ciudadanos y organizaciones, se canalizan en las comisiones respectivas y, posteriormente, la aprobación atraviesa por dos sesiones plenarias (primer debate y segundo debate). Una distinción con el caso uruguayo es que en los debates plenarios aparece la figura de “Comisión General” donde ciudadanos y colectivos pueden participar con voz –no con voto- sea en el primer o segundo debate, aunque no necesariamente sus propuestas tienen un carácter vinculante (Ley Orgánica de la Función Legislativa). En el caso de las iniciativas legislativas ciudadanas, en Ecuador, se requiere el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de los ciudadanos o ciudadanas inscritos en el padrón electoral (Art. 134), las consultas populares sobre cualquier asunto requieren un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral (Art. 104) y las reformas constitucionales por iniciativa ciudadana (Art. 442) requieren de por lo menos el uno por ciento de los inscritos según la Constitución de Ecuador.

En estas caracterizaciones sobre los mecanismos institucionales también hay que identificar, por ejemplo, el avance en relación a la perspectiva de género que se plasmó en la Constitución de Montecristi (2008). Una norma constitucional que subraya no solamente una forma discursiva incluyente sino que busca la participación paritaria de hombres y mujeres en diferentes estamentos del Estado así como el reconocimiento de derechos hacia las mujeres. Esto fue resultado de los aires refundacionales que impulsó el gobierno, de la mano de diversas organizaciones sociales. En ese mismo campo normativo, sí continúa siendo ambigua los aspectos que se refieren a la decisión sobre los cuerpos de las mujeres. Por un lado, se defiende la vida desde la concepción, por otro lado, se garantiza el derecho a tomar decisiones libres, informadas y voluntarias sobre su sexualidad.

Lo señalado puede servir de insumo para plantear una estrategia política en un sistema político que se encuentra en cierta manera más abierta a las demandas políticas, si se toma en cuenta la mayor posibilidad de plantear una consulta popular donde se requiere el 5% de las personas inscritas en el registro electoral, o una iniciativa legislativa que requiere el 0.25%. Un porcentaje bastante bajo en relación a Uruguay, como se ha visto. Dicha oportunidad política, presumo, no es empujada por las organizaciones sociales porque la fuerte figura presidencial inhibe cualquier posibilidad. En este campo de la participación, además, el hecho de que las organizaciones o ciudadanos participen bajo la figura de “Comisión General” en los debates parlamentarios resulta interesante, aunque sus argumentaciones no terminan siendo recogidas en la normativa que se debate. Como en el caso de Uruguay, otro terreno que puede estimular a los actores sociales y políticos a diseñar una serie de estrategias políticas para alcanzar sus demandas tiene que ver con la representación femenina en el Legislativo. No pretendo sugerir que una fuerte presencia de mujeres garantiza una mayor atención de las demandas de género. Se trata de conocer cuáles son las estrategias que en el campo intra-institucional se pudieron haber presentado para hacer efectiva la visibilidad política de ciertos temas, como el aborto.

Alta representación política de las mujeres en el legislativo

En Ecuador, hay diferencias evidentes. Si Uruguay apenas establece una Ley de Cuotas en el 2009, Ecuador reformó su Ley de Elecciones en el año 2000 estableciendo, en un

inicio, un 30% de la participación política de las mujeres y se indicó una cuota progresiva del 5% para cada elección subsiguiente hasta llegar al 50% (Campaña, 2010: 18). La Constitución del 2008 transversaliza el enfoque de género y puntualiza que el Estado promoverá la representación paritaria (hombre-mujer) “en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial...” (Constitución de Ecuador, Art. 65). Posteriormente, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) señala que el Consejo Nacional Electoral puede rechazar la inscripción de las candidaturas de un partido político si no cumplen la paridad de género en sus listas (Art. 105). Sin embargo, dicha normativa no prevé sanción para quienes no cumplan haciéndola débil si se pone en comparación a otros países como Argentina donde se sanciona si hay incumplimiento (Albaine, 2010).

Antes de la reforma a la Ley de Elecciones la Asamblea Constituyente de 1998 (Art. 102) garantizó la participación equitativa de las mujeres, sin embargo, entre el año 2000 y el 2004 sucedieron una serie de hechos que evitaron la vigencia plena de la cuota progresiva. Básicamente las dilaciones se produjeron por una interpretación del Tribunal Supremo Electoral sobre los conceptos de “alternancia y secuencialidad” situación que motivó demandas de inconstitucionalidad por parte de la Coordinadora Política de Mujeres hasta que finalmente el Tribunal Supremo Electoral dispone que la alternabilidad y la secuencia de las candidaturas de hombres y mujeres será definida por los partidos políticos (Vega, 2005).

Estas situaciones aparecieron en plena crisis política que vivió Ecuador (1996-2006) y tuvo mucha acción estratégica de diferentes organizaciones de mujeres como el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), la Coordinadora Política de Mujeres, la Red de Mujeres de Loja, el Movimiento de Mujeres de El Oro, entre otras. Frente a la decisión del Tribunal Supremo, Vega relata que para las elecciones seccionales del 2004 los colectivos y organizaciones de mujeres realizaron diversas impugnaciones a las listas como mecanismos de acción ciudadana y política (Guayas, Loja, Imbabura, El Oro) y “se instalaron veedurías de las organizaciones de mujeres para el cumplimiento de la ley –similares a las que se habían realizado en los procesos electorales anteriores– y se hicieron también las impugnaciones a un alto porcentaje de listas que incumplían o

el porcentaje establecido o la secuencia y alternancia” (Vega, 2005: 180). La autora, agrega, además, otro elemento que formó parte de esos escenarios adversos que tuvieron que enfrentar las mujeres organizadas. En el 2002 también se habían realizado impugnaciones de este tipo pero el Tribunal Supremo Electoral las rechazó porque no las consideró “sujetos políticos”. Frente a esa experiencia, las impugnaciones del 2004 fueron planteadas por mujeres políticas cercanas al movimiento de mujeres logrando que las impugnaciones no fueran rechazadas (Vega, 2005).

Explicado esto hay que poner en perspectiva la evolución de la participación política de las mujeres en el escenario legislativo (Ver Tabla 11) para apreciar que en la década del noventa hay una suerte de meseta y en 1998 hay mayor presencia numérica de las mujeres, tiempo en el que se instala la Asamblea Constituyente. En el 2002 hay una tendencia hacia arriba.

Tabla 11. Mujeres diputadas en el Congreso Nacional, 1978 – 2002

Año	Total de Mujeres	% de Diputados	Mujeres
1978-1979	0	69	0
1984	3	71	4,22
1988	5	71	7,04
1990	5	72	6,97
1992	4	77	5,19
1994	7	72	9,72
1996	5	82	6,09
1998	16	121	13,22
2002	17	100	17,00

Fuente: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo (2004, citado por Vega, 2005: 183).

En la legislatura del 2009 al 2013, del total de 124 legisladores, se presentó una cifra inédita destacado principalmente por el Primer Mandatario Rafael Correa: el 33.8% de los legisladores eran mujeres, 20 de las cuales integraban las filas de Alianza País. La siguiente legislatura (2013-2017) llegó precedida de las elecciones generales del 2013 y presentó dos características: uno, la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional se conformó por tres mujeres –inédito en la historia legislativa ecuatoriana y destacada, principalmente, por el Primer Mandatario-; dos, de los 137 legisladores, la tasa porcentual de mujeres subió a 38.2% (Informe Sombra al Comité de CEDAW, 2014: 40). Esta creciente tendencia puede suponer una mayor oportunidad para agendar los

temas de género como los derechos sexuales y reproductivos, sin embargo, no parece ocurrir.

El aborto como debate disperso y agenda pendiente

El primer Código Penal (1837) fue una copia textual del Código napoleónico de 1810 donde se tipificaba como delito el aborto, siendo un bien jurídico la protección, existencia natural y civil de los niños. Así afirma Moscoso (2006) quien, además, señala que desde 1837 hasta la actualidad tal concepto jurídico se ha mantenido con muy pocas variantes. Pese a que la tipificación del aborto como delito no tuvo mayores avances, si hay que mencionar que hubo otros textos penales entre la primera (1837) y la última modificación en el 2014, durante el gobierno de izquierda de Rafael Correa, planteadas en el Código Orgánico Integral Penal –COIP-. En esa línea, Moscoso (2006) relata que el Código de 1872 se expidió bajo los designios de un gobierno conservador clerical y la influencia del Código Penal Belga de 1880 –con un enfoque ideológico moral- y que Código Penal de 1906 salió a la luz luego del triunfo de la Revolución Liberal, que si bien aspiraba a romper con la influencia clerical heredada del siglo XIX, en materia de aborto mantuvo la misma concepción del Código de 1872. Posteriormente se aprobaría el Código Penal de 1938, que a decir de Moscoso, guarda poca diferencia en su estructura ideológica e introduce principios de corte positivista, aunque introduce dos variaciones sustanciales sobre el aborto: uno, establece el bien jurídico de protección dentro de los delitos contra la vida; y, dos, se reconoce como inimputable las causales referidas al aborto terapéutico –preservar la vida de la madre- y el aborto eugenésico para los casos de violación o estupro cometidos contra una mujer idiota o demente. Transcurrieron 74 años, y bajo el paraguas de un gobierno de izquierda, se presentó una iniciativa legislativa desde el Ejecutivo (Rafael Correa) que pretendía reformar e integrar en un solo cuerpo normativo el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social bajo el nombre de Código Orgánico Integral Penal, COIP⁴⁴.

⁴⁴ En la Exposición de Motivos, el COIP señala la línea histórica que recorrió: “El Código Penal vigente, antiguo, incompleto, disperso y retocado, ha sido permanentemente modificado. La codificación de 1971 ha soportado, en casi cuarenta años -desde octubre de 1971 hasta la producida en mayo del 2010- cuarenta y seis reformas. A esto hay que sumar más de doscientas normas no penales que tipifican infracciones” (Código Orgánico Integral Penal, 2014).

La oportunidad política para avanzar en materia de aborto no se alcanzó. El COIP mantiene el aborto dentro del concepto de “delitos contra la vida” reforzando el bien jurídico de proteger al niño/a desde el momento de la concepción, la penalidad con cárcel persiste y la única variación, no sustantiva, recae en los términos de redacción de “mujer idiota o demente” (1938) a “discapacidad mental” (2014). Esta sería la tercera oportunidad política en los últimos 20 años de vida democrática siendo las dos anteriores los procesos constituyentes de 1998 y el 2007, que en términos generales, ha sostenido la “defensa de la vida desde la concepción” aunque ha dejado algunos ventanas que apuntan a atender la vida sexual y reproductiva de las mujeres y la decisión que puedan tener sobre sus cuerpos.

Maldonado (2009) afirma que uno de los temas que no ha estado enfáticamente tratado en la agenda del movimiento de mujeres, desde la década del setenta, es el aborto; aunque no se puede desconocer que algunas integrantes del movimiento y feministas han sostenido la defensa del derecho a decidir sobre su sexualidad y cuerpo. La autora agrega que en el marco de los diversos instrumentos internacionales que enfatizaron el tema de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (El Cairo y Beijing) en la década del noventa, el movimiento de mujeres en Ecuador se hizo más heterogéneo y diverso. “En esa heterogeneidad, especialmente las jóvenes emergen como un nuevo colectivo que coloca como su principal bandera de lucha, los derechos sexuales y reproductivos” (Maldonado, 2009: 2).

En esa línea histórica que sugiere Maldonado hay que hacer referencia a una organización institucional que ha tenido un largo recorrido y *una muerte diplomática*, en el sentido de que terminó en un proceso de transición para cambiar de nombre y de funciones. El Consejo Nacional de Mujeres, CONAMU, nació como Oficina Nacional de la Mujer en la década del ochenta asumiendo el nombre anterior en 1997. Se trataba de un organismo con personería jurídica y con régimen administrativo y financiero propio que con la llegada del gobierno de izquierda de Rafael Correa tendría un devenir ya que no se alineó a las directrices planteadas por el gobierno. “Esto condujo a la posterior disolución del CONAMU por decreto presidencial en el mes de mayo del 2009 y a la creación de un ente de transición hacia el ‘Consejo de Igualdad’, encabezado por gente cercana a la esposa de Ricardo Patiño” (Martínez, 2011: 118). Desde el 2014, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Consejos de Igualdad que creó cinco

consejos: género, movilidad humana, discapacidades, pueblos y nacionalidades e intergeneracional. De esa manera el CONAMU, que fue un centro impulsado por diversas mujeres y feministas así como organizaciones sociales, terminó disuelto.

Otras organizaciones que aparecieron en el escenario social y político asumiendo dentro de sus agendas el tema de aborto fueron la Coordinadora Política de Mujeres – que se fundó en 1995 para promover los derechos de las mujeres-, la Coordinadora Política Juvenil por la Equidad del Género del Ecuador –surgida a finales del 90-, la Colectiva Salud Mujeres –quienes impulsaron marcadamente la agenda del aborto desde el 2009- e impulsaron la Línea Aborto Seguro donde las mujeres llaman para recibir atención sobre cómo usar el MISOPROSTOL y el Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos del Ecuador, que emergió como espacio de articulación de diversos colectivos durante en el 2003 cuando se exigía la circulación del Postinor 2, o Pastilla de Anticoncepción de Emergencia.

