

ABORTO: EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA MATERNIDAD VULNERABLE

Fecha de recepción: 12/05/2018

Fecha de aceptación: 13/06/2018

Dr. Alejandro E. Williams Becker

Contacto: williamsbecker@gmail.com

- Abogado, Universidad Católica Argentina (UCA)
- Lic. en Ciencias Políticas (UCA)
- Maestrando en Ética Biomédica (UCA)
- Profesor Adscripto Facultad de Derecho (UCA)
- Vicepresidente de la Fundación Latina de Cultura
- Director Ejecutivo del Instituto de Diálogo Interreligioso
- Miembro del Centro de Bioética, Persona y Familia

Palabras clave

- Aborto
- Maternidad vulnerable
- Políticas públicas
- Autonomía de la voluntad

Key words

- Abortion
- Vulnerable motherhood
- Public politics
- Autonomy of the will

RESUMEN

Luego de casi una década de intentos frustrados, en 2018 se habilitó el debate del aborto en la Argentina. El análisis de las políticas públicas nos permite, a pesar de la contemporaneidad de la discusión legislativa, intentar entender, a través de una investigación cualitativa exploratoria, qué cambió en estos años para que estos proyectos lleguen al recinto. Con ese propósito, este trabajo estudia el proceso de construcción colectiva del problema de la demanda de abortos en la Argentina, comparándolo con ese proceso en otros países. Seguidamente, desde el diseño de las políticas, va a analizar la dimensión y atributos del problema de esa demanda. Luego, ya en la formulación de alternativas de actuación, y en un marco de análisis comparado, se confrontará el impacto sobre las dimensiones de la maternidad vulnerable de la legalización del aborto frente a otras soluciones adoptadas. Por último, se evaluará la opción por la legalización en base a los criterios de racionalidad, relevancia, pertinencia y coherencia.

ABSTRACT

In 2018, after almost a decade of frustrated attempts, the abortion debate in Argentina was enabled. The analysis of public policies allows us, despite the contemporaneity of the legislative discussion, to try to understand, through qualitative exploratory research, what has changed in these years for these projects to reach the Congress. With this purpose, this work studies the process of collective construction of the problem of the demand for abortions in Argentina, comparing it with that process in other countries. From the design of the policies, it will analyze the dimension and attributes of the problem of that demand. After that, in the formulation of alternatives for action, and in a comparative framework analysis, the impact on the dimensions of vulnerable motherhood by way of the abortion legalization will be compared with other adopted solutions. Finally, the option for legalization will be evaluated based on the criteria of rationality, relevance, appropriateness and coherence.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo apunta a abordar el debate del aborto en la Argentina desde el análisis de las políticas públicas. Atento a la complejidad del debate y a la contemporaneidad de la discusión legislativa de diversos proyectos de ley que contemplan la legalización del aborto, el propósito de este documento no excede el de una investigación cualitativa exploratoria basada en el estudio del caso argentino.

El marco teórico, dentro de la amplísima gama de escuelas, enfoques y modelos que ofrece el análisis de las políticas públicas, y toda vez que se trata de un trabajo exploratorio, se valdrá de diferentes métodos solapados en un mismo trabajo, para intentar arrojar luz que pueda iluminar futuras aproximaciones cuando el horizonte temporal nos permita abstraernos y extraer conclusiones más relevantes.

En la primera parte se comenzará aplicando la bibliografía básica respecto al proceso de surgimiento, construcción colectiva, legitimación, definición y calificación del problema planteado. En esta etapa se relevarán los diversos matices que los fundamentos de cada uno de los proyectos en debate en el Congreso le asignan al problema de la demanda de

abortos clandestinos por un lado, de la maternidad vulnerable o la existencia de embarazos no deseados como origen de esa demanda, por el otro.

Luego se reseñará con mayor especificidad la bibliografía de los diversos enfoques pluralistas, empezando por los enfoques de redes y comunidades, siguiendo por las corrientes de políticas, para detenerme en el marco de las coaliciones promotoras, analizando desde ese marco la articulación en ese diseño de actores nacionales y transnacionales, prestando particular atención al rol de los organismos internacionales, los medios de comunicación y las organizaciones civiles.

Desde allí se explorará la potencialidad de este encuadre para estudiar el caso en más profundidad, como así también se sopesarán las limitaciones que impone en relación a la temporalidad y la contemporaneidad del debate.

Seguidamente, se profundizará también en su utilidad para analizar las diferencias en la conceptualización, usando como ejemplo comparado el desenvolvimiento del debate en los Estados Unidos, para terminar en el caso de estudio, analizando los términos en los cuales se presenta el aborto como una cuestión de autonomía de la voluntad o de vulnerabilidad de la mujer.

En la segunda parte, ciñéndome ya a una metodología de diseño de políticas, se va a analizar desde la evidencia empírica existente en la bibliografía la verdadera dimensión y atributos del problema de la detrás de la demanda de abortos, las razones alegadas por las mujeres, los factores de riesgo de reincidencia, y las consecuencias sobre la salud.

Se incorporará para ello la evidencia disponible, proveniente de diversos países, sobre las causas que llevan a una mujer a buscar un aborto como *solución* en cada caso individual donde podremos vislumbrar en qué medida el problema definido como "demanda de abortos clandestinos" se explica por las causas que configuran lo que denominamos "maternidad vulnerable". Se hará especial énfasis en las razones por las que las mujeres recaen en el aborto, para ver si efectivamente el aborto les ha resuelto algo, o al contrario, las razones vinculadas a la vulnerabilidad se verifican progresivamente en mayor proporción en las mujeres que repiten el aborto.

En la tercera parte, entrando ya en el estudio de la formulación de alternativas de actuación, y en un marco de análisis comparado, se evaluará el impacto que la legalización del aborto ha tenido en otros países sobre las dimensiones de la maternidad vulnerable. Posteriormente, se indagará cuáles son las soluciones alternativas adoptadas en otros países y

que cumplan los requisitos de racionalidad, coherencia relevancia, y pertinencia entre el problema y la solución adoptada, relevando el impacto que han tenido sobre las causas específicas que coadyuvan a la maternidad vulnerable.

Por último, se evaluará la opción de la legalización del aborto como solución, en base al análisis de racionalidad, relevancia, pertinencia y coherencia, en relación con la situación problemática tal cual es presentada por los diversos actores que convergen en la construcción colectiva de la misma.

