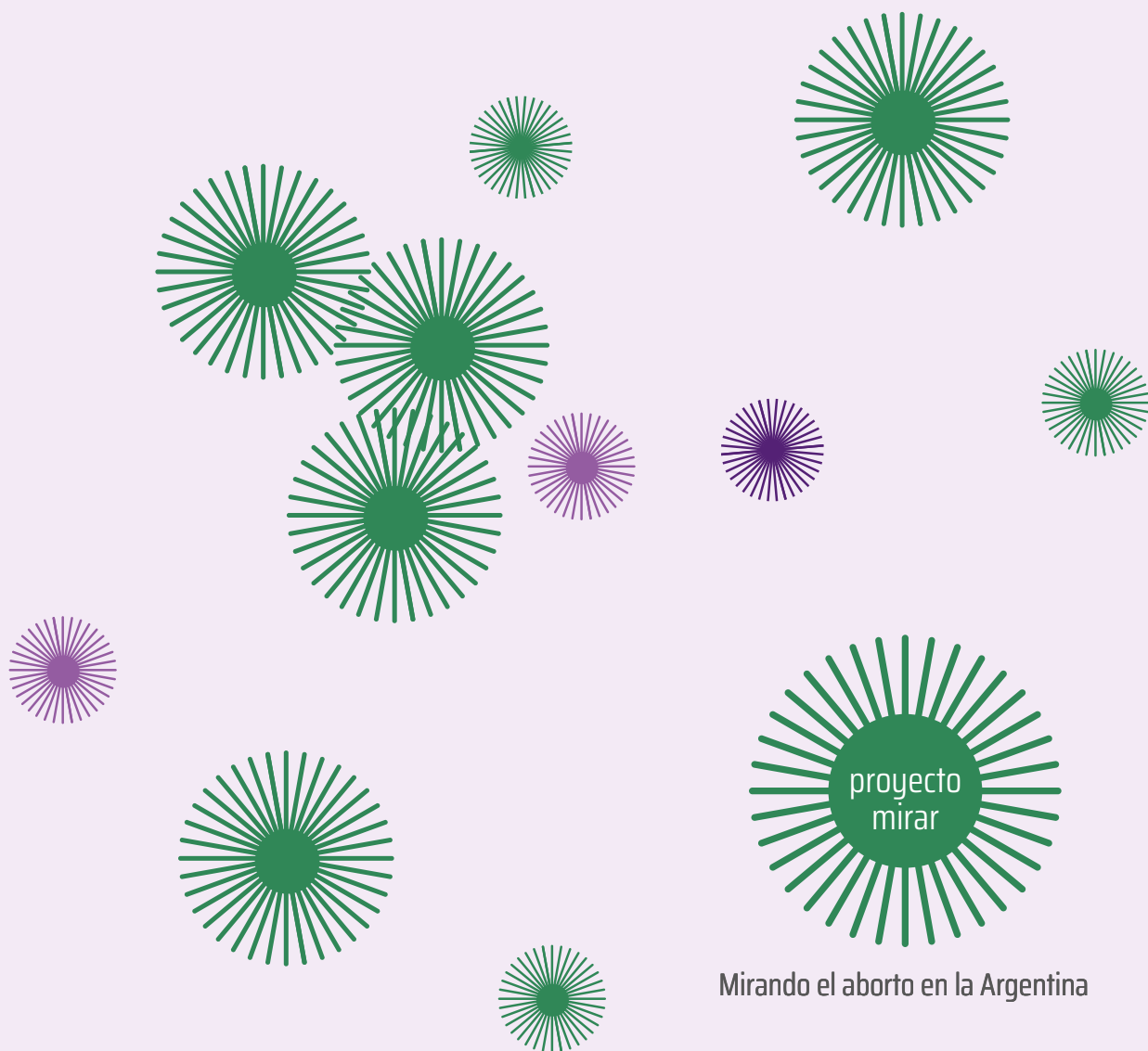


Resumen Ejecutivo

# Mensajes en disputa. El debate legislativo del proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Argentina, 2020).