En la década del noventa iban apareciendo algunas legislaciones relacionadas en cierta medida con los derechos sexuales y reproductivos como la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (1994), la Ley sobre la Educación de la Sexualidad y el Amor (1998) y en el presente siglo la Ley Orgánica de Salud (Diciembre, 2006)⁴⁵. En relación al aborto, durante la Asamblea Constituyente de 1998, cierto sector de asambleístas se mostraba resistente a abordar el tema y el movimiento de mujeres tampoco llegó a un consenso sobre el aborto prefiriendo “poner énfasis en el *derecho a tomar decisiones* (...) Es así que el principal artículo que acogió este derecho fue el Artículo 23, literal, 25, del Capítulo II De los derechos civiles que establece: ‘El derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual’” (Maldonado, 2009: 4).

Para Herrera (2013), sin duda, fue un hito que la Constitución de 1998 consagrara *por primera vez* la libertad que tienen las mujeres para tomar libremente sus decisiones en el plano sexual y reproductivo. El otro momento histórico-político que se

⁴⁵ Maldonado afirma que “la coyuntura favoreció para lograr, con apoyo de algunas suplencias, aprobar el 31 de octubre de 2006 la Ley Orgánica de Salud y la oposición proveniente de la cúpula-, grupos ‘provida’ y de derecha, manifestaron que la Ley promueve la ‘promiscuidad juvenil’ y los ‘abortos’” (2009: 9). La referida ley derogó el Código de la Salud de 1971, con el ánimo de actualizarla. Sin embargo, en el Gobierno de Rafael Correa, el gremio médico ecuatoriano se mantiene atento a las reformas a la Ley Orgánica de Salud del 2006 que se presentará bajo el nombre de Código Orgánico de la Salud, que se encuentra en proceso de construcción en la Comisión de Salud de la Asamblea Nacional.

presentó, luego de una seria inestabilidad política y económica, llegaría con el ascenso al poder de Rafael Correa con un fuerte discurso anti-sistema y con la propuesta política concreta de plantear una Asamblea Constituyente para *refundar* el Estado. El fuerte respaldo popular del electo Presidente se evidenció también en la configuración política de la Asamblea Constituyente de Montecristi donde Alianza País obtenía 80 de 130 curules “de los cuales debido a la aplicación de la Ley de Cuotas, que por primera vez empleó la alternancia y secuencialidad, permitió que las asambleístas mujeres de las diferentes tendencias políticas alcanzaran en conjunto 45 escaños, equivalente al 34,61%” (Herrera, 2013: 46).

Recogiendo las cifras evidenciadas por Herrera y Carrillo (2004, citado por Vega, 2005), en las elecciones presidenciales del 2002 en el Congreso Nacional el 17% se integraba por mujeres, de un total de 100 curules. El salto significado a 34% pudo obedecer a los beneficios de la Ley de Cuotas así como a los espíritus de renovación política que impulsó el gobierno de manera contundente y que gozó el fuerte respaldo de diversos colectivos y organizaciones sociales. El ingreso de mujeres en la constituyente –algunas vinculadas con organizaciones de mujeres–, el clima político de *refundación* y *renovación* de la clase política fue una adecuada oportunidad política para empujar las agendas, entre ellas, el aborto. Pero no se tuvieron los resultados esperados ya que las demandas de las organizaciones feministas y de activistas por los derechos sexuales y reproductivos “fueron las que menos impacto tuvieron en la redacción final de los articulados y prácticamente fueron invisibilizadas por los medios de comunicación más cercanos a difundir discursos conservadores sobre el tema en cuestión” (Herrera, 2013: 10).

Esto puede explicarse por dos circunstancias que si bien Herrera no lo presenta como causales considero que fueron factores que influyeron en la redacción final del texto constitucional. Uno, el Movimiento de Mujeres y el CONAMU, que participaban en la Mesa 1 de la Asamblea Constituyente, “explícitamente no abordó el tema del aborto, ni el matrimonio homosexual. Por el contrario, básicamente enarbó en sus demandas los principios sobre derechos y garantías de las mujeres y el carácter laico del Estado social de Derecho” (Herrera, 2013: 48), muy distinto a los grupos PROVIDA, representantes de la iglesia católica y evangélica que lograron que ciertos asambleístas puedan materializar sus demandas. El segundo factor tiene que ver con las dinámicas de

la opinión pública y el imperativo de sostener un proceso constituyente. Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente los principales medios de comunicación mediatizaban temas específicos como el aborto, el matrimonio homosexual y el tipo de familias, por ejemplo. Se generó una fuerte opinión pública desde referentes periodísticos, voceros políticos de oposición y de la Iglesia Católica quienes afirmaban que la nueva constitución abriría las puertas al aborto.

Ante el ruido político y a la mitad de un proceso constituyente que sería sometido a referéndum Alianza País, el 01 de abril del 2008, emitió un pronunciamiento público que fue difundido ampliamente por diversos medios de comunicación. Entre los varios puntos se señala “El respeto absoluto e irrestricto a todas las convicciones y creencias del pueblo ecuatoriano” y que “La nueva Constitución garantizará la vida. Y la reconocerá y protegerá en todas sus etapas, incluidos el cuidado y la protección desde la concepción” (Herrera, 2013: 50-51)⁴⁶. En este orden de ideas, una mirada más detallada en la Constitución que se aprobó el 2008, se observa que: (a) el artículo 66, numeral 10, señala el *derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas* sobre la salud y vida reproductiva, y, (b) en el artículo 45, primer inciso, se indica que es obligación del Estado garantizar la vida de niñas, niños y adolescentes, incluido el cuidado y protección *desde la concepción*. La propia Constitución de Ecuador ha servido para sustentar los razonamientos, sean a favor o en contra del aborto⁴⁷.

⁴⁶ Herrera también recoge el momento en que Alianza País reafirma al interior de sus filas la postura de defender la vida desde la concepción y no permitir el aborto. La oportunidad se presenta cuando, durante los debates de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta renuncia a su cargo de Presidente de dicha Asamblea (25 de junio del 2008) y asume dicha función Fernando Cordero. Alexis Mera, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República –hombre de confianza de Rafael Correa- le recuerda a Cordero y al bloque oficialista los compromisos de Alianza País por medio de un correo electrónico que los diarios El Universo y El Comercio, hicieron público. El mail con fecha 02 de julio del 2008, entre varios temas, indica que “se garantice el derecho a la vida desde la concepción... En lo que respecta al primer punto, que es fundamental para que no tengamos el rechazo oficial de la Iglesia, la Mesa 1 cambió la redacción –contrariando lo que habíamos acordado– y simplemente puso, con respecto a los derechos de los niños, lo siguiente: “El Estado les asegurará la protección y cuidado desde la concepción” Cuando lo que habíamos convenido era: “El Estado garantizará la vida desde la concepción”. Por lo que el Presidente se siente una vez engañado cuando lo que convenimos no se cumple... Este tema es FUNDAMENTAL para que no tengamos a la Iglesia Católica pidiendo el No en el referéndum, como ya lo insinuó en todos los púlpitos del país el domingo pasado y que sería políticamente desastroso. Como este tema está para primer debate en la Asamblea, habría que incluirlo como moción para primer debate e incluirlo como propuesta en el segundo debate de la mesa...” (Herrera, 2013: 52).

⁴⁷ Finalmente, la nueva “Constitución de Montecristi” se aprobó con 94 votos a favor de los 130 legisladores constituyentes (julio del 2008). Luego, el Tribunal Supremo Electoral dispuso 44 días para la campaña electoral, situando como fecha de votación para refrendar o no la nueva constitución el 28 de septiembre del 2008. El resultado fue de “63,93% de votos a favor, mediante esta acción se aprobó la vigésima Carta Magna del Ecuador, la cual fue publicada por el Ejecutivo en el Registro Oficial y puesta

En la constituyente del 2007 hubo un fuerte clima político instalado en la esfera pública sobre el aborto y las diferentes posiciones al respecto, aunque no haya sido necesariamente un tema que la Mesa Constituyente 1 haya planteado de manera específica. Es decir, no estuvo institucionalizado en el debate pero los colectivos de mujeres y feministas tuvieron posiciones poco claras para plantearlo en el seno deliberativo constituyente. Esto no significa una ausencia de acciones estratégicas y públicas para tratar el tema del aborto, sea en la Constituyente del 2008 o en otros episodios. Cook (2011) y Castello (2008) señalan que en el año 2005 la diputada Miriam Garcés propone reformar la Ley de Delitos de Explotación Sexual donde incluía ampliar las causales de aborto para los casos de violación. Al año siguiente, la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y lo Penal rechaza la reforma bajo el argumento de que la mayor parte de la población ecuatoriana es católica. Pero no solamente hubo bloqueos a este tipo de iniciativas sino propuestas retrógradas. En diciembre del 2006, durante los debates del Código Orgánico de la Salud, el partido socialcristiano propuso crear una Comisión asesora del Ministerio de Salud constituida por un profesor universitario de ética médica, un médico nombrado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, un delegado de la comisión anticorrupción y un diputado integrante de la comisión permanente de salud del congreso. “En noviembre del 2007, otro diputado del partido social cristiano propone la derogación del aborto terapéutico. ¿El argumento?, “solo dios tiene potestad sobre la vida”. La propuesta fue archivada en medio de la confrontación de los grupos conservadores y los grupos a favor de la vida y los derechos de las mujeres” (Cook, 2011: 35).

Sin caer en el reduccionismo sobre el proceso político-histórico de Ecuador en relación al aborto, los noventa y la correlación de fuerzas externas detrás de documentos internacionales como El Cairo y Beijing fueron estimulantes para los actores sociales que en la construcción de sus identidades políticas incluyeron los derechos sexuales y reproductivos, con logros paulatinos en diferentes normas. Aunque, la entrada al siglo XXI ubicó a los colectivos y organizaciones de mujeres y feministas en otros desafíos, como incidir en la conquista de sus derechos políticos por medio de la Ley de Cuotas. La agenda de los derechos sexuales y reproductivos “despertó al león dormido” (Cook,

en vigencia el 20 de octubre del mismo año. Esta es la “hoja de ruta” que ha venido definiendo el rumbo político y la historia democrática del país” (Herrera, 2013: 55).

2011), es decir, a los colectivos y organizaciones, cuando llegó al Ecuador la primera marca de Anticoncepción de Emergencia (Postinor 2). Como señala la misma autora “Hasta hace 11 años, (1999-2000) el escenario de la oposición a los derechos sexuales y derechos reproductivos no era un problema al cual el movimiento de mujeres se enfrentaba. También es cierto que no existían motivos para ‘provocar’ alguna reacción” (Cook, 2011: 32)⁴⁸. Por otra parte, la dinámica social y política en Ecuador en torno al aborto tuvo muchos obstáculos en el sistema político, donde los actores político-partidarios pusieron en diversos momentos interpusieron valores religiosos.

Framing, los actores socio-políticos a favor y en contra del aborto

En la orilla de los colectivos y organizaciones feministas, empezaré indicando que en Ecuador, Salud Mujeres es el colectivo que ha fijado en el transcurso de siete años su agenda centrada en el aborto libre y seguro. Y, en determinados momentos, ha sumado fuerzas con el Frente Ecuatoriano para la Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos, que tiene una vida política desde hace doce años aproximadamente. Ambos colectivos enfatizan sus marcos discursivos desde la soberanía del cuerpo y el derecho a decidir de manera libre si tener un hijo o no, aunque también han abrazado otras agendas sea del escenario nacional o internacional –con temática de género o no-. Es por esa razón que los comunicados han abordado los excesos de la violencia policial (*la policía es un agente patriarcal, violento y machista...*), el caso de la mujer salvadoreña que pedía un aborto (*Nuestro cuerpo es nuestra primera trinchera y nuestro primer territorio...*), los crímenes de lesbofobia (*un modelo hétero-patriarcal... donde la diversidad no tiene cabida...*), España y las normas que buscan retroceder los derechos conquistados (“Por las españolas, por las ecuatorianas y por todas las mujeres migrantes que viven allá, rechazamos la ley Rajoy-Gallardón que retrocede 35 años de libertad reproductiva...”), entre otras agendas.