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La adopción del enfoque de análisis de las políticas públicas permite quebrar el usual punto de vista que concibe a las políticas como un mero *output* desde una perspectiva jerárquica, haciendo foco en los medios y procedimientos a disposición del Estado, las variaciones en sus estructuras y distribuciones y de esta manera "dirigir una nueva mirada sobre los métodos e instrumentos del Estado, los cambios en sus estructuras y concepciones" [1]. La utilidad de profundizar en el análisis radica en la potencialidad de lograr un proceso de toma de decisiones de mayor calidad que aquel en el que nos encontramos como sociedad. [2]

Entre las diversas definiciones de *políticas públicas*, Meny y Thoening [1] la definen como "programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad". Para Tamayo Sáez [2] son el "conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.". Una política pública puede entonces consistir en un *contenido*, un *programa*, una *orientación normativa*, un *factor de coerción* y/o en una *competencia social*. [1]

El análisis de las políticas públicas puede definirse entonces como una *terapia pública* [3] donde el científico de esta disciplina se diferencia de los políticos en que no está políticamente condicionado. (I) Wildavsky (II) considera que la función del análisis es contribuir a mejorar la política y no lo ve como un sustituto de ésta. Dentro de esta disciplina, puede calificarse como una subdisciplina a lo que en inglés se denomina *policy design*. Dunn, (III) la define como aquella "disciplina aplicada a la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, que pueda ser empleada en los contextos po-

líticos a fin de resolver los problemas de la *política- acción*". Para el aludido análisis, siguiendo el enfoque de Etzioni, serían relevantes no sólo los problemas sino también las soluciones. [3] En la medida en que, como veremos, la visión que cada sujeto tiene de un problema se halla vinculada con una solución compatible con sus valores y posiciones políticas, la construcción colectiva del problema no es ajena a los sistemas de creencias de los individuos en una sociedad.

1. Identificación o construcción colectiva de un problema

El primer paso para el analista sería la *Identificación del Problema*. Esto significa no sólo identificarlo; también implica determinar cómo ingresa en agenda, cuáles son sus dimensiones, sus causas, quiénes son los miembros de la sociedad a los que ese problema afecta y cuál sería el escenario potencial si el Estado no interviniera a través de políticas públicas para alterar el curso de los acontecimientos. [2]

Siguiendo en esto a Subirats, podemos afirmar que no se encuentran los problemas "allí fuera". Los problemas no están ya contruidos, objetivados, sino que cada

(I) Merelman 1981: 496, citado en Parsons 2007: 53.

(II) 1979, 1980 citado en Parsons 2007: 462.

(III) 1981, p. 115 citado en Meny y Thoening 1992: 86.

actor es capaz de construir su propia visión del problema, definirlo, y vincularlo a una solución. [4] Es por esta razón que la concepción y la definición de los problemas sociales están íntimamente ligados a las soluciones.

Incorporando estos enfoques podemos señalar —siguiendo a Becker (IV)— que el hecho de que un problema exista depende tanto de las "carencias objetivas de una sociedad" como de que se verifique por parte de los diversos sujetos sociales la voluntad manifiesta de atribuirle a ese fenómeno el carácter de problema.

Esto equivale a decir que debajo del análisis de *agenda setting* se encuentra la definición de la situación problemática, proceso en el cual la misma recibe "un nombre o etiqueta", es decir, se la califica. [3] A menudo en el carácter sumamente complejo y a la vez en los errores o sesgos al definir un problema [3] se encuentra el origen de la impertinencia de las soluciones adoptadas por determinadas políticas públicas.

Como bien señala Subirats, los objetivos del analista, de las organizaciones y de los actores relevantes ya están conce-

bidos antes del análisis, y con independencia de él, a la vez que cada una de las definiciones que se le atribuyan a una situación problemática estará vinculada a una concepción de los instrumentos con los cuales debiera resolverse. Por eso prefiere este autor definir a los problemas como "discrepancias superables" entre "realidad y deseos". De esta manera, los problemas estarían ligados a las distintas percepciones de los actores sociales sobre *el ser* de una determinada situación social (su percepción de la situación), y *el deber ser* como una solución que constaría de una mezcla de ideas que ya existían previamente. (V) Dicho en términos concretos, quizás detrás de la postura de la legalización del aborto, es éste el *deber ser*, la legalización, el objetivo ya fijado de antemano, al cual se lo vincula con una construcción conceptual de la situación problemática, en este caso la maternidad vulnerable.

Entendiendo así al problema como un constructo sobre cuya base distintos actores proponen diferentes definiciones del problema, se comprende que puedan pensarse diversos caminos para cambiar ese escenario, [4] como sucede en el debate del aborto.

(IV) 1964 citado en Meny y Thoenig 1992: 119.

(V) Davis 1973: 14 citado en Subirats 1992: 51.

En suma, la conceptualización de un problema es una cuestión fundamentalmente política, donde el proceso de identificación de un hecho social como problema responde a un cálculo previo en función a determinados valores. (VI) Más que producir una acción, lo fundamental termina siendo la construcción de un significado. (VII) El significado que se atribuye a la acción escogida como respuesta tiene mínimamente que guardar algún vínculo con los términos en los que se definió el problema.

De esta manera el análisis nos permite vincular la forma en que se define o estructura un problema con el procedimiento decisorio en el cual determinados actores deciden que cuál es el problema. [4] Así llegamos a la generalmente aceptada distinción entre *problemas* y lo que se denomina *temas* o *cuestiones* (*issues*, en inglés), que Subirats [4] define como las situaciones problemáticas que adquieren la suficiente importancia para los diferentes actores como para requerir una respuesta por parte del Estado. Es decir, son *issues* aquellos problemas que, una vez definidos en determinados parámetros, y calificados como problemas sociales, adquieren una relevancia tal que los actores estatales entienden que deben

dar una solución en términos de políticas públicas.

La consideración de un problema como *issue* dependerá entonces de una pugna de intereses, lo que podría denominarse "una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes". [4] Más específicamente, esta disputa por calificar y definir el problema se da entre los actores sociales interesados por una solución específica que vinculan con esa situación problemática al definir su alcance y características.

Subirats dice que son tres las características generales que hacen que un asunto llame la atención del Estado: el nivel de apoyo que ese asunto pueda conseguir, el impacto que el mismo pueda tener sobre la sociedad, y la existencia de una respuesta viable y que pueda prevverse. [4] Entonces, en el caso del aborto, la problemática, sea como sea que se la defina, ha necesitado para alcanzar esta instancia de debate legislativo, de una conciencia colectiva de que se trataba de un problema al que el Estado debía dar respuesta, cuanto de una decisión por parte del Estado de asumir esa respuesta

(VI) Schneider y de Leon en Sabatier 2010: 101.

(VII) Zahariadis en Sabatier 2010: 74.

también en determinados términos concretos.

Se puede resumir la perspectiva incorporada en estos párrafos en dos consideraciones; a saber: primero, que la aparición de un tema en la agenda pública no es "libre o neutro" [1]; y en segundo lugar que en la percepción que cada uno de los actores sociales tiene de los problemas y en la definición que les atribuyen se halla incluida, ya de antemano, una propuesta en términos de políticas públicas que en esa percepción subjetiva —individual o colectiva— se representa como solución. Esto aplicado al debate de aborto podría explicar que los mismos proyectos necesiten remitirse a los factores determinantes de la vulnerabilidad de la mujer, pero no propongan ninguna solución pertinente para esos factores. En el fondo lo que parecen perseguir no es la solución a los factores de vulnerabilidad de la mujer, sino lisa y llanamente, legalizar el aborto.