Paloma Dulbecco, Santiago L. Cunial y Daniel E. Jones

Junio 2021



Mirando el aborto en la Argentina



Mensajes en disputa. El debate legislativo del proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Argentina, 2020).

Autores: Paloma Dulbecco, Santiago L. Cunial y Daniel E. Jones

Este trabajo forma parte del proyecto mirar coordinado por CEDES e Ibis Reproductive Health.

Equipo del proyecto:

CEDES: Agustina Ramón Michel, Silvina Ramos, Emilia Rizzalli y Mariana Romero.

IBIS: Caitlin Gerdts y Brianna Keefe-Oates.

CABA, 30 de junio, 2021.



Este obra está bajo una [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Cita recomendada:

Dulbecco P, Cunial S L, Jones D E. Mensajes en disputa. El debate legislativo del proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo: Resumen ejecutivo. Buenos Aires: CEDES; IBIS Reproductive Health, 2021. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4630>

# Introducción<sup>1</sup>

El objetivo de esta investigación es describir y analizar el debate en el Congreso de la Nación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) y a la atención post-aborto, tratada en la Argentina durante diciembre de 2020.

La legalización del aborto fue tratada en el Congreso luego de que el 17 de noviembre de 2020 el presidente de la nación, Alberto Fernández, enviase al Poder Legislativo los proyectos de regulación del acceso a la IVE y a la atención post aborto, y la ley de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia (conocida como el 'proyecto de los mil días'). La estrategia del Gobierno nacional fue presentarlos en conjunto, exponiendo el enfoque de salud pública que sustenta la necesidad de ambos, y expresar que la presencia del Estado pueda quedar garantizada en el acompañamiento de la persona gestante, cualquiera sea el proyecto de vida elegido ante un embarazo, es decir, ya sea interrumpirlo o continuarlo.

Al igual que durante el año 2018, el trámite legislativo en 2020 se inició en la Cámara de Diputados de la Nación, y el pleno de diputadas aprobó ambos proyectos en la sesión del 10 de diciembre: mientras que el de la legalización del aborto obtuvo 131 votos a favor y 117 en contra (seis abstenciones y dos ausencias), el de los mil días fue aprobado por 196 votos afirmativos. Las dos iniciativas fueron retomadas inmediatamente por el Senado de la Nación. En la sesión iniciada el 29 de diciembre de 2020 la legalización del aborto fue sancionada con fuerza de ley por 38 votos a favor y 29 en contra (una abstención y dos ausencias), mientras que el proyecto de los mil días fue aprobado por unanimidad. El proceso formal se completó cuando, a mediados de enero de 2021, las leyes 27.610 y 27.611 fueron promulgadas por el Poder Ejecutivo y publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina.

---

<sup>1</sup> En el siguiente documento se utilizó de forma indistinta las marcas de género “a”, “o” y “e” como un modo de evitar el uso del lenguaje sexista.

## Aporte

Esta investigación se centra en cómo los legisladores argentinos enmarcaron la cuestión del aborto en el contexto del debate y aprobación de la Ley 27.610. Con tal fin, analizamos los principales ejes de discusión expuestos en los discursos de los diputados y senadores en las sesiones del 10 y 29 de diciembre de 2020, respectivamente. En particular, analizamos las intervenciones de los legisladores durante el pleno. La originalidad de este análisis reside tanto en el foco como en la estrategia metodológica. En primer lugar, a diferencia de otros trabajos relevados sobre debate parlamentario de aborto en la Argentina, contemplamos al debate globalmente: es decir, consideramos ambas cámaras legislativas en conjunto y, como punto de partida, sin distinguir los grandes tipos de discursos utilizados en función de la orientación del voto. Abordamos los principales términos (las palabras y las categorías en las que se engloban) en los que este debate legislativo se ha dirimido, y cuantificamos el peso relativo de cada uno dentro de la totalidad de los discursos pronunciados. En segundo lugar, comparamos los modos en que los mismos términos han sido utilizados de manera distinta por los actores a favor y por aquellas en contra del proyecto de ley, atribuyéndoles significados contrapuestos. Es decir, analizamos no sólo los modos de encuadrar el problema del aborto, sino también las disputas de sentido alrededor de un mismo encuadre del problema. Para cumplir con nuestros objetivos, y como explicamos en el siguiente apartado, adoptamos una estrategia de triangulación metodológica que combina un análisis de contenido cuantitativo y cualitativo.