Sin embargo, ambos colectivos han estado muy atentos a los debates desarrollados en la Asamblea Nacional para poder reformar el artículo referido al

⁴⁸ En ese sentido, la autora refiere que al tiempo en que el mismo año que se desechaba la propuesta de la diputada Miriam Garcés, el Tribunal Constitucional acogió el amparo constitucional interpuesto por Fernando Rosero (ex diputado Partido Roldosista Ecuatoriano y abogado de los grupos PROVIDA) para suspender de manera definitiva el registro sanitario de Postinor 2. Sin embargo, fue en el gobierno de Rafael Correa donde la Pastilla de Anticoncepción de Emergencia se distribuye en los centros de salud público.

aborto. En diversos comunicados han centrado los discursos desde el derecho de las mujeres a decidir y el tema de salud pública, utilizando para ello y en muchos momentos, diversas cifras estadísticas generadas por instituciones del Estado ecuatoriano, “A continuación algunas cifras escalofriantes difundidas por el INEC que deberían permitir un debate (...) 1 de cada 4 mujeres en el Ecuador ha vivido violencia sexual. 2. 380.000 mujeres han sido violadas, cifra difundida en el Atlas de Desigualdades Socio Económicas del SENPLADES” (FEDDSR: 14 de enero del 2014)⁴⁹. De otra parte, también se ha enmarcado el carácter histórico de los esfuerzos por reformar una legislación con más de setenta años de antigüedad, “Estamos en un momento histórico. La Asamblea Nacional está a punto de aprobar un nuevo Código Penal que sustituirá al actual (...) Tener la posibilidad de modificar el Código Penal es un hito fundamental que, dentro de unos años, cuando vuelvan la vista atrás, podrán explicar a sus hijos e hijas, nietos y nietas, que estuvieron ahí...” (FEDDSR, Carta Pública a las y los asambleístas: 8 de octubre del 2013). Esta carta circuló días previos al segundo debate de la Asamblea Nacional y posterior a la moción planteada por Paola Pabón, quien posteriormente recibió una sanción por parte de Alianza País. Un hecho que los colectivos, aglutinados en el FEDDSR, decidieron fijar posición y establecer discursos que iban por la violencia de género y una forma de reproducción de la violencia machista que se vive desde las cotidianidades:

...pero está claro que la razón principal - lo que más molestó al patriarca- fue su falta de obediencia, su falta de sumisión, su no lealtad al Código de Ética de Alianza País, que parecería estar por encima de las leyes, los derechos humanos y la Constitución (...) porque desde el orden patriarcal, las mujeres tienen que ser sumisas, obedientes, subalternas; eficientes cumplidoras de las órdenes del patriarca; es decir, objetos de dominación. Por eso, este castigo dirigido solo a mujeres es una sanción de género, es una sanción a todas las mujeres... (Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos, 2013).

La frontalidad de los discursos cuestionaban las lógicas de poder del régimen actual, jugando con la retórica de la propaganda gubernamental (el “avanzamos patria” por “retrocedemos patria”) y aquellas dirigidas a enmarcar el Buen Vivir (eje de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo), dentro de las políticas del ENIPLA –Estrategia

⁴⁹ FEDDSR, es Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. El frame analysis se realizó tomando información desde la cuenta oficial de Facebook.

Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo- que el gobierno con el tiempo canceló para implantar el denominado Plan Familia, que aborda el tema de los derechos sexuales y reproductivos desde los valores y la familia.

Por otra parte, los discursos de la organización *14 millones* buscaban aprovechar la oportunidad política para que Ecuador sea un país libre de aborto (Aborto Cero), denunciando y pidiendo la inconstitucionalidad del artículo 150 del COIP que establece las mismas causales para abortar que definía el Código Penal de 1938. En el mismo plano normativo, se invocaba, además, la carencia de eficacia jurídica del COIP en la medida que el Art. 84 de la Constitución establece que bajo ningún caso las reformas legales atentarán contra los derechos ahí establecidos, *como el derecho a la vida desde la concepción*.

De otra parte, no solamente se desplegaron diversos repertorios para impulsar su agenda política, hubo, además, la recurrencia de citar la postura política del presidente Rafael Correa, “que hagan lo que quieran, yo jamás aprobaré la despenalización del aborto” (14 Millones, Boletín de Prensa, 18 de diciembre del 2013). De hecho, aunque la Asamblea Nacional ya había aprobado en segundo debate el Código Orgánico Integral Penal (diciembre, 2013), al día siguiente *14 millones* pedía que el presidente reafirme su postura en defender la vida según los principios constitucionales ya señalados. El hecho de que no se permita la despenalización del aborto para casos de violación se asumió, implícitamente, como una conquista política para las organizaciones PROVIDA. Ello se pudo evidenciar en una concentración realizada en Guayaquil llamada “Enciende la vida” para celebrar el “derecho a vivir y el fin del aborto” que se realizó el 30 de noviembre del 2013, aproximadamente cuarenta días después de que el presidente Rafael Correa frenara la agenda feminista que había logrado ingresar en el debate reformativo del COIP.

Otro aspecto se refiere al tema de salud. *14 Millones* afirma que bajo ese argumento, es decir, abortar por las causales señaladas en el COIP permitirá que las mujeres sigan abortando, una realidad que se repite en España según afirman en alguno de sus documentos. El Aborto Cero fue la agenda que planteó la colectividad PROVIDA y para ello no solo se apoyó en la posición política del presidente Rafael Correa sino también en los artículos constitucionales que defienden la vida y los principios y valores de las familias heteronormativas. Es decir, la agenda de fondo de

los llamados grupos PROVIDA es ir más allá de la normativa penal de 1938 refrendada en el COIP, que no exista el aborto bajo ninguna causal.

Framing, los debates parlamentarios en Ecuador

En los últimos 20 años de vida democrática en Ecuador, el país vivió tres momentos significativos donde los colectivos y organizaciones feministas pudieron agendar el aborto. Dos tuvieron características constituyentes y el tercero fue el Código Orgánico Integral Penal, que llegó como propuesta del Ejecutivo presentado a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El debate de este ampuloso cuerpo jurídico –la propuesta del Ejecutivo contenía 1083 artículos dividido en cuatro libros- se desarrolló en dos legislaturas. La primera, constituida por Asambleístas Nacionales, Provinciales y del Exterior dando un total de 124 legisladores (unicameral), se desarrolló entre el 2009 y el 2013 bajo la Presidencia de Fernando Cordero (Alianza País). Alianza País fue el partido numéricamente más alto pero sin mayoría suficiente (59 curules), seguido del Partido Sociedad Patriótica (19, siendo la segunda fuerza política en la Asamblea Nacional) y los 17 partidos o movimientos políticos restantes tenían representantes en la Asamblea que oscilaban entre 7 y 1 legislador. La segunda, correspondiente al período 2013-2017, se integró por 137 miembros donde Alianza País tuvo mayoría absoluta (100) y la Presidencia del legislativo recayó, por primera vez en la historia legislativa, en una terna femenina.

En el legislativo existe un Grupo Parlamentario por los Derechos de la Mujer –no institucionalizado- que cuenta con seis coordinadores (cinco mujeres y un hombre), tiene 63 miembros (24 hombres – 39 mujeres) y una de sus integrantes es la Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira. Para formar parte de este grupo, el legislador o legisladora se integra voluntariamente sin importar las tendencias políticas. Como este grupo hay otros ocho grupos que funcionan bajo la misma dinámica y los legisladores que se encuentra en uno pueden participar en otro grupo –o coordinarlo-. Para el caso del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres no se tiene información sobre, por ejemplo, cuál ha sido el rol que han cumplido –como grupo- durante los debates referidos al aborto, cuando se abordó el COIP. Lo que sí ha sido visible es la participación de las legisladoras empujando esta agenda, reuniéndose con organizaciones feministas, a título personal, ya que en ningún momento aparecieron

públicamente como bloque o grupo. De hecho, de ese grupo parlamentario salió una de las voces proponentes para deliberar y votar sobre el aborto para los casos de violación. Paola Pabón (Alianza País) hizo la moción y tuvo que retirar la iniciativa ante la presión pública del Ejecutivo.

El primer debate del COIP se desarrolló en la legislatura precedida por Fernando Cordero (Alianza País). Si bien dicho partido tenía mayoría esta no fue suficiente para aprobar las leyes que asumió el gobierno como compromiso político, razón por la cual tuvo que establecer alianzas con ciertos grupos políticos afines. Uno de los principales compromisos del partido gobernante se refería a las reformas legales que se debían realizar ya que fueron el resultado de una consulta popular que se produjo en el 2011. Bajo ese contexto llegó el COIP, en el 2012. Sin embargo, la presencia numérica de Alianza País empezó a sufrir algunas bajas como la desafiliación de dos de sus correligionarios –por discrepancias en la realización de la consulta popular del 2011- y el distanciamiento de Ruptura de los 25, un partido político aliado del gobierno. Esta situación llevó al partido gobernante a realizar los cabildeos políticos necesarios como anoté⁵⁰.

Pese a que no era un asunto específico el aborto, este junto a temas como la libertad de expresión, el sicariato, la mala práctica médica, entre otros, fueron los que destacaron en la esfera pública y en los discursos político-parlamentarios. Para el desarrollo del primer debate (28 de junio del 2012), Fernando Cordero, Presidente de la Asamblea y en sus facultades como legislador, mocionó para que la deliberación legislativa se realice por “libros y/ o títulos en varias sesiones, con el afán de permitir un debate amplio entre las y los asambleístas y, así recoger el mayor número de observaciones y aportes...” (Acta 174 Asamblea Nacional, 2012: 10). La moción que fue aceptada tuvo como consiguiente acción la exposición del legislador ponente, Mauro Andino (Alianza País), quien presidió la Comisión de Justicia y Estructura del Estado donde se abordó todo el debate y redacción de la propuesta legislativa. En la exposición, Andino señaló escuetamente los resultados que planteó la Comisión sobre el aborto:

⁵⁰ En la legislatura 2013-2017, Alianza País obtuvo una amplia mayoría parlamentaria, pese a que hubo una ruptura con sus aliados de Avanza –que sucedió mucho después del debate del COIP, debido a decisiones políticas en torno a los fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

Aborto no punible: En el texto vigente del aborto no punible, se habla del aborto proveniente de la violación a la mujer idiota o demente. No obstante, la Comisión consideró conveniente mantener el "aborto proveniente de una violación", en ponderación del derecho a la integridad sexual y reproductiva. El debate sobre estos nudos críticos, aún no concluye y deben ser objeto de debate amplio y participativo en todos los foros públicos (Acta 174 Asamblea Nacional, 2012: 66).

La postura dejó abierta la posibilidad de debatir sobre cómo quedaría definido el tema del aborto para casos de violación, desde la perspectiva de la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, Rolando Panchana (Alianza País) fue quien marcó firmemente la pauta para rechazar cualquier puerta abierta al aborto y mantener la posición política del Presidente Rafael Correa, que previo al primer debate señaló que cualquier norma que permita el aborto él la vetaría. El planteamiento del *frame* se centró el aspecto legal-constitucional al señalar que el artículo cuarenta y cinco es muy claro cuando se establece que El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección *desde la concepción*. Frente a ello, la propuesta de la Comisión de Justicia lo que hace es modificar “la propuesta original del Presidente de la República en el proyecto remitido a la Comisión, que en el artículo setenta y cuatro de esa propuesta, denominaba al aborto ‘terapéutico o eugenésico’ y, simplemente transcribía lo que está vigente en el artículo cuatrocientos cuarenta y siete del Código Penal actual” (Acta 174 Asamblea Nacional, 2012: 107), es decir, el de 1938 que estaba justamente sujeto a reforma. Ante la posibilidad de que un aborto por violación pueda quedar exceptuado, Pachana subraya el carácter jurídico al señalar que se presume el cometimiento de una violación por sobre el derecho inviolable y constitucional del derecho a la vida. Para el legislador, primero, es el derecho a la vida; luego la presunción de violación que está sujeta a comprobación jurídica.

Con esta primera aproximación, explicaré la ruta de análisis. Para el *frame analysis* de los debates parlamentarios tendré tres momentos. Uno, observaré los *marcos* de los legisladores de la bancada oficialista (Alianza País); dos, un mismo ejercicio de análisis con los partidos de oposición; y tres, un análisis de las organizaciones sociales a favor o en contra del aborto que se presentaron en las dos sesiones plenarias bajo la figura de “Comisión General”, una modalidad contemplada en la legislación ecuatoriana como se explicó anteriormente. Es decir, si bien hubo dos debates o sesiones plenarias

donde se trató el aborto no realizaré el análisis bajo ese criterio, sino por lo arriba descrito.

En el caso de la bancada de Alianza País, se evidenciaron *frames* que apuntan a sostener el principio jurídico de defender la vida desde la concepción que se establece en la Constitución vigente –como resultado de la estrategia política de Alianza País durante la Asamblea Constituyente del 2007-, reforzando dicho argumento con criterios y valores religiosos⁵¹. Aunque también, Gina Godoy (Alianza País) empleó el mismo texto constitucional para recoger el derecho que tienen las mujeres sobre sus derechos reproductivos: “Dice el artículo sesenta y seis, numeral diez, de este texto constitucional: tenemos derecho a decidir cuándo nos queremos convertir en madre, hay algunas que no lo quieren hacer y eso lo tenemos que respetar, pero cuando alguien resuelve ser madre simplemente tenemos que resolver también respetar esa voluntad y sabrá cuando quiere serlo y cuántos hijos tener” (Acta 257 – A Asamblea Nacional, 2013: 109-110). Las voces a favor de la reforma del Código para insertar el aborto no punible para casos de violación apelaron a marcos discursivos centrados en el derecho de las mujeres a decidir libremente sobre su maternidad o no (los argumentos giran, en muchos casos, en esa cualidad biológica). Aunque van acompañados de discursos sobre el derecho a decidir, las invocaciones para tratar el tema no van desde un ángulo moralista y religioso sino que se plantea como un asunto de salud pública. La construcción discursiva gira en relación al derecho de decidir sobre la maternidad en el marco familiar, así como del derecho de decisión autónoma sobre el cuerpo. Es decir, han sido dos líneas discursivas que han estado cruzadas en diferentes momentos del debate.