Enfoques pluralistas en el análisis de las políticas públicas

Las primeras corrientes dentro del pluralismo, entre quienes pueden ubicarse a Dahl o Polsby, concebían que las políticas

públicas eran el resultado de una competencia libre entre diversos grupos de intereses, ideas, etc. [3] Estas primeras concepciones fueron cuestionadas por autores como Schattschneider, (VIII) quien destaca que muchas veces los mismos actores que deciden de qué se trata el debate son los que deciden quiénes participan en él.

La difusión de modelos pluralistas de "rango medio" que busquen explicar las fases de formación de las políticas públicas llevó a construir los modelos que se estructuran sobre la base de las *redes* y *comunidades*. Este enfoque es útil para comprender por ejemplo, y en referencia a la influencia de la comunidad internacional, cómo determinados ámbitos de debates se hallan ya "internacionalizados", pudiendo influir en las redes hacia adentro de una nación a través de la redistribución de recursos, reabriendo temas sobre los que ya existan acuerdos a nivel local, etc. (IX) Esto lo analizaremos con mayor profundidad cuando nos ocupemos del rol de la comunidad internacional en el debate del aborto en la Argentina.

Otro enfoque en esta línea es el de *las corrientes de políticas públicas* que buscan explicar el cambio a través de los ele-

(VIII) 1960:105 citado en Parsons 2007: 165.

(IX) Silke Adam y Hanspeter Kriesi en Sabatier 2010: 148.

mentos del ánimo nacional, las fuerzas políticas organizadas, el gobierno y la construcción de consensos. [3] Si bien no pasa de ser un método descriptivo, su capacidad explicativa es superior a la del modelo de redes y comunidades.

Aquí nos explayaremos más sobre otro método, quizás más complejo en su aplicación a la investigación empírica y en la recolección de datos. Me refiero al *marco de la coalición promotora*, también traducido como marco de las coaliciones de abogacía o de coaliciones de actores militantes. [5]

Los conceptos fundamentales de este marco de análisis son el subsistema político como unidad de análisis, la importancia de conflicto de valores entre coaliciones que compiten, la longitud temporal de esos conflictos que debiera ser de más de una década, el limitado rol del análisis a la hora de alterar las posiciones de los actores, y las oportunidades de variar los puntos de encuentro en el debate para ganar ventaja por parte de las diversas coaliciones. [6] La dimensión temporal es fundamental en este enfoque porque es allí, en el análisis longitudinal, donde radica su capacidad explicativa.

Justamente esa longitud temporal requerida justifica que se traiga a colación este método en esta investigación, si te-

nemos en cuenta que hace casi una década se vienen presentando el proyecto de la Campaña de Aborto Legal Seguro y Gratuito en el Congreso Nacional. Sin embargo, no nos hallamos aún en el horizonte temporal mínimo requerido para enfrentar una aplicación empírica rigurosa, limitándonos, como ya fue consignado, a una mención de su potencialidad explicativa, dentro del marco de un trabajo exploratorio.

Así, sin exigir más allá de lo razonable los argumentos, se puede esbozar quiénes serían las coaliciones, qué sectores, grupos o colectivos las componen, etc. El método además nos permite visibilizar la influencia de eventos exógenos en la inclinación al cambio. [6] Estos eventos serían los que podrían explicar que un debate pueda inclinarse en favor de determinada postura, como también que encuentre las circunstancias para debatirse en determinados ámbitos específicos, como en este caso la habilitación del debate por parte del Poder Ejecutivo puede verse asociada a una serie de circunstancias que van desde la masiva movilización de las marchas de Ni Una Menos, a la necesidad de correr el foco de la situación económico-social del país, o a la influencia de determinados pronunciamientos internacionales, por mencionar algunas respuestas que pudieran ensayarse en investigaciones más en profundidad.

Dentro del encuadre de la coalición promotora, se afirma que existe un núcleo de preferencias en términos de políticas públicas que es aquello que une a los aliados dentro de la coalición y los divide de sus oponentes. Luego se encuentran las convicciones secundarias. Además de los miembros de la coalición, existen los *policy brokers*, cuyo principal interés es mantener un cierto nivel de acuerdo y compromiso que reduzca el conflicto a estándares razonables. [6] En este debate, y ante la falta de un umbral de tiempo razonable, no resulta fácil identificar los *policy brokers*, aunque podría tomarse por caso el de algunos legisladores de larga data en sendas Cámaras del Congreso Nacional, que han virado su postura con el paso de los años.

El núcleo de creencias que alimenta al núcleo de preferencias está compuesto por la filosofía de vida subyacente a cada persona, que se puede expresar por ejemplo en términos de izquierda o derecha, pero también incluir nociones sobre si la gente es por naturaleza mala o socialmente redimible, qué lugar ocupan en un *ranking* personal valores como la igualdad, la libertad, la seguridad, etc. [7] El núcleo de políticas públicas sería aquellas posiciones fundamentales en materia de políticas, como bien podría ser, en nuestro caso de estudio, la postura respecto a la legalización del aborto.

Entonces, el sistema de creencias de una coalición va a incluir visiones del mundo, jerarquías de valores, concepción de determinados problemas, preferencias en términos de medios a disposición del Estado, etc. [5] La virtud del enfoque es tener en cuenta la complejidad de las relaciones que existen en una población políticamente activa, donde existen distintos niveles de actores gubernamentales, donde algunos asuntos implican disputas altamente politizadas que involucran a buena parte de los miembros de la sociedad, como sería el caso del aborto, mientras otras están reservadas a debates más técnicos donde prima el interés de los especialistas. A la vez este enfoque es consciente de que la gran mayoría de las decisiones se toman con un nivel de información limitada y con altos niveles de incertidumbre y ambigüedad. [5] De este modo se aparta de otras concepciones del proceso de toma de decisiones, tanto colectivas como individuales, que le otorgan un rol decisivo a las facultades cognitivas de los ciudadanos, lo cual no contempla los costes de la información, los costes en términos de valores, etc.

Lo relevante es que los miembros de la coalición son personas de diferentes posiciones: funcionarios electivos y burocráticos, grupo de intereses, investigadores que comparten un sistema de creencias en común, que puede consistir en valores bá-

sicos, asunciones causales, y hasta problemas de percepción, y que a lo largo de un plazo de tiempo actúan con un cierto nivel de coordinación. Entonces los actores provienen del sector público y privado, incluyendo a consultores, analistas, científicos, investigadores, miembros de los medios de comunicación o periodistas, y buscan influenciar decisiones gubernamentales dentro de un área específica. [5] El marco de la coalición promotora permite analizar la competencia entre las distintas coaliciones dentro de lo que sería un subsistema, que como su nombre lo indica no es más que un área de debate en particular dentro de un ambiente más grande. [7] Otro aditamento interesante del análisis es la posibilidad de que determinadas dependencias administrativas integren una coalición, a la vez de que puedan virar de posición con un cambio de gobierno. También puede darse el caso de que instituciones jerárquicamente superiores anulen la oposición de una coalición mayoritaria dentro del subsistema. [7] Respecto a los eventos externos, su injerencia estará en este modelo supeditada al aprovechamiento de tal circunstancia por parte de la coalición que pueda verse favorecida.