## Encuadre teórico y estrategia metodológica

El presente análisis se centra en los marcos (*frames*) que los legisladores argentinos – diputados y senadoras – utilizan para encuadrar la problemática de la IVE (o la del aborto en general). La noción de marcos de políticas públicas (*policy frames*) supone la construcción social de una cuestión política, que implica la definición de un problema, la solución de éste y la justificación para llevar adelante esta respuesta. El aborto, en tanto problema de política pública, no escapa a esta lógica. La interrupción voluntaria del embarazo no existe como algo independiente de las maneras en que los actores piensan el fenómeno, ni de la forma en que lo nominan.

En este trabajo analizamos los principales ejes discursivos alrededor de los cuales giró el debate sobre la Ley de IVE en la Argentina en 2020. Realizamos un análisis sincrónico y descriptivo de las discusiones e intervenciones legislativas en el marco de las sesiones plenarias de la Cámara de Diputados y el Senado durante el mes de diciembre de 2020. El trabajo implicó dos momentos. Primero, analizamos las intervenciones de los legisladores desde un enfoque cuantitativo de contenido. Utilizamos el software MAXQDA para rastrear la frecuencia de palabras en cada una de sus intervenciones. A continuación, nos enfocamos en los cien términos más utilizados en las intervenciones (que representan, en todos los casos, más del 0,15% del total) para construir categorías que permitieron rastrear cuantitativamente las diferencias en las formas de encuadrar el problema según voto, partido político, edad e identidad de género. Posteriormente utilizamos el software de

análisis cuantitativo MAXQDA para contabilizar y comparar las frecuencias de ocurrencia de cada categoría en función del conteo de los términos asociados a ellas (es decir, aquellos que consideramos que la categoría agrupa). El programa permitió estimar la correlación que existe entre las categorías, el grado de proximidad entre ellas en cada exposición en el debate parlamentario y la fuerza de asociación entre cada una. En función de la frecuencia de coocurrencia armamos nueve *nodos* o *bloques discursivos* que agrupan diferentes categorías (las cuales explicaremos en el siguiente apartado).

## Análisis cuantitativo: nodos discursivos alrededor del aborto

El análisis de las 223 intervenciones en ambas cámaras permitió dar cuenta de una primera caracterización del debate legislativo a partir de la descripción de la repetición de los diferentes términos asociados a las categorías para el conjunto del arco político argentino. La categoría con mayor frecuencia fue, previsiblemente, *aborto*, apareciendo un total de 1507 veces. En segundo lugar, aparece la categoría *vida*, con 1103 repeticiones. A partir de la delimitación de las categorías más repetidas y de su agrupación según su coocurrencia frecuente, se identificaron nueve *nodos* o *bloques discursivos* en el conjunto de las intervenciones de ambas cámaras:

- Un primer bloque que focaliza en las nociones de *salud* y *prevención*, y que denominamos **“sanitario”**.
- Un segundo bloque denominado **“reparador”**, que agrupa conceptos asociados a *clandestinidad*, *seguro* y *muerte*.<sup>2</sup>
- Un tercer bloque denominado **“feminista”**, centrado en las categorías de *autonomía* y *feminismo*.
- Un cuarto bloque, **“partidario”**, que agrupa términos bajo las categorías *Gobierno nacional*, *oportunismo* y *vulnerabilidad*.
- Un quinto grupo que engloba términos asociados a *vida* y *concepción* conforma el bloque **“bioético”**.
- Un sexto grupo que considera las categorías de *niñe* y *jurídico* dentro del bloque **“constitucional”**.
- Un séptimo conjunto resalta las nociones de *maternidad* y *acompañamiento*, agrupadas en el bloque **“social”**.
- Finalmente, dos grupos conformados por solamente una categoría: *representación* (bloque **“representativo”**) y *creencias* (bloque **“religioso”**).