De otra parte, en la defensa o rechazo del aborto para casos de violación se acude a lugares comunes como las vivencias familiares o desde el rol familiar que

⁵¹ Se pueden citar algunos casos como el asambleísta de Alianza País, Christian Viteri: “la retórica de siempre para tratar de imponer la industria del aborto, la industria de la muerte en el Ecuador, de que perdamos nuestros valores como ciudadanos, como sociedad, es que no se debe traer al mundo a un bebé no deseado (...) Un buen propósito de vida es que todo lo que hagamos no le haga daño a nadie y desde el punto de vista laical terminó citando a Juan Pablo II: “Que la libertad no consiste en hacer lo que a ti te da la gana, sino en tener derecho de hacer lo que debes” (Acta 174 – A Asamblea Nacional, 2012: 28-30); o del Asambleísta de la misma bancada, Daniel Mendoza: “Mi creencia personal sobre un embarazo de esta naturaleza o un embarazo cualquiera, es que cada criatura es una demostración, es la demostración más pura de amor, pero de Dios hacia la humanidad, es un mensaje que dice yo todavía creo en ustedes, por eso envió un nuevo ser (...) Entonces padres accidentales, definitivamente, sí pueden haber y los hay un montón, pero hijos accidentales no hay...” (Acta 257 – B Asamblea Nacional, 2013: 58).

ocupan –o podrían ocupar- (padre, madre, hermana...). En algunos momentos se cae en la anécdota sobre alguna vivencia específica –o contada- o intentar reposicionar a los escuchas en situaciones similares (¿Qué pasaría si tu hija fuera violada...?). Ese es un argumento al que se apela mucho. Hay también una escasez de referencia a los marcos institucionales de derechos humanos internacionales o que versan sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres –salvo específicas excepciones donde se mencionó a la Convención Belem do Pará o la CEDAW-. El único momento donde se desarrolló con cierta amplitud fue cuando se compartió durante el segundo debate de la Asamblea (2013), la experiencia de un país andino y de la misma tendencia ideológica que Ecuador: Bolivia. Fue una carta enviada por la Senadora boliviana Gabriela Montaña, Presidenta del Senado de la República, la cual no despertó reacciones en el parlamento ecuatoriano:

He tomado conocimiento de que en su país se va estructurando el Proyecto de Ley del Código Penal, en este su país hermano en el marco de la construcción del Estado plurinacional, tomando el mandato emitido por la Asamblea Constituyente en busca de las reivindicaciones sociales, ha surgido la necesidad de modificar y crear nuevas normas para afrontar las conductas delictivas que traen consigo actos violentos que vulneran la integridad física, emocional y psicológica de las mujeres (...) Así mismo, me permito mencionarle que nuestro Código Penal contempla la figura jurídica del aborto consentido en caso de violación sexual, que garantiza a las mujeres ejercer su derecho fundamental de autonomía de decisión y dignidad frente al delito cometido...” (Acta 257 – A Asamblea Nacional, 2013: 175).

En el período legislativo 2013-2017, Alianza País fue un bloque con mayoría absoluta y desde donde se escucharon persistentes posturas a favor de despenalizar el aborto para casos de violación, siendo pocas las voces contrarias que apelaban a criterios religiosos o *técnicos* para no modificar el Código Penal de 1938 que guardaba consonancia con la propuesta del Ejecutivo. Fue justamente en la bancada oficialista que Paola Pabón mocionó en el segundo debate sobre el COIP para votar de manera individual el artículo referido al aborto, que más allá de posiciones partidarias, era un asunto de *conciencia*, de *fuero propio*, señaló. Lo hizo desde la perspectiva de derechos: la progresividad de los mismos y la decisión de las mujeres sobre sus cuerpos. Por ello, la legisladora apeló

a la objeción de conciencia⁵². La moción no se pudo atender inmediatamente como solicitó la legisladora y la Presidenta encargada (Rossana Alvarado, legisladora que se identifica como feminista y de Alianza País) suspendió el debate para el día siguiente. El mismo día, horas más tarde, Rafael Correa amenazó con renunciar al cargo si es que se aprobaba dicha moción. Calificó, además, de traición y deslealtad, sentenciando, “Que hagan lo que quieran, yo jamás aprobaré la despenalización del aborto” (La República, 2013).

Al día siguiente, al retomar el segundo debate del COIP, la legisladora retiró la moción para mantener la unidad de la bancada, y la alocución, estuvo dirigida a responder los adjetivos del Presidente Rafael Correa:

(Paola Pabón) ...Quiero decirte y decirle a la gente que los traidores no son los que han tenido la tesis de defender a las mujeres, ¿o acaso se olvidan que Marisol Peñafiel defendió el treinta de septiembre hasta con su vida y hoy porque plantea la defensa de las mujeres violentadas es una traidora? No, compañero Presidente, con el inmenso cariño que te tenemos, decimos que esta vez te estás equivocando. Pero por la unidad de esta bancada, por la unidad de esta bancada, por la unidad de mis cien compañeros asambleístas y esto les digo a y esto les digo a cada uno de mis cien compañeros asambleístas que estamos aquí, a estos cien compañeros asambleístas que desde este espacio tenemos que jugar un rol y construir esta revolución ciudadana, compañeros, retiro la moción para que este bloque no tenga la posibilidad de evidenciar una ruptura. Posiblemente, señora Presidenta, no me lastimen los abucheos de la oposición, me lastima haber decepcionado a compañeros y compañeras que tienen el legítimo derecho de reclamar de esta Asamblea una posición distinta, lo hago con firmeza, lo hago con la valentía y la coherencia que ha representado mis diecisiete años de lucha política, posiblemente la gente plantea y diga que me he equivocado... (Acta 257 – B Asamblea Nacional, 2013: 4).

La posición política no respondió a una disciplina partidaria, pero sí frente a la postura de Rafael Correa. Evitar una ruptura en las filas oficialistas evidenció, en efecto, las posiciones intrapartidarias aunque con una clara tendencia a la despenalización del aborto para casos de violación.

En el caso de la oposición. Los discursos tuvieron una tendencia hacia la no despenalización y enfatizando la defensa de la vida. Ninguna de las voces apeló a

⁵² Para ello hizo referencia al Artículo 66, Numeral 12, que señala: “El derecho a la objeción de conciencia, que no podrá menoscabar otros derechos, ni causar daño a las personas o a la naturaleza...” (Capítulo VI, del Capítulo IV sobre Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades). El referido numeral no indica si se aplica para movimientos y partidos políticos, sino que se enmarca en los derechos a la libertad que tienen las personas y que garantiza el Estado.

objeción de conciencia alguna como sí se presentó en las filas de Alianza País (aparte de Paola Pabón, se sumó Betty Carrillo, por ejemplo). Los discursos a favor de despenalizar el aborto para casos de violación tuvieron algunas posiciones jurídicas, e igual que en las filas oficialistas, hubo escasez de referencias a marcos normativos de derechos humanos, sean nacionales o internacionales. Sin embargo, las convicciones personales y religiosas sí estuvieron presentes: (Andrés Páez, Izquierda Democrática) “Aquí se ha hablado del tema del aborto, yo personalmente estoy en contra, por mis convicciones personales y religiosas...” (Acta 174 – C Asamblea Nacional, 2012: 33); (Raúl Auquilla, CREO) “Quiero solicitar un aplauso al Presidente de la República por esa posición, nadie lo aplaude...” (Acta 257 – B Asamblea Nacional, 2013: 12).

Sin embargo, desde la oposición también hubo algunas voces que sumaban a las posiciones favorables planteadas desde el oficialismo como se evidenció en los casos de Fernando González (Movimiento Cívico), María Paula Romo (Ruptura de los 25), o el de Ramiro Aguilar (Movimiento SUMA). Las voces en contra del aborto fueron mayoritarias y llegaron desde partidos políticos considerados *partidocráticos* –si se toma en cuenta el discurso presidencial- como el Partido Sociedad Patriótica, el Partido Roldosista o de movimientos políticos vinculados al socialcristianismo como el Movimiento Machete. Hay, se puede indicar de manera general, una relación inversamente proporcional sobre las posiciones políticas entre Alianza País y la oposición: desde el oficialismo hubo más tendencias a favor de la despenalización, y menos voces contrarias; en la oposición, es al revés, más en contra y menos a favor.

La participación de los legisladores en el Parlamento ecuatoriano tuvo aportes muy específicos sobre el aborto, aunque algunos sí trataron con más amplitud el tema en sus intervenciones. No todos los parlamentarios pidieron el uso de la palabra para tratar el aborto, más sí para los otros aspectos del COIP. Entonces sucedía que un legislador trataba el tema y el siguiente no necesariamente continuaba ese debate, sino que planteaba otra temática. Por esa razón, los discursos fueron muy específicos (defender la vida/decisión de la mujer) aunque con el mismo tono personal, más íntimo, como apelando a subjetividades con una retórica a ratos sensacionalista.

Finalmente, un tercer aspecto a identificar en las sesiones plenarios donde se trató el COIP tiene que ver con la figura de colegislación del ciudadano o de las organizaciones sociales que quieran participar en las sesiones legislativas bajo la figura

de Comisión General que se contempla en la Ley Orgánica de la Función Legislativa,⁵³ aunque dichos aportes no son vinculantes necesariamente. En los debates parlamentarios participaron tanto colectivos como ciudadanos que se registraron previamente y tuvieron espacio para defender sus ideas según la disposición del Presidente o Presidenta del legislativo. Las posturas políticas fueron abiertamente diferentes, de la misma manera que la que se presentó entre los legisladores⁵⁴. Sin embargo, un matiz a diferenciar tiene que ver con cierto nivel de documentación en la que se apoyaron ambas posiciones, sobre todo, en el uso de estadísticas y documentos de organizaciones internacionales, aunque desde las filas de PROVIDA hubo ciertos argumentos en tono conspirativo y desde un lugar de enunciación de una militante conversa y defensora de la vida como Amparo Medina:

Esta agenda anti natalista se promueve en todo el mundo a través de la Organización de las Naciones Unidas. Ciertamente la ONU puede hacer muchas cosas buenas, pero a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas se procura, desde hace varios años, imponer el aborto en los países en vías de desarrollo y esto lo confirmó el señor arquitecto Fernando Cordero en la entrevista en noventa y cinco punto siete, cuando afirma que las directrices para legalizar el aborto fueron expuestas aquí, a ustedes, en la Asamblea la semana pasada. Señores asambleístas, hablo con pleno conocimiento de causa. Yo misma fui consultora del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Derechos de Salud Sexual Reproductiva y este término reconocido por los mismos grupos feministas no es más que un eufemismo para introducir el aborto. Aquí en este foro reconozco que yo misma como, feminista proaborto, he llevado a mujeres a abortar con varios pretextos, entre ellos la violación, sin embargo hoy soy consciente que no ha servido en absolutamente nada para solucionar la problemática de las mujeres (...) El aborto por violación se convierte no solo en un instrumento de control por parte de naciones poderosas, sino que constituye una forma más de esclavizar a la mujer convirtiéndola en mero objeto sexual, dejando al violador y criminal libre e impune (...) El aborto es un gran negocio, la IPPF que administra la gran parte de cámaras de aborto en el mundo y que tiene sus filiales aquí en Ecuador CEMOPLAF y APROFE, en el dos mil siete reportó que mató a doscientos sesenta y cuatro mil novecientos cuarenta y tres mil niños por nacer y tuvo ganancias de cincuenta y cinco punto ocho

⁵³ El artículo 150 de la referida norma indica que el Pleno del Congreso podrá declararse en “Comisión General” por iniciativa del Presidente o por mayoría absoluta de los asambleístas, y esta podrá concluir cuando el Presidente del legislativo así lo considere. Ahí se podrán presentar organizaciones ciudadanas o personas que quieran presentar o exponer temas de interés o de competencia de la Asamblea Nacional.

⁵⁴ Aunque hubo una postura “alternativa”, pero que no fue presentada con suficiente argumentación y procedimientos institucionales (mocionar): “Como no hablar sobre la cuestión del aborto, aunque nos duela mucho la situación de la violación, pero sí podríamos nosotros poner en el artículo ciento cuarenta y nueve, un tercer inciso que justifique la violación con autorización judicial, a lo mejor, lo arreglemos de mejor forma” (Nelson Serrano, Alianza País, segundo debate: 105).

millones de dólares por aborto seguro (Acta 174 – D Asamblea Nacional, 2012: 40-41).

Quienes rechazaban la despenalización realizaban mayores referencias a la Constitución y el principio instalado en ella: proteger la vida desde la concepción. En sus exposiciones fueron más recursivos y presentaron material audiovisual en la Asamblea Nacional –pese al malestar que pudo causar al entonces Presidente del legislativo, Fernando Cordero-: (Mario Monteverde, Fundación Defendamos la Vida) “Son imágenes crudas, estoy de acuerdo, pero eso es lo que va a pasar si nosotros legislamos despenalizando el aborto. Miren ustedes, allí se ve el piecito de ese niño, de esa criatura...” (Acta 174 – D Asamblea Nacional, 2012: 30).

Por otra parte, los colectivos feministas apostaron por enfocar sus argumentos en el derecho soberano de los cuerpos (autonomía) y el derecho a la salud sexual y reproductiva, (Natalia Correa, Asamblea de Mujeres Populares y Feministas del Ecuador) “que reitera la capacidad de las mujeres a decidir sobre sus propias vidas, sobre su vida sexual, su maternidad, su opción sexual y a la participación política (...) exigimos aborto seguro para no morir; exigimos atención médica digna para parir...” (Acta 257 Asamblea Nacional, 2013: 42). (Virginia Gómez de la Torre) “Quiero tocar adicionalmente lo siguiente, las mujeres no aceptamos que nos expropian nuestra capacidad reproductiva y declaren que nuestro útero es propiedad del Estado, no aceptamos una extra-territorial de nuestro cuerpo, mi cuerpo es mío, no es de la Iglesia, no es del Estado, es mío...” (Acta 174 – A Asamblea Nacional, 2012: 13). O la exigencia ética y moral a los asambleístas:

(Saraí Maldonado, Asamblea de Mujeres Populares y Feministas del Ecuador) Y, además, queremos recordarles y decirles, porque estamos dolidas, porque estamos molestas, porque estamos preocupadas, pero porque seguiremos además, que cada muerte, que cada suicidio de adolescentes por embarazos no deseados de este país, a partir de la aprobación del Código Penal será responsabilidad suya, Sí, porque ustedes tienen la obligación moral y ética de garantizar que leyes que ponen en peligro la vida de las mujeres o que garantizan la vida y la salud de las mujeres, sean redactadas y sean garantizadas... (Acta 257 Asamblea Nacional, 2013: 41-42).