Respecto al tamaño de las coaliciones que compiten en un determinado subsistema, el tamaño de cada uno no guarda necesariamente relación proporcional con

el potencial éxito de su posición. La evolución desde aquellos primeros enfoques pluralistas mencionados *supra* hasta esta perspectiva, partía de la crítica a la asunción de que todos los grupos podían ejercer igual influencia para imponer su agenda en una sociedad. *Ceteris paribus*, los grupos más grandes tienen mayor capacidad de ejercer influencia sobre los decisores de políticas que los pequeños; así también los grupos más organizados respecto de los menos articulados; aquellos cuya posición es más fuertemente sentida respecto de los de postura más débil. [8] No hay que perder de vista, sin embargo, que muchas veces se asume erróneamente que los actores racionales tienen plena conciencia del tamaño del grupo y de la relevancia de su participación para el logro de los objetivos colectivos. Existen diversos factores que sesgan la percepción del actor individual sobre el tamaño, el grado de movilización, y la dinámica propia de pertenencia al grupo, etc. El tamaño entonces puede tener efectos ambiguos sobre los incentivos a participar e involucrarse. [8] Esto explica el poder que en determinados contextos democráticos tienen los grupos minoritarios para ejercer influencia decisiva en la dirección de determinadas políticas públicas, como ocurrió en nuestro país con la comunidad LGBT en ocasión del debate sobre el matrimonio igualitario.

Dijimos que este enfoque busca explicar o predecir el cambio en una franja de tiempo partiendo de la estructura de los sistemas de creencias. De esta manera, el sistema de creencias va a ser en lugar donde se va a medir el cambio al cabo de un plazo determinado, tanto hacia adentro de cada coalición como en el resultado en términos de contenidos de políticas públicas en el ámbito en el que esas coaliciones hayan influido. [5] En esta tarea de explicar el cambio, hay un factor clave que se desenvuelve en el tiempo: la influencia del aprendizaje. [5] El cambio durante ese plazo no será el resultado sólo de la competencia, los recursos, las normas, sino también resultado de la interacción entre las coaliciones hacia adentro del subsistema, proceso de aprendizaje en el cual no se altera el núcleo pero si los aspectos secundarios del sistema de creencias.

Pueden existir cambios en los aspectos del núcleo del sistema de creencias, pero dependerán de factores vinculados a los contextos económicos y políticos en el marco de cambios bruscos o acentuados. Esto sucederá, como ya se consignó, siempre y cuando esa circunstancia o ventana de oportunidad sea aprovechada por la coalición que pueda usarla a su favor. [9]

¿Cómo podría aplicarse el enfoque de las coaliciones promotoras de políticas a este análisis exploratorio del debate sobre el aborto en la Argentina? Vamos a ensa-

yar dos rumbos. El primero es analizar los grupos que conforman la coalición que promueve la legalización del aborto en el país, en particular el rol de la comunidad internacional, de los medios de comunicación, y de las organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, voy a analizar los cambios discursivos en torno al lenguaje y el marco conceptual de las argumentaciones en favor de la legalización, donde se pueden verificar cambios producidos como efectos del aprendizaje, para lo cual me valdré de una perspectiva comparada.

Los actores en la construcción colectiva del problema en el debate sobre el aborto y la maternidad vulnerable:

La Comunidad Internacional

Vamos a desarrollar en primer lugar el rol de distintas instituciones de la comunidad internacional en este proceso. Como destaca Parsons, "uno de los cambios más importantes en la política de fines del siglo XX es el grado en que la agenda de las políticas públicas ya no se establece ni define dentro de las fronteras de lo nacional". [3] Los propios gobiernos han decidido transferir importantes cuotas de poder a organizaciones globales y regionales. Esas decisiones, si bien fueron deliberadamente tomadas en atención a necesidades reales de gobernanza, han circunscripto no obstante a ciertos lími-

tes la libertad de actuar de los estados en algunos ámbitos. [10] En esa línea, es de destacar que en el debate de aborto en la Argentina la mención a organismos internacionales, tratados internacionales, comités creados por dichos tratados y organizaciones no gubernamentales internacionales se repite no sólo en los proyectos de ley que proponen legalizar el aborto sino también en aquellos que están en contra.

El proyecto que motivó al debate parlamentario menciona que el "Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer" (CEDAW) difundió el informe de revisión de la situación argentina y resalta que la principal violación a los derechos humanos de las mujeres hoy es la penalización del aborto". También refiere que el "Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (CDESC) indicó en la Observación N°22 - en relación al art. 12 del Pacto DESC sobre derecho a la salud- dado a conocer el 8 de Marzo de 2016- que el pleno disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva sigue siendo un objetivo lejano para millones de personas, especialmente para las mujeres y las niñas, en todo el mundo" y que "la falta de servicios de atención obstétrica de emergencia o negación del

aborto a menudo conducen a la mortalidad y morbilidad materna, que a su vez constituye una violación del derecho a la vida o la seguridad, y en ciertas circunstancias, puede equivaler a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante". (X)

El proyecto presentado bajo el número 0443-D-2018 señala que el "Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en marzo de 2010, expresa su preocupación por la legislación restrictiva del aborto contenida en el artículo 86 del Código Penal". (XI) Asimismo reitera la cita del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales transcripta *supra*. (XII)

El "Comité de Derechos Humanos" también aparece mencionado en el Expte. 2492-D-2017, junto a referencias al "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (PIDCP); la 'Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer' (CEDAW); el 'Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales' (PIDESC); la 'Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Americana de Derechos Humanos' (CADH), entre otros", mencio-

(X) Expte. 230-D-2018.

(XI) Expte. 0443-D-2018.

(XII) Expte. 0443-D-2018.

nando también al "Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer", "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", "Comité de los Derechos del Niño", "Comisión Interamericana de Derechos Humanos" la "Comisión Económica para América Latina y el Caribe", el "Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo" y la ONG "Human Rights Watch". (XIII)

Los proyectos vinculados a la maternidad vulnerable que no proponen la legalización del aborto mencionan a la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" y "Convención sobre los Derechos del Niño". (XIV) La referencia a la Organización Mundial de la Salud y sus publicaciones se reitera en todos los proyectos aludidos.

Una investigación que propone analizar los encuadres discursivos del debate del aborto en la Argentina señala entre los acontecimientos más relevantes de la historia debate en nuestro país a las Conferencias del Cairo y Beijing, como así también a la ratificación del Protocolo Opcional de la CEDAW en 2006. [11]

Respecto a los organismos internacionales, no me voy a detener acá a analizar el debate sobre la obligatoriedad o no

para la Argentina de la legalización del aborto en el Derecho Internacional. Sí voy a mencionar otro mecanismo que utilizan los organismos internacionales. Este mecanismo podría denominarse de colaboración, incentivo o disuasión respecto de las decisiones de los países en términos de legislación en relación al aborto.

Un estudio sobre el marco discursivo del discurso en torno al aborto antes y después de *Roe v. Wade* destaca como ese fallo sirvió para cambiar el eje de argumentación desde el énfasis en el control demográfico hacia una fundamentación basada en la reivindicación de derechos. Destaca el mismo que en la Conferencia de Población y Desarrollo de Budapest en 1974 los líderes del tercer mundo discutían que los programas de control demográfico eran racistas o explotadores en términos económicos. Esta oposición influenció el cambio de discurso a favor del aborto ya no desde el control demográfico sino hacia un discurso basado en los derechos. [12]

Habitualmente vinculado su origen al National Security Study Memorandum 200 del año 1975, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se convirtieron en los promotores de la política exterior orientada a lograr la sanción de

(XII) Expte. 2492-D-2017.