<sup>2</sup> Tal como desarrollamos en la sección de análisis cualitativo, la idea de “reparador” refiere al interés compartido de remedar las muertes que sectores opositores y favorables a la Ley de IVE exhibieron en sus discursos.

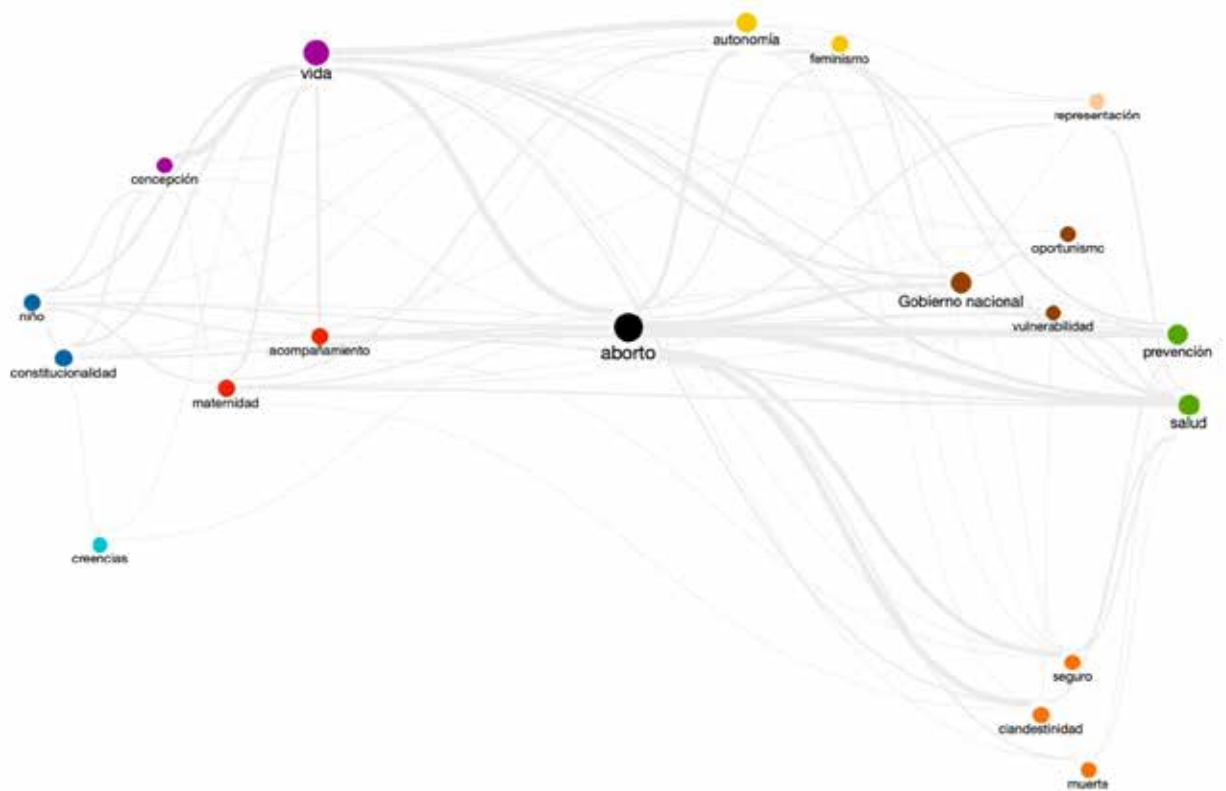


Gráfico 1. Asociación entre categorías. Total diputados y senadoras  
Fuente: Elaboración propia.