En términos concretos, si se tiene que atender algún resultado concreto de esta Comisión General, ambas partes salieron sin ganancia absoluta –racionalmente hablando-. El articulado del aborto quedó con el mismo espíritu salvo el cambio en

redacción de “mujer idiota o demente” a mujer “con discapacidad mental”. Sin embargo, los colectivos feministas lograron incidir en la Asamblea Nacional con lógicas de coordinación política con diferentes asambleístas –sobre todo de Alianza País- y pese a que hubo fuerte probabilidad de que la despenalización del aborto para casos de violación se lograra, recibió el freno político –un veto no institucional- que impidió la concreción de las aspiraciones feministas⁵⁵.

Conclusión

Ecuador no tiene un proceso político izquierdista como Uruguay. Es decir, existen no solamente diversas expresiones de la izquierda sino también un sistema político fragmentado. A ello hay que sumar que los debates político-públicos han ocurrido bajo ciertas coyunturas políticas siendo el más significativo el período de la Asamblea Constituyente del 2007. Un proceso donde el tema del aborto estuvo presente pero que no logró materializar las aspiraciones de las organizaciones feministas. Otro momento relevante y específico con el tema del aborto fue el debate en torno al COIP, donde uno de sus articulados recogía la legislación sobre el aborto de 1938.

Los marcos discursivos de las organizaciones feministas apuntaban a abrir la posibilidad de que el aborto sea posible para casos de violación (muy diferente al de Uruguay) bajo la consigna de “no queremos parirle el hijo al violador”. Se subrayaron, además, marcos relacionados al derecho de las mujeres (libre decisión) aunque, en diversas ocasiones bajo argumentos relacionados a la salud de las mujeres (planteamientos médicos). De otra parte, las llamadas organizaciones PROVIDA insistieron en sus planteamientos de defender la vida desde la concepción aunque con una agenda poco visibilizada. Me refiero a la exigencia de que Ecuador se inscriba bajo la consigna de Aborto Cero. Este *frame* no fue suficientemente planteado durante los debates del COIP y se concentraron, sobre todo, en impedir el avance de la agenda política de las organizaciones feministas.

Finalmente, en el campo del debate parlamentario, fueron evidentes las escasas referencias a los marcos jurídicos internacionales sobre derechos humanos, un *frame* muy presente en los debates legislativos en Uruguay. Primo, por el contrario, marcos

⁵⁵ Después del segundo debate en el Pleno de la Asamblea, se procedió a la votación. El COIP se aprobó con 101 votos afirmativos, 28 negativos, 0 blancos y 1 abstención. Durante la votación estuvieron presentes 130 asambleístas.

discursivos que, por un lado, defendían las posiciones del Presidente y, por otro lado, los discursos de carácter religiosos que provenían, principalmente, de la oposición. Aunque no hubo posiciones absolutas. Es decir, ni la oposición tuvo una postura en contra, ni el oficialismo una postura única y a favor. Por el contrario, ambas tendencias mantenían en sus filas posiciones diferentes. Aunque sí se evidenció que en las filas gobiernistas hubo posiciones a favor de despenalizar el aborto para casos de violación, razón por la cual una de sus integrantes mocionó para poder debatir el articulado de manera específica. La meta no se logró ya que el Presidente vetó, no bajo los canales institucionales, dicha posibilidad.

CAPÍTULO IV URUGUAY Y ECUADOR, EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este esfuerzo descriptivo-interpretativo he abordado tres aspectos en cada uno de los países: uno, las Estructuras de Oportunidad Política donde he observado los legados históricos-políticos de la emergencia de la izquierda, el sistema de partidos políticos (y sus mecanismo institucionales en el Legislativo y el Ejecutivo) así como la representación política de las mujeres; dos, las legislaciones y los debates que se han presentado en torno al aborto (legados históricos y discursivos); y, tercero, los *frames* de los debates parlamentarios así como de las organizaciones sociales a favor o en contra del aborto, durante el período de análisis 2010-2015. Hecho esto, puedo plantear tres aproximaciones interpretativas, comparativamente hablando.

Estructuras de Oportunidad Política, comparación

Empezaré indicando que la evolución histórica de la izquierda en el escenario político muestra cierta *tradición* institucional ya que con el tiempo se ha convertido en una coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio), una situación que en Ecuador no se ha presentado, de alguna manera por la alta fragmentación en el sistema de partidos políticos. ¿Cómo afecta a la izquierda ecuatoriana esta característica? En el espectro político hay varios partidos de izquierda que han tenido alianzas específicas pero no en las proporciones de la experiencia uruguaya. La izquierda no se aglutina y se obtienen avances electorales e institucionales por cuenta propia o por medio de alianzas específicas con resultados no necesariamente significativos en el plano nacional. Ahora, la fuerte presencia del actual régimen izquierdista, electoralmente hablando, puede reconfigurar la realidad del sistema de partidos políticos en el país, en la medida que Alianza País se ha convertido en una sólida presencia partidaria y el resto de partidos ha ido disminuyendo, sea por las nuevas normas legales sobre los partidos políticos (en el campo de la elección y de su constitución) o por factores internos (organización, por ejemplo) o factores externos (la deslegitimación desde el actual régimen).

La izquierda uruguaya no ha tenido un papel esquivo frente a las demandas políticas del aborto exigida principalmente por las feministas, aunque no ha sido –y hay que precisarlo– una posición monolítica a favor del derecho de las mujeres a elegir sobre sus cuerpos, un comportamiento que ha estado presente también en los otros partidos

políticos. Sin embargo, la posición política del Frente Amplio fue más destacable y notoria aunque ha sido muy significativo la presencia de figuras jerárquicas masculinas que levantaron la agenda pro aborto frente a otro jerarca y líder relevante (Tabaré Vázquez) quien se mostró contrario, una postura que mantuvo cuando fue el primer Presidente de izquierda en Uruguay que llegó a ser gobierno y vetó parcialmente una normativa que despenalizaba el aborto. En el caso ecuatoriano, la literatura revisada no evidencia que algún partido político izquierdista haya impulsado con insistencia la despenalización del aborto. Esto no quiere decir que no hayan existido posiciones individuales. Lo que subrayo es que no ha existido una posición política partidaria en Ecuador que pueda recoger o mantener en sus planes de gobierno esta agenda política exigida por los colectivos y organizaciones feministas.

Sistemas de partidos políticos y mecanismos institucionales

En una lid electoral, Uruguay ya no cuenta con un bipartidismo *puro* sino que existe un tercer actor relevante: el Encuentro Progresista-Frente Amplio. Al momento de escribir la presente tesis, este partido tiene una amplia mayoría en las cámaras lo que le permite no negociar o asumir compromisos políticos con partidos de oposición. La realidad ecuatoriana muestra, por el contrario, una tradición multipartidista –atomizada, fragmentada y de crisis interna en los partidos- que ha puesto una pugna de poderes en la dinámica ejecutivo-legislativo. Sin embargo, de acuerdo a los hallazgos evidenciados, al parecer hay una tendencia a disminuir el número efectivo de partidos por las razones ya indicadas, con una fuerte presencia del partido gobernante.

En el Ejecutivo, ambos países establecen mecanismos que guardan relación con el sistema presidencialista, aunque con una tendencia más marcada en Ecuador (Alcántara, 2013). La viabilidad del sistema presidencialista uruguayo se sostiene –no como único factor- en la poca fragmentación de su sistema de partidos políticos (Sartori, 2005; Mainwaring, 1993), muy distinto al nivel de *fraccionalización*, cuya realidad no cuenta Ecuador-. Cada Ejecutivo tiene sus facultades tendientes a priorizar acciones más urgentes en lo económico (Ecuador) o un ejecutivo que trabaja coordinadamente con su Consejo de Ministros (Uruguay) y que cuenta con un *gatekeeper* en el legislativo, un Vicepresidente que ocupa la Presidencia del Senado y de la Asamblea General. Cabe recalcar que la figura del veto presidencial (colegislador) es una facultad que tienen

ambos países aunque con matices en la respuesta del legislativo –que ya he descrito anteriormente-. En ese sentido, los ejecutivos tuvieron que responder en diferente matiz sobre el aborto: Tabaré Vázquez veta el artículo sobre el aborto y viabiliza una ley sobre derechos sexuales y reproductivos; Rafael Correa veta –de manera *extra* institucional- el artículo sobre el aborto para casos de violación. Es decir, frena un debate con advertencia de renunciar a la presidencia en caso de que la legisladora de su propio partido persista en la moción planteada y que recogía las aspiraciones de las organizaciones feministas de Ecuador.

De otra parte, las formas para disolver la acción del legislativo y el ejecutivo son más *radicales* en Ecuador (*muerte cruzada*), aunque presenta otras variaciones menos exigentes en Uruguay como se ha evidenciado. Otro aspecto que es oportuno mencionar se refiere a la *transversalización* del enfoque de género en todas las acciones del Estado ecuatoriano, enfatizando las cuestiones equidad y paridad tanto en la representación como en los concursos públicos de los diferentes estamentos del Estado, un hecho que no evidencia la Constitución de Uruguay, probablemente por el contexto social y político en el que fue redactada (1967)⁵⁶. De hecho, en Ecuador se han diseñado algunas leyes para que los partidos políticos, por ejemplo, puedan atender la paridad de género, sin embargo, estas no tienen una sanción específica en caso de no cumplirlo y de esa manera se abre paso a la discrecionalidad donde el ente electoral decida a qué partido o movimiento político pueda inscribir en una justa electoral. Estas premisas son presuposiciones que sugieren la realización de futuras investigaciones académicas que puedan dar cuenta de estos comportamientos tanto en la sociedad como las configuraciones políticas en el sistema político ecuatoriano.

En el legislativo, las dinámicas de participación ciudadana son diferentes en ambos países. En el caso ecuatoriano se puede evidenciar que los ciudadanos y las organizaciones tienen menos exigencia porcentual para la recolección de firmas que en Uruguay –abiertamente más alta-. En Ecuador, estos arreglos institucionales pueden ser oportunidades políticas que probablemente no se estén considerando por una creciente desconfianza hacia el ente electoral encargado de procesarlas. Por ejemplo, luego de la aprobación del Código Orgánico Integral Penal, las organizaciones feministas no han

⁵⁶ En la web del Parlamento de Uruguay (www.parlamento.gub.uy) se indica que la Constitución de 1967 tiene modificaciones plebiscitadas que se realizaron el 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

planteado públicamente la posibilidad de recolectar firmas e implementar los mecanismos de participación ciudadana ya descritos. Mientras que en Uruguay, pese a un porcentaje más alto para las firmas requeridas, las organizaciones contrarias al aborto decidieron recolectar dichas firmas y abrir un proceso de consulta popular que les fue adverso. Finalmente, hay que identificar las características de la representación política de las mujeres en los legislativos de ambos países por dos razones: uno, son agentes potenciales para la construcción de agenda con enfoque de género, aunque con la salvedad de que su sola presencia no necesariamente garantiza y efectiviza que ello suceda. Las conquistas de la agenda de género como los contextos socio-políticos descritos son multicausales. Dos, identificar algunos criterios sobre la presencia de las mujeres en los legislativos durante los gobiernos de izquierda.

Representación femenina en los legislativos

Diversas investigaciones (Albaine, 2014, Unión Interparlamentaria, 2014) reconocen la importancia de que existan mecanismos institucionales que permitan equilibrar la desigualdad en el acceso y la competencia política de las mujeres en relación a los hombres sea por medio de ajustes en el sistema electoral (las listas abiertas, el tipo y tamaño de circunscripciones electorales, entre otros) o aquellas que apuntan al sistema de partidos político, como el establecimiento de Ley de Cuotas –sea las reguladas por ley, voluntarias o de ambos tipos-. Estos elementos fomentan el acceso y la participación, pero no garantizan necesariamente una efectiva participación.

Bajo ese marco teórico, hubo hallazgos sobre la representación política de las mujeres en los espacios legislativos entre Ecuador y Uruguay, donde este último tiene una baja representación frente a Ecuador que es bastante alta. Sin embargo, la presencia numérica –relevante, sin duda- no se visibiliza en una mayor oportunidad para conquistar agendas de género. Mientras que, de manera inversa, Uruguay al tener una menor representación ha logrado impulsar eficazmente temas como el aborto como, por ejemplo, haber instituido una Comisión Especial de Género y Equidad (CEGE) un hecho que en Ecuador no se ha presentado pese a que en la actualidad se cuenta con una Mesa Directiva de la Asamblea Nacional presidida por mujeres. Se ha observado, además, una mayor presencia de mujeres en el parlamento ecuatoriano que ha ido de la mano de un descenso de la participación de los partidos políticos. Esto último no tiene

que observarse como una reacción adversa de los ciudadanos en relación a estos grupos políticos institucionalizados ya que obedecen, principalmente, al cambio de las reglas de juego en términos electorales. Este cruce de variables supone también preguntarse si el electorado ecuatoriano se muestra más inclinado a elegir mujeres para cargos de representación política o, en todo caso, los partidos políticos probablemente se encuentren más receptivos para incluir en sus listas la paridad de género.