(XIV) Expte. 0342-D-2018 y Expte. 0539-D-2018.

leyes que favorecieran el aborto en el resto del mundo. Lejos de abonar una teoría conspirativa, y sin perder de vista que los fenómenos sociales nunca pueden explicarse por una sola causa, no podemos obviar la evidencia.

El National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies es sindicado como uno de los organismos encargados de orquestar estos programas. Del mismo modo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas articula muchas de estas políticas en relación al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo. [13]

En nuestro país podemos señalar como casos concretos los préstamos BIRF/IBRD 7412, BIRF/IBRD-7225, BIRF/IBRD-7409, BIRF/IBRD-P110599, BIRF/IBRD-P106735, BID-1903/OC-AR; AR-L1020, BID 2424 OC-AR, el Proyecto de Fortalecimiento de los Programas Provinciales de Salud Sexual y Reproducción, entre otros, vinculados todos a la difusión de salud reproductiva entendida como un concepto conglobante y difuso en el que se incluye al aborto.

El mencionado estudio en torno a Roe v. Wade menciona que el Population Council a partir de 1975, al perder predicamento en la argumentación a favor del aborto dejó de financiar las investigacio-

nes sobre aborto de Christopher Tietze, éste consiguió financiamiento por parte del Guttmacher Institute de Planned Parenthood. [12] Lo que no se menciona en los fundamentos de ningún proyecto es la jugosa financiación de ONGs norteamericanas, como Planned Parenthood (financiada en parte por fondos públicos de los Estados Unidos), que reciben las ONGs locales que abogan aquí por la liberalización del aborto. Esta institución ha introducido en Argentina más de cinco millones de dólares en la última década, como surge de sus propios reportes financieros. [14]

A todo esto seguramente se refería Eduardo Galeano cuando se preguntaba "¿qué se proponen los herederos de Malthus sino matar a todos los próximos mendigos antes de que nazcan?" y respondía denunciando que "McNamara, el presidente del Banco Mundial que había sido presidente de la Ford y secretario de defensa afirma que la explosión demográfica constituye el mayor obstáculo para el progreso de América Latina y anuncia que el Banco Mundial otorgará prioridad, en sus préstamos, a los países que apliquen planes para el control de la natalidad". [15] Aquella primera estrategia, más explícita y controlada desde el Estado, parece haber mutado con el paso de los años a una estrategia de más difusa y que fluye a través de canales privados o mixtos.

Los Medios de Comunicación

Los medios de comunicación suelen tener influencia en la construcción colectiva del problema. [3] Cohen (XV) reflexionó sobre la capacidad de los medios de comunicación de "distorsionar los asuntos y crear amenazas estereotípicas", delineando así "el contexto en el que se da la reacción de las políticas públicas". También Edelman estudió rol de los medios de comunicación masiva en la construcción no sólo de problemas sino también de "incidentes y crisis sociales" concluyendo que en lugar de iluminar y aclarar las situaciones, terminan manipulando los hechos. (XVI) En la transmisión de información que describe hechos, "habitualmente lo fáctico se mezcla con la interpretación". [16] Muchas veces son los líderes de opinión quienes influyen sobre la percepción de la realidad de personas comunes, proponiendo interpretaciones y explicaciones.

Desarrollar el rol y la influencia de los medios sobre las distintas agendas del público y de los políticos excede el objetivo de este trabajo, pero cuanto mínimo la bibliografía es conteste en reconocer al menos una cierta influencia. Asumido esto, basta remitir a las tapas de los grandes multimedios y las manifestaciones de

los periodistas de los programas con más *rating* de la televisión nacional para constatar el casi unánime apoyo de los grandes grupos económicos, como así también de los periodistas más influyentes, a favor de la legalización del aborto. La contemporaneidad del debate impide un análisis completo de lo consignado en este párrafo, lo cual entonces se menciona a modo de ensayo.

Es particularmente fuerte en el manejo de los medios de este asunto del aborto el recurso a su vinculación con la pobreza. Parsons cita al respecto a Lister, quien "argumenta que, por ejemplo, la forma en que se define la pobreza ha tenido un impacto crucial en las respuestas de políticas públicas". [3] En efecto, la forma y las palabras que se usan para definir qué es la pobreza comunica ideas que pueden influenciar las conductas de la población hacia los pobres y las propias concepciones que tienen de ellos mismos. (XVII) Ziegler, como se mencionará más abajo, relata el proceso en el cual luego de adoptar el discurso de *Roe v. Wade* anclado en la argumentación del aborto como un derecho, *Planned Parenthood* empezó a incorporar discursivamente el concepto de acceso igualitario al aborto para fortalecer su reclamo.

(XV) 1972 citado en Parsons 2007: 139.

(XVI) Edelman 1988 citado en Parsons 2007: 140.

(XVII) Lister 1991 citado por Parsons 2007: 121.

La percepción de los medios sobre el aborto puede estar vinculada con una posición social relativamente homogénea. Esto es lo que sostiene Carlin, quien señala que existe, en efecto, un "sesgo de clase" (XVIII) vinculado a la percepción que los medios pregonan a favor de la liberalización del aborto. [17] Esto se vincula con el argumento que desarrollaremos más adelante, en torno al origen neoclásico del concepto de autonomía o libertad que subyace a las posturas favorables a la legalización del aborto. En efecto, los propietarios y periodistas de los medios de comunicación masiva son personas que, por su pertenencia social, conciben la elección del aborto como algo mucho más libre que lo que perciben los que verdaderamente se encuentran en situaciones de pobreza o vulnerabilidad social, quienes en tantas otras decisiones de la vida cotidiana no eligen haciendo uso de una *autonomía de la voluntad*, sino constreñidos por sus propias limitaciones económicas.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil

El tercer factor que me propuse evaluar en este proceso de construcción colectiva del problema es el de las organizaciones de la sociedad civil. En

este sentido, Subirats indica que es relevante preguntarse, en el proceso de construcción colectiva del problema, cuál es la "gente afectada" y cuál es la capacidad organizativa de esos colectivos, como así también cuál es el vínculo entre esas personas perjudicadas y los canales de representación hacia la esfera política para relevar, por un lado, si aquellos tienen posibilidad de acceder a quienes tienen la potestad de tomar decisiones, o si tienen capacidad de generar empatía o sentimientos de solidaridad en aquellos. [4]

En primer lugar, hay que dejar sentado que los niños por nacer afectados por el aborto, como es obvio, no pueden manifestarse por sí mismos, con lo cual su representación necesariamente estará a cargo de otros grupos. En lo que respecta a la representación en de quienes serían las afectadas en determinadas definiciones del problema —aquellas que pasan por alto la cuestión de la vida del niño por nacer— o sea, las madres en situación de vulnerabilidad, resulta interesante analizarlo desde las diversas enfoques pluralistas de la toma de decisiones. Dado que la formación y la implementación de las políticas se encuentran íntimamente ligados, (XIX) las escuelas pluralistas en la formación de la agenda tienen su corre-

(XVIII) "Is there class bias here? Of course there is. The national media— the television networks and major newspapers— are dominated by well-paid, well-educated, upper- and upper-middle-class types who take the soundness of the pro-choice position for granted. "Choice" in abortion is consistent with their general style of life" (Carlin 1995).