Un primer acercamiento a los datos da cuenta de dos modos contrapuestos de enmarcar el problema del aborto según cuál haya sido el posicionamiento del legislador:

- Entre quienes apoyaron el proyecto, las intervenciones giraron principalmente alrededor de los bloques discursivos *sanitario* (23,39%), *feminista* (18,07%), *partidario* (13,86%) y *reparador* (13,49%), respectivamente.
- Por el contrario, entre quienes rechazaron el proyecto de IVE, las intervenciones se focalizaron en los bloques discursivos *bioético* (28,26%), *partidario* (16,88%), *sanitario* (15,21%), y *constitucional* (14,65%).
- La edad de los legisladores supuso diferencias significativas entre las estrategias discursivas.
- Entre quienes votaron a favor del proyecto de IVE, por ejemplo, existe una clara distinción en el uso del bloque discursivo reparador: las legisladoras menores de 40 años mencionaron conceptos asociados a clandestinidad, seguro y muerte entre 2,5 y 3 puntos porcentuales más que sus pares mayores de 40 años. Por el contrario, entre los legisladores de edades más avanzadas, el uso de los bloques discursivos bioético y constitucional fue mucho más frecuente que entre las y los más jóvenes.

- Entre quienes se opusieron a la ley de IVE, sobresale la diferencia en el uso del bloque discursivo partidario entre quienes son menores de 40 años, que mencionaron términos asociados a las categorías de gobierno nacional, oportunismo y vulnerabilidad en un 24,47% de sus intervenciones, mientras que entre quienes son mayores de 60 años tal porcentaje fue del 14,68%.
- El género de le legislador, por su parte, no arrojó diferencias significativas en el modo de enmarcar la problemática del aborto.

## Análisis cualitativo: mensajes en disputa alrededor del aborto

El análisis cualitativo tuvo como finalidad no sólo describir cada bloque discursivo, sino comparar cómo variaron los usos y significados atribuidos a los mismos términos que los componen, en función de la posición de cada legislador a favor o en contra del proyecto.

En el bloque discursivo *sanitario*, sectores a favor y en contra del proyecto de IVE coincidieron en que el aborto debe pensarse como una cuestión de salud pública y que existe la necesidad de impulsar políticas de prevención. Sin embargo, quienes se opusieron al proyecto el foco de la prevención estuvo en la etapa previa a que el embarazo se hubiera producido y la noción de salud se concentró en “el niño por nacer” y quienes apoyaron la IVE esbozaron una mirada más amplia de la salud y la prevención: la noción de salud engloba a la persona gestante que decide interrumpir o no el embarazo, como así también en el caso de continuar el proceso de gestación, al niño hasta sus tres años (cuestión abordada por el proyecto de los mil días).

En el bloque discursivo *reparador*, aunque la existencia de los abortos y su carácter clandestino fueron reconocidos por ambos sectores, quienes impulsaron el proyecto argumentaron que su aprobación constituía la única posibilidad para poner fin a la clandestinidad, concebida como la causa determinante del riesgo legal y de vida para las personas gestantes que se practican abortos. Quienes se opusieron al proyecto reconocieron la clandestinidad del aborto como una circunstancia, pero no la consideraron determinante para suscitar una modificación en la normativa. Por su parte, esgrimieron que la propuesta en discusión no constituye ninguna solución porque no evita la mortalidad del nonato ni altera la causa primera de la problemática del aborto (desde su perspectiva: los embarazos no deseados).

Dentro del bloque *feminista*, mientras que el sector contrario a la IVE descartó que la Ley pueda ser inscripta como un derecho en la saga de derechos adquiridos por la lucha de las mujeres, quienes apoyaron la iniciativa señalaron la incidencia del movimiento feminista para que el tema emergiera en la escena pública y se tradujera al ámbito legislativo, enmarcando la discusión de este derecho en el proceso de ampliación normativa vinculado a reproducción, familia, género y sexualidad. Si bien los pasajes expositivos asociados a

este bloque fueron estructurados apelando al lenguaje de los derechos humanos, quienes se manifestaron en contra instalaron el argumento de la colisión de derechos, al tiempo que desde el sector favorable al proyecto sostuvieron el derecho a decidir la interrupción o continuidad de un embarazo en el marco del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal que asiste a todo individuo.