En un estudio sobre la representación política de las mujeres en la política escandinava Dahlerup establecen que la *masa crítica* “es una minoría capaz de crear recursos institucionalizados que de ahí en adelante mejorarán el estatus de los grupos minoritarios como las cuotas de mujeres” (1986: 156). Es decir, se trata de una pequeña gran minoría que implica un cambio cualitativo capaz de utilizar los recursos de la institución o de la organización donde se encuentran, como señala la autora. Esta *masa crítica* en Uruguay se materializa con las acciones intra legislativas que realizaron para poder impulsar las agendas de género, una situación distinta en Ecuador que pese a tener una creciente representación política de las mujeres –y bajo el supuesto de una menor resistencia cultural de elegir a mujeres en espacios de decisión- el aborto, como agenda política no forma parte de las prioridades entre las mujeres legislativas.

Otro aspecto para entender el comportamiento de las mujeres en el legislativo tiene que ver con la variación de actitudes y valores de la clase política ecuatoriana considerando los dos procesos constituyentes que atravesó el país. Freidenberg (2008) realiza una comparación de los períodos legislativos entre 1996 y el 2008 y se evidencia que en el caso de Alianza País la tendencia fue a favor del aborto, siendo los más opuestos el PRIAN y el Partido Social Cristiano. Se apunta, además, que en la legislatura del 2003 la mayoría de diputados se manifestó a favor del aborto, entre ellos, los legisladores de la Izquierda Democrática o el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Del 2008 a este tiempo han transcurrido varios procesos electorales y puede ser que la tendencia se mantenga a favor del aborto, en el caso de Alianza País, esto en función de las diversas voces que expresaron el respaldo político para despenalizarlo en casos de violación. Aunque, el debate, como ya señalé, quedó trunco por la posición personalista del primer mandatario.

Debate político-público sobre el aborto

En el campo de la izquierda, Uruguay ha tenido una posición aperturista ante la demanda de las organizaciones feministas, una situación que se ha reflejado desde el retorno a la democracia (1985) hasta la llegada al poder (2004). De hecho, en ese período, han surgido una serie de iniciativas legislativas para tratar el aborto lo que de alguna manera ha incidido en la opinión pública. Es decir, el aborto no ha sido un tema tabú o extraño, sino que con sus diferentes avances y retrocesos se ha ido debatiendo desde el legislativo y con el acompañamiento de las diferentes organizaciones feministas. Ese contexto ha posibilitado que el Frente Amplio en algunos momentos incluya en su Plan de Gobierno la despenalización del aborto.

Aunque, como se evidencia en los hallazgos, a pesar de tener la oportunidad política para materializar una agenda exigida muchos años por los colectivos y organizaciones feministas, Tabaré Vázquez vetó el artículo sobre el aborto en la Ley por la Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva. Ecuador, en este tema, ha tenido en los últimos 20 años tres oportunidades políticas para insertar una legislación favorable al aborto: uno, la Asamblea Constituyente de 1998, la Asamblea Constituyente del 2007 y el debate del Código Orgánico Integral Penal en el 2012-2013. Sin embargo, los avances han sido muy específicos como reconocer el derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual (Asamblea Constituyente 1998) y que se mantiene en la Constitución del 2008, específicamente, en el artículo 66, numeral 10, donde se afirma el *derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre la salud y vida reproductiva*. La última constituyente tuvo un fuerte tono para debatir sobre el aborto y un alto impacto en la opinión pública, una situación que obligó a Alianza País a subrayar la posición de *defender la vida desde la concepción* a fin de no tener a la Iglesia Católica haciendo campaña por el NO para la aprobación en consulta popular de la Constitución vigente.

Con todo lo expresado, comparto el siguiente gráfico para sintetizar las apreciaciones comparativas entre ambos países que ya he descrito detalladamente líneas arriba.

Gráfico 4. Cuadro comparativo de sistemas políticos y la izquierda



Fuente: Elaboración propia

Frames de los debates públicos-parlamentarios

Esta inmersión en el terreno discursivo buscó comparar los (contra)argumentos; las referencias documentarias históricas, políticas, entre otros; las propuestas; las figuras retóricas utilizadas para sustentar sus posiciones; la identificación argumentativa del problema y la rica diversidad discursiva que permitirá tener mayores elementos socioculturales y políticos sobre el abordaje del aborto tanto en la esfera pública.

Los marcos interpretativos si bien han tenido una línea distintita (a favor/en contra) el planteamiento del aborto tuvo resultados políticos muy diferente en cada país en el plano de lo que quedó legislado. Uruguay optó por una *tercera vía* para legislar específicamente sobre el aborto, tomando como antecedentes las experiencias legislativas en países europeos. Esto a fin de no ir por los valores absolutos para optar por el derecho de la mujer o el derecho del no nacido. La legislación uruguaya, como se ha evidenciado, muestra algunos procedimientos para que el aborto pueda darse legalmente en los establecimientos de salud pública. Aunque el Frente Amplio asumió dicha postura en función de la falta de votos para aprobar una legislación más pro derechos a las mujeres. Es decir, una vez aprobado en la Cámara de Senadores se buscó la aprobación en la Cámara de Representantes, un espacio donde se tenían los votos

asegurados. Por ese escenario se tuvo que buscar el “voto 50” que vino de la mano de un ex coideario ahora en integrante de otro partido político: Iván Posada (Partido Independiente). Con dicho legislador, el Frente Amplio tuvo que negociar acuerdos que se tradujo con la legislación que se encuentra vigente actualmente.

El amplio debate en el legislativo uruguayo recogió los legados discursivos que han venido sosteniéndose en las más de dos décadas que se ha debatido el aborto. Es decir, la necesidad de que el tema del aborto no sea visto solamente como un tema de salud pública sino como un asunto de derechos de las mujeres. El amplio y fructífero debate sobre las normas constitucionales, las normas internacionales así como las legislaciones específicas sobre el derecho de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos fueron una constante entre los legisladores sea a favor o en contra de la norma. Fue particularmente enfático el debate sobre el Pacto de San José y su artículo cuarto que se refiere a la vida *en general*. No escasearon las posiciones críticas o rescatables de la legislación de 1938 que penalizó el aborto, las invocaciones a la posición de Tabaré Vázquez –en particular de la oposición-, y lo que ya he evidenciado, la posición desde el oficialismo al afirmar que no era la ley que esperaban pero eran conscientes que se trataba de un paso más a la conquista de los derechos de las mujeres en su vida reproductiva.

Ecuador no tuvo un debate específico sobre el aborto, sino que este se presentó en medio de un amplio debate del Código Orgánico Integral Penal –COIP- que abordó diversidad de temas. Sin embargo, desde las filas del partido gobernante (Alianza País) hubo argumentos que se inclinaban a despenalizar el aborto para casos de violación, la agenda exigida por las organizaciones feministas ya que el Código Penal de 1938 especificaba que el aborto no era punible para casos de violación si se trataba de una mujer demente o idiota. En el legislativo hubo diversas invocaciones a la mujer vinculado a su plano familiar (el derecho o no a ser *madre*) así como argumentos de carácter religioso –más visibles aquí que en Uruguay-. Llama la atención las nulas referencias a marcos internacionales de derechos humanos como el Pacto de San José o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un aspecto fuertemente presente en Uruguay. En el plano normativo, los legisladores opuestos a una despenalización se apoyaron en lo que estipula la Constitución vigente y que va acorde con la posición del primer mandatario: *defender la vida desde la concepción*.

Los discursos en el primer y segundo debate para aprobar en el COIP fueron bastante puntuales. Es decir, al no ser un tema específico –aunque sí presente por el énfasis en la opinión pública- permitió que algunos legisladores no fijaran posición sobre el tema, y los que sí, o desarrollaban con amplitud su posición o dejaban para el minuto final de su intervención alguna referencia sobre el tema. Sin embargo, desde las filas del oficialismo la legisladora Paola Pabón mocionó para tratar el artículo del aborto en una discusión y aprobación al margen del resto de temas del COIP, una posición que ameritó de manera inmediata la suspensión del debate –por parte de la Presidente encargada, quien se asume como feminista-. Al día siguiente, y previa presión político-pública del primer mandatario, la legisladora en cuestión tuvo que retirar la moción para evitar una *ruptura del bloque*.

Ahora, las organizaciones feministas de ambos países subrayaron marcos referidos a la soberanía de los cuerpos para poder decidir libremente sobre su sexualidad y reproducción, enfatizándolo desde una perspectiva de salud pública –sobre todo en el caso de Ecuador- y de derechos humanos. Las diferencias se centran en que Cotidiano Mujer (Uruguay) si bien saluda el hecho de que se haya dado un paso favorable a la despenalización del aborto subrayan su desacuerdo sobre los procedimientos para que una mujer aborte ya que deben asumirse ciertos procedimientos como la constitución de un Equipo Interdisciplinario –que si bien no incide en la decisión de la mujer- relativiza la decisión libre y voluntaria para poder abortar. En el caso ecuatoriano, Salud Mujeres y el Frente de Defensa por los Derechos Sexuales y Reproductivos enfatizaron discursos con datos estadísticos para evidenciar la problemática de las mujeres violadas en el país, y bajo esa sustentación, plantear *no queremos parirle el hijo al violador*. Esto porque el planteamiento de la demanda se centró en despenalizar el aborto para casos de violación, un hecho que no se pudo concretar por las razones la expuestas. Desde ese resultado, las organizaciones han seguido planteando la agenda como una respuesta ante la falta de atención del Estado para las mujeres violadas y de desafección en sus derechos sobre el cuerpo y la sexualidad. Por dicha razón, han presentado un Manual para Abortar con Medicamentos, documento que ha sido financiada por IPAS, una organización internacional no gubernamental que trata los temas del aborto inseguro desde la década del setenta del siglo pasado. Mientras que en Uruguay, Cotidiano Mujer le da seguimiento al cumplimiento de la normativa, en especial, aquella referida a la

objeción de conciencia que si bien estipula la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo ha sido utilizada de manera inadecuada para no atender casos de abortos que la ley garantiza.

Finalmente, sobre las organizaciones PROVIDA. Si bien ambos colectivos PROVIDA tienen como principio defender la vida desde la concepción hay evidencia de que las estrategias apuntan en direcciones opuestas. Es decir, si por un lado en Ecuador la meta es conquistar el #AbortoCero; en Uruguay los esfuerzos cruzan por no someter a referendo un derecho, sino empujar para que se pueda derogar la norma en el terreno legislativo o concienciar a la opinión pública para que exija, dentro de un clima electoral, a los futuros candidatos su posición sobre el aborto bajo el supuesto de que una nueva correlación de fuerzas puede dar marcha atrás a la conquista del aborto en las condiciones establecidas.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

Empezaré desde la tipología planteada por Levitsky y Roberts cuando identifican, desde el *locus* del poder, a Ecuador, como una izquierda populista y de poder concentrado, y a Uruguay, como una izquierda institucionalizada y de poder disperso. Desde este análisis, planteo dos cosas. En primer lugar, según los hallazgos, el proceso izquierdista uruguayo efectivamente es más institucionalizado y con una participación política electoral más sólida, históricamente hablando. Es decir, un Frente Amplio que se hace presente desde la década del setenta del siglo pasado –interrumpido por la dictadura uruguaya- y que hoy ejerce el poder en un tercer período (segundo gobierno de Tabaré Vázquez). La realidad de Alianza País en Ecuador es reciente ya que cumplirá 10 años en el poder en el 2017, aunque la participación política de la izquierda ha sido fragmentada (alguno partidos o movimiento de izquierda en escena) y, pese a tener una característica *movimientista* –según Levitsky y Roberts- considero que se han debilitado los vínculos para canalizar las demandas desde las organizaciones sociales. En esa misma línea, como segundo aspecto, se pone en tensión la tipología planteada por los autores, en la medida que, en asuntos doctrinales como el aborto (Htun y Weldon), las decisiones de ciertas políticas públicas quedan atravesadas por factores culturales y religiosos dominantes no solamente de la sociedad, sino de la postura personal de los mandatarios. Es decir, mientras que en Uruguay y en Ecuador hubo ventanas de oportunidad política, bajo gobiernos izquierdistas que debatieron sobre el aborto y sus bancadas respetivas mostraron apertura para despenalizar el aborto, la decisión *personalista* y *vertical* del mandatario, ejerciendo su facultad de veto, impidió la aprobación.

Estas decisiones *verticales*, incluso, se manifestaron fuera del marco institucional. Si de diferencias se trata, Uruguay, respeto cada paso que la normativa exige y vetó parcialmente la ley, específicamente el artículo donde se despenalizaba el aborto (aprobandos todos los artículos sobre salud sexual y reproductiva); mientras que en Ecuador, Rafael Correa canalizó su veto a través de los medios de comunicación (*extra-institucional*), amenazando con renunciar a la Presidencia, razón por la cual la asambleísta que propuso despenalizar el aborto para casos de violación tuvo que retirar la moción legislativa. Estos rasgos distintivos revelan los valores culturales y religiosos

profundos y diferencias sobre las respuestas de la izquierda en torno al aborto, que justamente es necesario analizar e interpretar. Diseccionar las situaciones políticas que nos conducen a entender mejor la toma de decisiones, en asuntos doctrinales particularmente.