(XIX) Etzioni 1968: 203 citado en Parsons 2007: 273.

lato en el análisis del proceso de toma de decisiones.

Entre ellas quizás una de las más mencionadas es la del neocorporativismo. Esta teoría logró redescubrir la compleja relación entre los diversos grupos de interés y el Estado en el proceso mismo de la toma de decisiones, midiendo el impacto que las diferentes estructuras de colaboración y de decisión tienen sobre el *output* del proceso de adopción de una alternativa, haciendo hincapié en el elemento voluntarista. [1]

En este sentido se ha desarrollado el concepto de *policy community*, entendida como "grupo constitutivo y el modo de relaciones en el seno de una política dada", en este caso, los funcionarios y las organizaciones privadas que propician la liberalización del aborto: dentro de una *policy community* tienen posturas iguales respecto a lo que debiera hacerse en relación a un problema definido en términos también cercanos.

A este efecto traigo a colación el primer párrafo de los fundamentos del Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo:

La creación de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, fue decidida por más de 20.000 mujeres reunidas en el XIX Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Mendoza en 2004. Iniciada el 28 de Mayo de 2005 por más de 70 organizaciones de mujeres de todo el país, es actualmente asumida por una amplia alianza a nivel nacional. que incluye más de 300 organizaciones, grupos y personalidades vinculadas al movimiento de mujeres, organismos de derechos humanos, al ámbito académico y científico, trabajadores de salud, sindicatos y diversos movimientos sociales y culturales, entre ellos redes campesinas y de educación, organizaciones de desocupados, de fábricas recuperadas grupos estudiantiles y religiosos Organizaciones y personalidades que asumimos un compromiso con la integralidad de los derechos humanos (XX)

Lo curioso dentro de este análisis de la influencia de las organizaciones de la sociedad civil, es que estas organizaciones se arrogan la representación de las mujeres en general, y de aquellas en situación de vulnerabilidad en particular. Esto se vincula decisivamente con lo referido

(XX) Expte. 230-D-2018.

supra respecto a la forma en que se define la pobreza y vulnerabilidad.

La Tiranía de la Oferta Gubernamental

Como corolario a estos tres factores que influyen en la construcción del problema como demanda social de una respuesta en términos de políticas públicas, lo que nos encontramos del otro lado es la oferta gubernamental. Meny y Thoening hablan de "la tiranía de la oferta gubernamental" al modo en el cual el Estado puede estructurar y condicionar "las necesidades de acción pública que experimenta la población". (XXI) En efecto, "Schattschneider y Cobb y Elder aportan modelos para el establecimiento de la agenda que pueden usarse empíricamente para mostrar cómo los intereses de aquellos con una posición dominante o monopólica en determinado ámbito de las políticas públicas están motivados a asegurar que el tema esté enmarcado en rígidos parámetros". [3] Dicho en otras palabras, quienes tienen que decidir políticas públicas quizás prefieren dejar enmarcada la *solución* del problema de la maternidad vulnerable en una ley de legalización del aborto, antes que debatir las verdaderas soluciones para sacar a esas madres de esa situación de vulnerabilidad.

Resumiendo hasta aquí lo expuesto, se pueden señalar dos conclusiones provisionarias:

Que detrás de este debate hay un grupo cohesionado, articulado y con acceso e influencia en la agenda pública, integrado por políticos, funcionarios, multimedios, periodistas, celebridades, organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales que trabajan hace mucho tiempo por la liberalización del aborto por motivaciones diversas.

Que la demanda de estos grupos cuenta con el favor de las medidas propiciadas en términos de política demográfica por las grandes potencias a través de mecanismos de *soft power* de política exterior como financiación internacional a través de organizaciones civiles y organismos internacionales.

Que todos estos actores confluyen en un grupo que, con más distancia temporal, podría ser analizado desde el marco de las coaliciones promotoras de políticas públicas para medir su impacto y transformación del contenido y el ambiente del debate dentro del subsistema en torno

(XXI) Entrevista a Serrin Foster citada en Marx Ferree 2003: 335.

al aborto, para sopesar cuánto ha influido esa coalición y sus respectivos actores, comunidad internacional, medios de comunicación, organizaciones locales, etc., en el cambio de clima que les permitió después de casi una década lograr finalmente habilitar en el Congreso un debate que hasta el año pasado no se alcanzaba.

¿Control demográfico o derechos de la mujer? ¿Autonomía de la voluntad o vulnerabilidad materna?

Llegada esta instancia, voy a proceder a utilizar el mismo marco de coalición promotora para meterme en el análisis del lenguaje y el discurso en torno al aborto. Para esto, atendiendo a la influencia que la interacción con la comunidad internacional, y en especial con los Estados Unidos y los organismos internacionales tienen sobre este debate, será imprescindible acudir a una perspectiva de análisis comparado. Ya mencioné que en los Estados Unidos el primer cambio de discurso fue desde la argumentación del control demográfico hacia la basada en una noción de derechos.

Como afirma Ziegler, [12] la coalición promotora del control demográfico era muy diversa en la década que precedió a *Roe v. Wade*. Los argumentos que esa coalición esgrimía para el control demográfico fueron decisivos para avanzar en las reformas hacia el aborto antes del men-

tado fallo de la Corte. Esta misma línea argumental era la que utilizaban por aquel entonces instituciones como National Organization of Women, NARAL y Planned Parenthood. Dicho en otras palabras, el apoyo al aborto se sustentaba como una medida de control demográfico. Todo cambió con *Roe* y su argumentación basada en derechos, lo cual también apartó el discurso a favor del aborto de cualquier consideración en términos de políticas públicas. [12] La Human Betterment Association for Voluntary Sterilization era la única organización pro control demográfico que hasta 1970 no había abrazado el aborto. [12] En 1965 pasó a llamarse Association for Voluntary Sterilization —AVS—. [12] Ya cerca de la fecha de *Roe*, AVS también migró su argumentación, entre otras razones, por el rechazo que generaba en países de América Latina el discurso de la esterilización, y los escándalos por el abuso en la utilización de esa técnica en el extranjero. [12] La creación de un Comité para terminar con el abuso de la esterilización enfrentó a AVS con acusaciones de racismo y violencia hacia la mujer. Hoy todavía funciona bajo el nombre de Engender Health, [12] pero aparentemente ya no hace aquel énfasis en las bondades de la esterilización.