En el bloque *bioético*, ambos sectores centraron sus discursos alrededor de la noción de vida. Quienes estuvieron en contra del proyecto de IVE se focalizaron en la vida de los nonatos y en reconocerles la titularidad de derechos y, por ello, defender su derecho a la vida. En sus intervenciones primaron los argumentos biologicistas sobre el inicio de la vida y destacaron los avances tecnológicos que sirven para comprobarlo. Desde el sector que impulsó la iniciativa legislativa hubo quienes centraron sus discursos en la vida de las personas gestantes, expresando que debe contemplarse que ésta resulta modificada por un embarazo y que, por ello, debe respetarse la elección del proyecto de vida que autónomamente hagan, ya sea continuarlo o interrumpirlo. En este sentido, establecieron que los términos del debate no pasaban por el hecho de determinar biológicamente el comienzo de la vida humana, sino que su objetivo como legisladores era garantizar una resolución jurídica respetuosa del enfoque de derechos humanos, y que por ello no pueden equipararse el derecho de un embrión y el de una persona.

La disputa en torno al significado de los mensajes también se dio en el marco del bloque *constitucional*. Tanto quienes apoyaron el proyecto como quienes se opusieron reconocieron la existencia de derechos en tensión (en particular, entre los derechos del nonato y de la mujer gestante). El debate giró alrededor de cómo resolver esa tensión. Para quienes impulsaron el proyecto, la solución fue compatibilizar el derecho de autonomía de la mujer con el derecho a la vida del nonato a partir del límite temporal del aborto hasta la semana catorce. Quienes se opusieron a la medida, en cambio, resaltaron la jerarquía del derecho del niño (nonato) por encima del derecho individual de la mujer.

Al considerar el bloque discursivo *partidario*, tanto las legisladoras que votaron en contra del proyecto de IVE como quienes lo hicieron a favor señalaron el contexto social, económico y sanitario como un catalizador del debate de la ley. Sin embargo, mientras que quienes se opusieron al proyecto subrayaron el uso estratégico por parte del Gobierno, impulsor de la medida para desviar la atención de otros temas presumiblemente más urgentes, quienes apoyaron la medida resaltaron la necesidad de aprobar el proyecto para atenuar ciertos efectos regresivos que la pandemia y la crisis económica tuvieron sobre las poblaciones más vulnerables. La convocatoria a debatir el proyecto de IVE fue interpretada por sus opositores como una forma de ocultar la gravedad de otros asuntos económicos, sanitarios y sociales que el Gobierno no podía resolver. En contraposición, desde el sector favorable al proyecto de IVE se señaló que, debido al carácter estructural de los problemas sociales y económicos de la Argentina, nunca existiría un momento oportuno y que el propio contexto de pandemia permitió poner en evidencia la desigualdad entre grupos sociales y, como consecuencia, incrementó los efectos negativos en la salud pública, incluyendo las prácticas abortivas de carácter clandestino.

En cuanto al bloque *social*, las nociones de maternidad y acompañamiento fueron referidas en los discursos tanto de quienes lo impulsaron como de quienes se opusieron al proyecto de IVE. El primer grupo postuló la necesidad de que el Estado garantice a las



personas gestantes un acompañamiento integral frente al embarazo, tanto para quien decida interrumpirlo como para quien elija la maternidad. Por el contrario, en los discursos de quienes se opusieron al proyecto se consideró a la maternidad como una condición inherente a la situación de embarazo y que la interrupción de éste, cualquiera fuera el contexto o la causa, constituiría la pérdida de un hijo. Si bien desde ambos sectores coincidieron en la necesidad del acompañamiento estatal, difirieron en la definición de sus alcances y su relación con la maternidad. Desde el sector contrario a la legalización del aborto presentaron un sentido restringido de acompañamiento, focalizado en la protección del embrión y que presupone heterónomamente la condición de madre en todas las personas gestantes que cursan un embarazo. Por el contrario, quienes impulsaron los proyectos de ley de IVE y de los mil días consideraron a la maternidad como un proyecto de vida definido de manera autónoma y al acompañamiento estatal en un sentido integral.