Desde mi punto de vista, tanto los ciudadanos como los representantes políticos de diverso signo político, asumen una posición política al aborto en función de sus cercanías o lejanías con lo religioso. Para Blofield (2008), por ejemplo, el aborto toca aspectos centrales de la doctrina católica y añade, además, que si bien los partidos de izquierda pueden ser más abiertos a las preocupaciones feministas (ventanas de oportunidad política) pueden ser aliados renuentes. Esto porque, en cierta forma, la Iglesia Católica y los actores políticos y sociales vinculados a ella han planteado este tema desde el campo de la moralidad simbólica ganando poderosos aliados estratégicos (como los mandatarios) y teniendo como resultados políticas restrictivas. Esto quiere decir que el conservadurismo religioso, bajo mi perspectiva, podría tener canales de llegada más efectivos a las jerarquías políticas instituidas.

A esta conclusión sobre el comportamiento de las izquierdas desde el *locus* del poder de Levitsky y Roberts, hay que sumarle otra que tiene relación con la Estructura de Oportunidad Política que plantea Tarrow, quien señaló que no solamente las estructuras formales representan una ventana de oportunidad sino también las que tienen relación con el acceso político pleno, las alineaciones inestables, los aliados influyentes y las élites divididas. Estas izquierdas se tornan personalistas (sean institucionales o movimientistas) en los temas políticos doctrinales y las configuraciones de poder que plantea Tarrow parecen perder fuerza a esta realidad izquierdista latinoamericana. Uruguay, por ejemplo, tuvo mucha proximidad para que una despenalización del aborto se produjera: amplio debate político-pública, alianzas estratégicas con actores sociales y políticos (aliados influyentes), élites divididas (ciertos sectores de la derecha uruguaya se mostraron a favor de la despenalización). Sin embargo, se puede concluir que es la *estructura institucional informal* la que aumenta el poder de los gobiernos de izquierda. Si bien hay estructuras institucionales que dan más poder al Estado y al Ejecutivo, el líder político electo que representa ese Estado se excede en sus funciones, toma estrategias informales y aumenta su poder. En otros términos, la hipótesis de que las formas político-institucionales de los sistemas políticos, en el ejecutivo y legislativo

principalmente, representan ventanas de oportunidad política para que los diferentes actores sociales y políticos planteen sus agendas *no tiene una certeza firme en los casos estudiados*. Entonces, si bien Tarrow nos explica los factores de una apertura o cierre de las estructuras de oportunidad política para las agendas políticas, sin duda, estas podrían abrirse –como he explicado para el caso de Uruguay- pero las políticas doctrinales (aborto) cierran abrupta y verticalmente esas posibilidades. Como señalé líneas arriba, en el caso de Ecuador, Rafael Correa desde un campo extra-institucional (fuera del debate legislativo) rompió la posibilidad de que la agenda política se concrete y se erigió como una voz moral de nivel superior.

De otra parte, en cierta forma los legados socio-políticos sobre el debate del aborto en cada país suman las posibilidades de tener una legislación acorde al tema. En Uruguay, las propuestas de despenalización emergieron no solamente desde un determinado partido político, aunque fue la izquierda uruguaya la que posteriormente afianzó decididamente el tema del aborto. Ecuador no ha presentado un debate sostenido en ese aspecto, aunque tuvo oportunidades políticas que arrojaron como resultado un avance en el campo de la sexualidad y la reproducción de los cuerpos de las mujeres. Quizá dos de los momentos más significativos para debatir el aborto fueron la Asamblea Constituyente del 2007 y el debate del COIP (2012-2013), aunque en la primera los factores coyunturales no necesariamente pudieron ser favorables para la aprobación de temas doctrinales como el aborto. Esto en razón de que si bien hubo un debate en la opinión pública, Alianza País optó por fijar postura a favor de las tendencias conservadoras de las iglesias (católica y evangélica) para no tener una campaña adversa por el no a la aprobación de la nueva constitución. Un hecho que en el caso del COIP se presentó con otros matices. En el primer debate la Asamblea tenía una composición mayoritaria de Alianza País aunque con acuerdos políticos necesarios para la aprobación de leyes. El segundo debate contó con una legislatura de mayoría absoluta de Alianza País, por ende, con mejores oportunidades políticas para aprobar un tema como el aborto y contar con un sector del oficialismo predispuesto a aprobarlo. Sin embargo, en ninguna circunstancia la despenalización del aborto para casos de violación se produjo.

En esa misma reflexión, una mayor presencia del izquierdismo y de mujeres en el seno legislativo no garantiza el avance de temas de género como el aborto. La

cuestión numérica y la *masa crítica*, un grupo pequeño y más involucrado políticamente hablando, al parecer, no van de la mano. Esta conclusión va en función de los hallazgos donde Uruguay, tuvo un grupo de mujeres legisladoras que se nuclearon para hacer agencia e impulsar mecanismos institucionales para que la cuestión de género se aborde, entre ellas, el aborto. Una situación diferente existe en Ecuador que, actualmente, con una amplia representación política de la izquierda gobernante y de mujeres (histórico, que no ha ocurrido en otros regímenes políticos) no se traduce en mejores oportunidades para conquistar agendas doctrinales como el aborto, pese a los esfuerzos e iniciativas de algunos legisladores del gobierno así como de los colectivos sociales pero que fueron silenciados por la manipulación del Ejecutivo. Debo resaltar este concepto de *masa crítica* que se presentó en el caso uruguayo, por tres razones, ya que facilitaron que se pueda destrabar las iniciativas legislativas sobre el aborto que habían sido archivadas: uno, la acción política se cobijó bajo el paraguas del compromiso político, personal y partidario de un grupo no institucionalizado como la Bancada Femenina –donde cada una representaba a su partido y podía tomar decisiones individuales o de grupo político; dos, el resultado político de este grupo fue la constitución de una instancia institucional como la Comisión Especial de Género y Equidad (CEGE) en la Cámara de Representantes del legislativo uruguayo; y tres, el bagaje histórico de varios legisladores que formaron parte de los debates previos a la aprobación de la despenalización del aborto –tanto de quienes impulsaron la norma, como de quienes la rechazaron-.

Finalmente, el *frame analysis* evidenció en Uruguay que un debate de 25 años, en el legislativo, deja una impronta en la opinión pública ya que detrás del mismo hubo una serie de actores institucionales y no institucionales –activistas, militantes- quienes, junto a articulaciones con actores externos al país (redes de organizaciones y organismos internacionales), robustecieron los argumentos para abordar la despenalización del aborto. Esta puede ser una de las razones que se pudo evidenciar en los legisladores uruguayos: un amplio conocimiento de las normativas nacionales e internacionales sobre los derechos humanos y la cuestión de género. Mientras que el debate en el legislativo de Ecuador, se subrayaron marcos políticos en torno a la maternidad –a la decisión sobre el cuerpo, sí- pero desde una perspectiva más personal, casi anecdótica con criterios religiosos y con una escasa referencias a los marcos

internacionales sobre derechos humanos. Estos enmarcamientos discursivos fueron los elementos distintivos del debate en los legislativos entre ambos países.

Para el caso, de las organizaciones sociales, los *frames* de los movimientos pro-vida tuvieron como marco estratégico: no despenalizar el aborto. Más explícito en Uruguay, ya que se planteó una ley específica sobre el tema; mientras que en Ecuador, se trataba de un artículo dentro del cuerpo legal del llamado COIP y aunque el objetivo era impedir la despenalización para casos de violación, el marco político de fondo fue caminar hacia un país “libre de abortos”, penalizarlos. Por su parte las organizaciones feministas, tuvieron *frames* estratégicos compartidos: despenalizar el aborto, bajo el argumento político de la soberanía de los cuerpos y de una salud sexual y reproductiva libre e informada. Aunque, nuevamente, hubo distinciones. En Uruguay, las organizaciones feministas apelaron a 25 años de debate político-público y la necesidad de contar con una agenda política debatida ampliamente; mientras que en Ecuador, los colectivos y organizaciones feministas, enmarcaron sus demandas políticas por la despenalización del aborto para casos de violación.

El aborto es uno de los temas centrales en el campo de los derechos sexuales reproductivos que los colectivos y organizaciones feministas demandan a los gobiernos, sea del signo que fuere. *Los gobiernos que han girado a la izquierda, si bien han tenido apertura en diversas agendas políticas, no implican una oportunidad política para agendas como el aborto ya que se trata de políticas doctrinales* y, como se ha señalado, ha recaído en la decisión personal de los mandatarios, pese a los marcos estratégicos en los debates político-públicos que las organizaciones hayan podido insertar en los legislativos, a las oportunidades políticas y los legados políticos e institucionales en torno al aborto. Tampoco las tipologías que pueden caracterizar a las izquierdas, como movimientistas e institucionales (Ecuador y Uruguay, respectivamente), son suficientes para establecer un preconcepto de que temas como el aborto pueden ser más atendibles. Contrariamente, estos temas tocan los valores culturales y religiosos de los mandatarios de turno, y emplean mecanismos extra-institucionales (caso Ecuador) para impedir su aprobación. La investigación demuestra, además, que la presencia de una alta representación política de mujeres en el legislativo no significa que agendas políticas como el aborto podrán aprobarse.

BIBLIOGRAFIA

- Abracinskas, Lilián y Alejandra López Gómez (2007). “Desde la arena feminista hacia la escena política”. En *Aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*. Lilián Abracinskas y Alejandra López Gómez (Coord.): 11-29. Buenos Aires: MYSU.
- Albaine, Laura (2010). “Sistema de paridad y acceso de las mujeres al poder legislativo nacional. El caso de Bolivia y Ecuador – 2009”. *ORG & DEMO*, V.11, No.1: 69-88.
- Albaine, Laura (2014). “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 52: 145-162.
- Alcántara, Manuel (2013). “Opinión sobre el aborto desde la perspectiva de los legisladores latinoamericanos”. *Élites Parlamentarias Latinoamericanas*, No. 54: 1-6.
- Alcántara, Manuel (2013). *Sistemas Políticos de América Latina. Volumen I, América del Sur*. Madrid: Tecnos.
- Alles, Santiago (2005). “Uruguay: del bipartidismo al multipartidismo bipolar”. *Documentos, CADAL – Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina*, No. 40: 2-15.
- Arditi, Benjamín (2009). “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”. *Ciencias Sociais Unisinos*, No. 45: 232-246.
- Asamblea Constituyente (2008). “Prioridades de las mujeres en la Constitución del 2008”. En: <http://www.equidadecuador.org/es/todo/ATT1205152903-1.pdf> (Visitado 10/15/15)
- Benford, Robert y David Snow (2000). “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”. *Annual Review of Sociology*, No. 26: 611-639.
- Bidegain, Germán (2007). “Fundamentos teóricos de los parlamentarios a legislar sobre el aborto. Estudios desde las corrientes liberal, comunitarista y republicana”. En *Aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*. Lilián Abracinskas y Alejandra López (Coord.): 99-117. MYSU: Uruguay.
- Blofield, Merike (2008). “Women’s choice in Comparative Perspective: Abortion Policies in Late-Developing Catholic Countries”. En *Comparative Politics*, Vol. 40, No. 4: 399-419
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Uruguay: Instituto de Ciencia Política
- Buquet, Daniel y De Armas, Gustavo (2004). “La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica”. En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Jorge Lanzaro (coord.): 109-138. Montevideo: Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política.
- Caetano, Gerardo (2011). “Ciudadanía y elecciones en el Uruguay contemporáneo (2009- 2010)”. *Temas y Debates*, No. 21: 11-41.
- Castello, Paula (2008). “Despenalización del aborto y nuevo proyecto constitucional: un tema polémico”. *Iconos*, Núm. 32: 19-23.

- Chasqueti, Daniel (2003). “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”. En *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II. La Política*, Nahum Benjamín y Gerardo Caetano (Coords.): 65-93. Uruguay: Instituto de Ciencia Política.
- Cirillo, Lidia (2002). *Mejor huérfanas: por una crítica feminista al pensamiento de la diferencia*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Cleary, Matthew (2006). “Explaining the left’s resurgence”. *Journal of Democracy*, 17 (4): 35-49.
- Código Orgánico Integral Penal (2014).
En: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/document.pdf>
(Visitado: 04/10/15).
- Collier, David (1992). “Método comparativo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 5: 21-45
- Constitución de Ecuador (2008).
En: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
(Visitado: 03/19/15).
- Constitución de Uruguay (s/f).
En: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>
(Visitado: 03/19/15).
- Cook, Rebeca (2011). “El Ecuador, un país de maternidades forzadas y muerte evitables relacionadas con embarazos y violencia sexual”. En *Cómo se viven los derechos reproductivos en Ecuador: escenarios, contextos y circunstancias*. Comisión de Transición hacia el Consejo de Mujeres y la Igualdad de Género, Ecuador: 32– 43.
- Cotidiano Mujer (2012). “Libres Iguales”.
En <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/aborto/campanas/308-libres-e-iguales>
(Visitado: 05/05/15).
- Cotidiano Mujer (2012). “Los horizontes emancipatorios y el veto presidencial”.
En: <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/73-proyectos/aborto/campana-aborto3> (Visitado: 05/05/15).
- Cotidiano Mujer (2012). “La democracia que merecemos”. En: <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/ni-mas-ni-menos/104-uncategorised/303-la-democracia-que-merecemos> (Visitado: 05/05/15).
- Cotidiano Mujer (2012). “Comunicado de la Coordinadora por el Aborto Legal”. En: <http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/73-proyectos/aborto/campana-aborto3/399-comunicado-coordinadora-por-el-aborto-legal> (Visitado: 05/05/15).
- D’Atri, Andrea (2004). “Feminismo y Marxismo: más de 30 años de controversias”. Disponible en: <http://www.ips.org.ar/?p=577> Visto: 02/12/14 (Visitado: 02/12/14).
- Dahlerup, Drude (1986). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. Ponencia presentada en el XI Congreso Mundial de Sociología, Nueva Delhi, 18 al 22 de agosto de 1986, y en el Seminario Internacional del Comité de Investigación en Papeles Sexuales y Política de IPSA, Nueva Delhi, 14 al 17 de agosto de 1986.
- Ellner, Steve (2012). “The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments”. En *Latin America Perspectives*, 39 (1): 96-114.