El clima ya había cambiado antes de *Roe v. Wade*. En 1972 tanto la Convención Demócrata como la Republicana usaban

indistintamente los términos *abortion* y *population control*. [12] Sin embargo la relevancia política de las reformas de control demográfico seguía creciendo, como lo prueba el éxito legislativo de la propuesta de Nixon de crear un Centro Nacional de Control Demográfico y Planeamiento Familiar, apoyado por legisladores de ambos partidos y de orígenes tan variados como el texano republicano G. H. W. Bush y el demócrata de Bronx James Scheuer.

Robin Elliot, miembro de Planned Parenthood, jugó un papel fundamental al asesorar a esa institución para que cambie su discurso, adoptando la retórica de derechos de Roe. [12] Como ya se mencionó, el choque con los países pobres en Budapest 1974 convenció a Planned Parenthood y compañía de que los argumentos de control demográfico habían perdido eficacia. Denise Spalding fue otra de las que, desde su rol de directora de ACLU, difundió las virtudes en términos publicitarios y educativos del discurso basado en la libertad reproductiva. Planned Parenthood empezó a incluir en su argumentación el énfasis en el acceso *igualitario* al aborto. [12]

De la vereda de enfrente, la coalición provida también cambió su discurso en 1974, alejándose del catolicismo. [12] Quizás eso se emparenta con lo que está pasando en el actual debate en la Argentina, donde la Iglesia institucionalmente

no ha jugado el rol que sí asumió en otros debates, aunque aún es muy temprano para poder afirmarlo.

El rol de los afroamericanos fue decisivo en la oposición al aborto en Estados Unidos: Marvin Davies afirmaba que las medidas de control demográfico no estaban entre los intereses de ese sector de la población, lo cual sería confirmado por los sucesos posteriores. [12] El Reverendo Jesse Jackson también manifestó que había rastros de genocidio detrás de esas regulaciones.

Una vez superada esta primera fragmentación en el discurso en torno al aborto en los Estados Unidos, siguió la que consigna en su trabajo Marx Ferree entre el discurso libertario y el discurso proteccionista. En un trabajo basado en el análisis de quiénes y qué estaba representado en los discursos de los medios de los dos países basado en datos de periódicos comparando el discurso sobre el aborto desde 1970 a 1994 en Alemania y Estados Unidos releva la existencia las franjas "individualistas" y "proteccionistas". La primera defiende que el aborto es una cuestión de elección que las mujeres, como los hombres deberían poder ejercer libremente como ciudadanos que ostentan derechos, franja que se encontraba en la corriente principal de la teoría liberal. [18] La segunda asume la necesidad de las mujeres de ser protegidas de la coerción

social para poder ser libres. [18] El mismo estudio destaca la postura del movimiento Feminists for Life (FFL) de los Estados Unidos como uno de los discursos "marginales" o "excluidos" dentro del feminismo. [18]

Una de las referentes de FFL, Serrin Foster, no duda en afirmar que ninguna mujer elige abortar libremente, sino que es un último recurso a la vez de ser el reflejo de que hay un problema en la sociedad. (XXII)

Lo que me propongo demostrar ahora es que en la construcción discursiva del tema en el debate en torno al aborto en la Argentina se plantea la despenalización, legalización o liberalización del aborto en términos ambiguos, haciendo uso por un lado de argumentos vinculados a la libertad o a la autonomía de la voluntad definida en términos neoclásicos, a la vez de apelar a la sensibilidad del público argumentando desde la situación de la vulnerabilidad materna.

Así, los argumentos que hacen énfasis en la vulnerabilidad de la mujer se encuentran, por ejemplo, en el Proyecto 230-D-2018, cuando alude a "las inequi-

dades en el acceso a servicios, en la disponibilidad de recursos humanos y físicos adecuados y en la calidad de la atención sanitaria" que "impactan de diferente forma sobre las razones de la mortalidad materna y generan un riesgo desproporcionado para las mujeres que viven en las jurisdicciones más pobres del país". También afirma que "son las condiciones en las que ocurren los abortos las que plantean un problema de inequidad y que refuerzan las diferencias entre sectores sociales, siendo éste un problema de Salud Pública y de Políticas Públicas vinculados con la equidad y la justicia social". (XXIII) Al reseñar que "los índices más altos de mortalidad de mujeres causadas por aborto se registran en el Norte de nuestro país" concluye otro de los proyectos citando al Plan Nacional contra la Discriminación al decir que "las altas tasas de muerte por aborto son una expresión lamentable de la discriminación de las mujeres de sectores más pobres". Más adelante reitera la referencia a "el impacto diferenciado en el acceso al aborto por parte de las personas de sectores populares". (XXIV)

Del otro lado, se alude a la libertad en un sentido más neoclásico cuando manifiestan que "será un país más justo y equi-

(XXII) Expte. 230-D-2018.

(XXIII) Expte. 2492-D-2017.

(XXIV) Expte. 230-D-2018.

tativo cuando quienes quieran y puedan tener hijos e hijas lo hagan sin problemas; y quienes en pleno goce de sus facultades personales no lo deseen, puedan interrumpir el embarazo en condiciones sanitarias adecuadas, de manera que no haya más mujeres que mueran en el intento, sumidas en la angustia de un embarazo no planificado ni deseado. La maternidad no puede ser una imposición debe ser siempre una elección de vida, como muchas otras y el Estado debe velar por la vigencia plena de los mismos". (XXV)

La autonomía de la voluntad así entendida se enmarca en el modelo neoclásico de toma de decisiones que presume que las personas tienen objetivos claros y ordenados, y que se encuentran en posición de acumular, procesar e interpretar toda la información que necesitan sobre los distintos medios para cumplir sus fines, deduciendo de entre esos medios lo más eficaces para esos logros. [19] Tal consideración pierde de vista los costos de la información, emocionales y costes de valores. [20] La realidad impone que en cualquier contexto los factores normativos y afectivos influyen las decisiones excluyendo el rol de las consideraciones lógico-empíricas.

También se enmarcan en esta línea argumental cuando hablan de decisiones o aluden al deseo o no de un determinado embarazo: "Las injusticias reproductivas se materializan, entre otras, en factores que constriñen las decisiones reproductivas de las mujeres, forzándolas a una maternidad no planeada, o a los riesgos de un aborto clandestino en condiciones no seguras para su vida y su salud". (XXVI) Los otros proyectos también hablan de "la libertad de decisión" (XXVII) o de "autonomía de la voluntad". (XXVIII) Este último proyecto es el que más insiste con estos argumentos, cuando habla de "la posibilidad de tomar una decisión libre e informada sobre la interrupción del embarazo, sin interferencia de terceros/as, en la formación de la voluntad de quien gesta", de "derecho a la maternidad libremente decidida", de la "autonomía de las personas, tanto en el ámbito público como en su vida privada" y de "libre disposición". (XXIX)

Nuevamente encontramos a la autonomía de la voluntad contradiciendo los propios argumentos abortistas del condicionamiento que la vulnerabilidad genera sobre la libertad de la mujer: "La mujer que aborta en la clandestinidad —porque el aborto es todavía ilegal— conoce ade-

(XXV) Expte. 230-D-2018.

(XXVI) Expte. 0443-D-2018.

(XXVII) Expte. 2492-D-2017.

(XXVIII) Expte. 2492-D-2017.