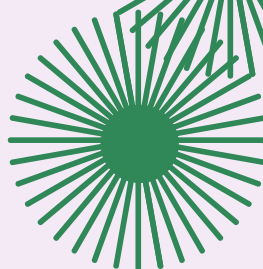
Las diferencias también se entrevieron en el bloque *representativo*, alrededor de los grupos a los que cada sector se arrogaba representar. Entre quienes se opusieron al proyecto de IVE, el rechazo se justificó en tanto la mayoría de la población (ya fuera de sus provincias de origen o en términos nacionales) no se encontraba, según su perspectiva, a favor del proyecto de ley. Bajo esta mirada subyace una noción de democracia asociada inherentemente a las mayorías como eje decisor de las políticas públicas, que contrastó con los argumentos de quienes apoyaron el proyecto de IVE. Si bien se esbozaron cuestionamientos a la definición de esa mayoría –argumentando que el aborto debía ser aprobado, dado que el carácter clandestino de la práctica iba en contra de los intereses de una mayoría de mujeres–, entre los defensores de la medida, su decisión se fundó en la representación de minorías históricamente negadas en el proceso decisorio como: a) grupos cuyos derechos han sido violentados en provincias conservadoras, y b) generaciones más jóvenes cuyas preferencias y necesidades son distintas a las de poblaciones más viejas. Desde esta perspectiva, la democracia implica un régimen que debe reconocer y responder a todos sus ciudadanos independientemente de las preferencias de la mayoría.

Una última puja respecto del significado de los mensajes se dio en el marco del bloque *religioso*. Entre quienes se opusieron, las intervenciones resaltaron el carácter católico de la nación argentina y cómo la doctrina cristiana es, por definición, incompatible con el aborto, en tanto éste atenta contra la vida y la justicia. Manifestaron el carácter judeocristiano de la Constitución nacional y que la mayoría de la población argentina se considera cristiana, sea católica o evangélica, fundamentos suficientes para rechazar la IVE. Los defensores de la Ley de IVE, por su parte, se posicionaron críticamente desde su lugar de creyentes. Así, cuestionaron la pretensión de una perspectiva unívoca del cristianismo, al argumentar que la mirada religiosa debía dar cuenta de las realidades de las mujeres que mueren a causa de abortos clandestinos: si el dogma cristiano inculca la compasión, entonces no cabría criminalizar a mujeres que deciden abortar en contextos de profundas desigualdades sociales.




Este análisis combinado y complementario entre abordajes cuantitativos y cualitativos permitió dar cuenta comparativamente tanto del peso diferencial de las categorías puestas en juego en el debate, como de la disputa de los significados de los mensajes asociados a cada bloque discursivo. Es nuestra intención que el presente análisis sirva de insumo crítico para informar futuras estrategias en pos de la ampliación de derechos, en la estela dejada por la sanción de la Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) de la Argentina.



**Mensajes en disputa.**  
**El debate legislativo del proyecto**  
**de Ley de Interrupción Voluntaria**  
**del Embarazo** (Argentina, 2020).




 [proyectomirar.org.ar](http://proyectomirar.org.ar)  
 [proyectomirar@gmail.com](mailto:proyectomirar@gmail.com)

 [cedes.org](http://cedes.org)  
 [facebook.com/cedes.org](https://facebook.com/cedes.org)  
 [instagram.com/cedes\\_org](https://instagram.com/cedes_org)  
 [twitter.com/cedes\\_org](https://twitter.com/cedes_org)

 [ibisreproductivehealth.org](http://ibisreproductivehealth.org)  
 [facebook.com/IbisReproductiveHealth](https://facebook.com/IbisReproductiveHealth)  
 <https://twitter.com/ibisrh>



  
**Ibis Reproductive Health**



Mirando el aborto en la Argentina