- Ette Andreas (2003). Germany's immigration policy, 2000-2002. Understanding policy change with a political process approach. *COMCAD Arbeitspapiere - working papers*, 3. Bremen: COMCAD - Center on Migration, Citizenship and Development.
- Freidenberg, Flavia (2006). "Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y gobierno*, Vol. XIII, Núm, 2: 237-278.
- Freidenberg, Flavia (2008). "¿Renovación o Continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana". *Ecuador Debate*, No. 75: 131-146.
- Friedman, Elisabeth (2009). "Gender, Sexuality and the Latin American Left: testing the Transformation". *Third World Quarterly*, No. 30:2: 415-433.
- Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (2013). "No a la violencia política". Disponible en <https://www.facebook.com/notes/231195573705821/> (Visitado: 05/02/15)
- Fuentes, Laura (2013). "Afirmar la autonomía reproductiva en la disidencia religiosa". *Íconos*, No. 45: 59-74.
- Garcé, Adolfo (2010). "Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica". *Revista de ciencia política*, Volumen 30 Numero 2: 499-535.
- Garcé, Adolfo (2011). "El Frente Amplio como partido de gobierno". En *Observatorio Latinoamericano 11. Dossier Uruguay*: 122- 139.
- Gomes, David (2010). "El factor indígena y los marcos de la acción colectiva en Bolivia (2000-2005)". En <http://cal.revues.org/872> (Visitado: 02/13/14).
- González, Francisco (2007). "La conformación de posturas en el Parlamento". En *Aborto en Debate, Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*, Lilián Abracinskas, y Alejandra López (Coord.): 119-150.
- González, Luis E. y Rosario Queirolo (2000). "Las elecciones nacionales de 2004: Posibles escenarios". En *Elecciones 1999/2000*, Instituto de Ciencia Política (Edit.): 299-321. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Herrera, Fanny (2013). "El aborto y la constituyente del 2008. Lucha ideológica y discursiva en la prensa ecuatoriana". Tesis de la Maestría en Estudios de la Cultura con mención en Comunicación. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Htun, Mala (2002) "Puzzles of Women's Rights in Brazil". *Social Research*, 69(3): 733-752.
- Htun, Mala y Laurel Weldon (2010). "When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy". *Perspectives on Politics*, No. 8: 207-216.
- Hurtado, Oswaldo (1997). *El poder político en el Ecuador*. Ecuador: Editorial Plantea.
- Johnson, Niki (s/r). "Análisis de los resultados de las Elecciones Nacionales Parlamentarias del 25 de octubre de 2009: ¿Dónde quedaron las mujeres?". En: http://www.parlamento.gub.uy/parlamenta/descargas/seg_electoral_2009.pdf (Visitado 06/30/15)
- Johnson, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". *Revista de Ciencia Política*. Volumen 46: 173-198
- Johnson, Niki (2009). "El déficit de género en la democracia uruguaya". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Boletín No. 60: pp. 1-7.

- Johnson, Niki y Verónica Pérez (2010). “Representación (s)electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009”. Uruguay: Cotidiano Mujer – UNIFEM.
- Johnson, Niki (2011). “El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político parlamentario”. En *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*. Johnson, Niki, López Alejandra, Sapriza Graciela, Castro Alicia y Gualberto Arribeltz: 185-228. Uruguay: Universidad de la República – CISC.
- Johnson, Niki, Cecilia Rocha y Marcela Schenck (2013). *La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya 1985-2013. Un análisis desde el movimiento feminista*. Uruguay: Cotidiano Mujer.
- Kampwirth, Karen (2008). “Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega: In Nicaragua, Leftist Politics?” *Latin American Perspectives*, Vol. 35, No 6: 122-136.
- La República (2013). “Correa amenaza renuncia si PAIS despenaliza aborto por violación”, en <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2013/10/11/correa-anuncia-que-renuncia-si-asamblea-despenaliza-aborto-por-violacion/> (Visitado: 01/21/15)
- Landman, Todd (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial: Madrid.
- Lanzaro, Jorge (2001). “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro (Comp.): 283-317. CLACSO: Argentina.
- Lanzaro, Jorge (2001). “El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°12: 35-66
- Lanzaro, Jorge (2010): “Uruguay: Un gobierno Social Democrático en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1): 45-68.
- Lettinga, Doutje (2011). *Framing the hijab. The governance of intersecting religious, ethnic and gender differences in France, the Netherlands and Germany*. Holanda: University Amsterdam
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (2011). “Introduction: Latin America’s ‘Left Turn’: A Framework for Analysis”. En *The Resurgence of the Latin American Left*, Steven Levitsky y Kenneth Roberts (edit.): 1-28. USA: The John Jopkins University Press.
- Linz, Juan J. (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”. En *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas Comparativas*. Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. Madrid: Alianza Universidad.
- Lorenzoni, Miguel y Verónica Pérez (2013). “Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22 No.1: 81-102.
- Mainwaring, Scott. “Presidentialism, multipartism, and democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, Vol. 26 (2): 198-228.
- Maldonado, Viviana (2009). “Aborto, Política y Religión en el Ecuador”. Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en género. FLACSO Ecuador.

- Martínez, Juan Mateo (2011). *El Cascabel del Gatopardo: la revolución ciudadana y su relación con el movimiento indígena*. Quito: Abya Yala.
- McAdam, Doug, McCarthy, John y Mayer Zald (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (Edits.). Madrid: Istmo: 21-46.
- Meyer, David y Suzanne Staggenborg (1996). "Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity". *American Journal of Sociology*, 101 (6): 1628-1660.
- Moreira, Constanza (2001): "¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000)". En *Seducción y Desilusión: La Política Latinoamericana Contemporánea*. Susana Mallo y Miguel Serna (Comp.): 187-2008. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Moreira, Constanza (2007). "Contexto político y social del Uruguay de la crisis (2000-2004)". En *Aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*, Lilián Abracinskas, y Alejandra López Gómez (Coord.): 31-52. MYSU: Uruguay.
- Moscoso, Verónica (2006). "Reformas al Código Penal ecuatoriano en elación al aborto: despenalización del aborto para casos de violaciones a mujeres sanas". Tesis para la obtención del título de abogado de los tribunales de la República del Ecuador. Universidad del Azuay.
- Nohlen, Dieter (2008). "Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política". En *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, José Ramón López Rubí (Coord.): 75-100.
- Orcés, Diana (2013). "Barómetro de las Américas: Actualidad. Choque entre legisladores y el Presidente sobre el aborto en Ecuador: ¿A quién apoyan los ecuatorianos?". En: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB011es.pdf> (Visitado en 08/13/15).
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.
- Pachano, Simón (2008). "El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en Ecuador". Ponencia presentada en el Segundo Coloquio Internacional de Ciencia Política Gobiernos de Izquierda en Iberoamérica en el Siglo XX, 20, 21 y 22 de octubre en Xalapa, Veracruz.
- Pachano, Simón (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Ecuador: FLACSO.
- Páez, Alexei (2001). *Los orígenes de la izquierda ecuatoriana*. Abya Yala: Ecuador
- Panizza, Francisco (2009). "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Los retos de América Latina en un mundo en cambio*, No. 85/86: 75-88.
- Paramio, Ludolfo (1985). "Lo que todo marxista vulgar debe saber sobre el feminismo". *Nueva Sociedad*, No. 78: 80-88.
- Pérez Liñán, Aníbal (2010). "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 3: 125-148.
- Pérez, Pilar (2010). "El presidente Rafael Correa y su política de redención". *Ecuador Debate*, No. 80:77-94.

- Pérez, Verónica (2006). “52% del electorado, 11% del Parlamento: Factores culturales y representación política femenina en Uruguay”.
En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322669004> (Visitado: 25/05/15)
- Pérez, Verónica (2007). “Variables Políticas y representación femenina: ¿influencia de qué tipo? Comentarios a partir del caso uruguayo”. En *Colección*, No 18/19: 119-142.
- Pollack, Mark y Emilie Hafner-Burton (2011). Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7:3, 432-456
- Przeworski, Adam, (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008). “Proceso constituyente y tránsito hegemónico”. En *Análisis, Nueva Constitución*, ILDIS – Revista La Tendencia (Coord.): 46-66.
- Reygadas, Luis, y Filgueira, Fernando (2010). “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left Social Policy Toolkit”. En *Latin American Left Turn. Politics, Policies & Trajectories of Change*, Maxwell Cameron y Eric Hershberg (edit.): 171- 193. USA: Lynne Reinner Publishers.
- Rodríguez, Carlos (2010). “De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva. Apuntes teóricos sobre el poder, la acción colectiva y los movimientos sociales”. *Espacios Públicos*, 13 (27): 187-215.
- Sample, Kristen (2005). “La representación política de las Mujeres en la región andina”. En, *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Kristen Sample y Daniel Zovatto (Edits.): 119-146. Perú: Ágora Democrática.
- Sánchez, Francisco (1999). “El mundo no está hecho para partidos. Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano”. *Ecuador Debate*, No. 46: 257-272.
- Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. FLACSO Ecuador: Quito.
- Sapriza, Graciela (2011). “Historia de la (des)penalización del aborto en Uruguay. “Aborto Libre”: la corta experiencia uruguaya (1934-1938)”. En *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*. Johnson, Niki et al: 19-64. Uruguay: Universidad de La República y CSIC.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*. USA: Cambridge University Press.
- Selios, Lucía (2007). “La opinión pública, la democracia representativa y el aborto”. En *Aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*, Abracinskas, Lilián y Alejandra López Gómez (Coord.), MYSU: Uruguay: 151-166.
- Snow, David y Benford, Robert (2000). “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”. *Annual Review of Sociology*, No. 26: 611-639.
- Tarrow, Sidney (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tarrow, Sidney (1999). “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (Edits.): 71-100. Madrid: Istmo: 71-100.

- Unión Interparlamentaria (2014). Las mujeres en el Parlamento en 2013. Perspectiva Anual. En: <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2013-s.pdf> (Visitado: 01/04/15)
- Vega, Silvia (2005). “La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador”. En *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Magdalena León (Edit.): 169-206.
- Verdesoto, Luis (2005). *Instituciones y gobernabilidad en Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia*. Abya Yala: Ecuador.
- Verloo, Mieke (2005). “Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach”. *The Greek Review of Social Research*, 117, B: 11-34
- Verloo, Mieke y Conny Roggeband (2006). “Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994–2004): a political process approach”. *Policy & politics*, 34.4: 615-632.
- Verloo, M., y Lombardo, Emanuela (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. En *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, M. Verloo (Eds.), Central European University Press: 21-49
- Verloo, Mieke y Conny Roggeband (2007). “Dutch women are liberated, migrant women are a problem: the evolution of policy frames on gender and migration (1995- 2005)”. *Social Policy & Administration*, 41 (3): 271-288.
- Yaffé, Jaime (2005). *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Linardi y Risso: Montevideo.
- Zald, Mayer (1999). “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (Edits.): 369-388. Madrid: Istmo.
- Zuñiga, Yanira (2013). “Una propuesta de análisis y regulación del aborto en Chile desde el pensamiento feminista”. *Revista Ius et Praxis*, Año 19, No. 1: 255-300.

DOCUMENTOS

- Acta 174 - Asamblea Nacional, 28 de junio del 2012, pp. 1-131.
- Acta 174 – A Asamblea Nacional, 03 de julio del 2012, pp. 1-141.
- Acta 174 – C Asamblea Nacional, 05 de julio del 2012, pp. 1-78.
- Acta 174 – D Asamblea Nacional, 10 de julio del 2012, pp. 1-109.
- Acta 257 – Asamblea Nacional, 09 de octubre del 2013, pp. 1-57.
- Acta 257 – A Asamblea Nacional, 10 de octubre del 2013, pp. 1-175.
- Acta 257 – B Asamblea Nacional, 11 de octubre del 2013, pp. 1-112.
- CC.SS. (Cámara de Senadores), No. 131, Tomo 491, 27 de diciembre del 2011, pp. 4-290. Uruguay.
- CC.RR. (Cámara de Representantes), No. 3813, 25 de setiembre 2012, pp. 1-213. Uruguay.
- CC.SS. (Cámara de Senadores), No. 180, Tomo 500, 17 de octubre del 2012, pp. 1-268. Uruguay.