(XXIX) Expte. 0443-D-2018.

más que esta exponiendo su vida, su salud, su libertad". (XXX)

Esta ambigüedad fue puesta en relieve en otros contextos en los que se debatió el aborto. En el fondo, la mejor defensa del aborto es "radicalmente libertaria". [21] Esto fue dejado en evidencia por algunas intelectuales libertarias feministas en Estados Unidos, que plantean como una incoherencia que quienes están a favor del aborto por argumentos libertarios no pueden defender con los mismos argumentos [18] su reclamo de que los abortos los pague el sistema (en Argentina, aborto "gratuito").

Marx Ferree sostiene que aquellos que se pronuncian a favor del aborto se niegan a reconocer que la coerción social puede coexistir con libertades formales legales y a admitir que la "libre elección" no sería experimentada como una elección bajo ningún aspecto. De esa manera, el discurso del derecho al aborto en los Estados Unidos margina a las mujeres que son en realidad víctimas, que fueron abandonadas por el Estado a lidiar con la crisis económica, personal y social que experimentan con su embarazo. Y continúa afirmando que las mujeres pobres y las de color están sobrerrepresentadas entre aquellas que no sienten que tengan una

opción de criar a un hijo y que, en lugar de eso, se pueden sentir compelidas y coercionadas hacia la esterilización, a dar en adopción o a abortar. (XXXI) Dicho de otra manera, no eligen libremente abortar, porque no podrían haber elegido con la misma libertad ser madres.

Quizás el rol que el marco de las coaliciones promotoras le atribuyen al aprendizaje mutuo de las coaliciones que compiten en un mismo subsistema nos sea útil para empezar a entender el viraje del discurso pro aborto hacia una argumentación anclada en la vulnerabilidad materna como herramienta para lograr apoyo de parte de la sociedad civil apelando a su sensibilidad. Ese aprendizaje también lo llevó a empezar a hacer hincapié en la "vida", en su caso, de la mujer, [11] aprendizaje probablemente vinculado a la denominación atribuida a la coalición opositora, usualmente referida como "provida".

EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EFICACIA E INSTRUMENTOS A DISPOSICIÓN DEL ESTADO

El enfoque del diseño de las políticas públicas se centra en los temas vinculados a la eficacia de los distintos instrumentos a disposición del Estado para

(XXX) Solinger 2001; Roberts 1997 citados en Marx Ferree 2003: 336.

(XXXI) RCOG 2004: 9 citado por Fine-Davies 2007: 32.

enfrentar una determinada problemática. Si bien algunos plantean este enfoque como una ruptura radical con los análisis más conductistas, [22] en este caso lo que procuramos es integrar este análisis más orientado al *deber ser* de las políticas públicas en torno a la problemática del aborto y la maternidad vulnerable, con el análisis realizado hasta aquí, como un aporte al debate.

Más allá de las líneas argumentales, pareciera rondar en el ambiente un consenso de que una porción de la mortalidad materna se explicaría por la demanda de abortos clandestinos, y una parte de esa demanda de abortos clandestinos se explicaría por un contexto de vulnerabilidad y/o por la existencia de embarazos no deseados. Lo que ensayo como respuesta aquí es que dentro del concepto de maternidad vulnerable pareciera poder existir el caso de una mujer que *quiere ser madre, pero no puede*; dentro del concepto de embarazo no deseado, pareciera poder existir el caso de una mujer que *puede ser madre, pero no quiere*, entendiendo esa potencia e impotencia en el más amplio sentido psico-físico-económico y social.

En este razonamiento se impone a la lógica el preguntarnos primero por qué las mujeres abortan. Esta indagación nos va a permitir además descubrir en qué medida esa demanda de abortos se podría

llegar a explicar, al menos según los testimonios de las propias mujeres, por hallarse ellas en una situación de vulnerabilidad.

¿Por qué las mujeres recurren a un aborto?

En Suecia se verificó que la decisión de abortar estaba asociada a la juventud o a tener dos o más hijos; además, el desempleo y la falta de capacitación laboral aumentaban el riesgo de requerir abortos en comparación a las profesionales. El desempleo y los bajos ingresos surgieron factores asociados con el aborto inducido. [23]

Allí mismo, sobre una muestra de 1351 mujeres buscando abortar y 1289 mujeres con intención de dar a luz, la tasa de desempleo es superior en la primera muestra (23% contra 14%). Clasificando por nivel de ingresos los dos niveles más bajos son los únicos en los que la tendencia a abortar supera a la de dar a luz (9,8% contra 9% y 24,6% contra 15,5%) invirtiéndose en los 2 niveles superiores (27% contra 45,5% y 7,5% contra 14,9%). [23]

Un estudio sobre el aborto en Pakistán arroja que un 30% de las mujeres manifiesta abortar por tener muchos hijos, un 27% por fallas en la contracepción, un 18% por la selección del sexo del niño y un 15% por razones médicas. [24] En otro estudio, donde 61% de las mujeres tenían

más de 5 hijos, entre las razones principales para abortar se alegaba nuevamente el tener muchos hijos (64,4%) y fallas en la contracepción (20,3%). [25]

Este segundo trabajo sobre Pakistán, en una muestra de 452 mujeres que abortaron, registró que 91,4% estaban casadas, lo cual contrasta con los resultados de estudios en países occidentales, en África y en Sudamérica. [25] También en otro estudio, la violencia doméstica fue reportada por el 38,9% de 105 mujeres buscando abortar. La mayoría en relaciones estables casadas por más de un año. [26]

La incidencia de la violencia aumentaba en parejas de menor nivel educativo: [26] 55% de las mujeres envueltas en violencia doméstica eran víctimas de violencia física durante su infancia, y 65% habían visto a su madre ser golpeada de niñas. [26] "El estudio indica que 65,5% de las víctimas era financieramente dependiente mientras que sólo el 20% de las económicamente independientes eran víctimas". [26]

Otro estudio de 252 mujeres que abortaron en Estados Unidos revela que el 53% se sintió "forzada" a abortar por otros y 65% se sintió "forzada" por sus circunstancias, mientras que un 83% manifestó que hubiera seguido su embarazo si hu-

biera sido alentada a hacerlo por otras personas, y un 84% lo hubiera continuado bajo "mejores circunstancias". [27]

Me limito a citar lo que menciona el Análisis del Centro de Bioética Persona y Familia sobre el contundente informe de Elard Koch sobre las razones que llevan a las mujeres en situación de vulnerabilidad a considerar un aborto en el caso chileno, sobre el cual ya se han explayado otras ponencias y seguramente lo seguirán haciendo: "el 44,4% alegó como motivo la coerción sufrida de parte de los padres o la pareja con o sin la presencia de violencia intrafamiliar; el 22,8%, factores asociados a expectativas de vida incluyendo continuar estudios, proyecto de vida, situación socioeconómica y temor a ser madres solteras; el 20,4%, ocultar el embarazo por temor a la reacción de la pareja o de los padres; el 2,1% por abuso sexual, y el 1,9% por abandono de la pareja. Entre las que presentaban embarazos vulnerables y requerían ayuda, aunque no manifestaron buscar un aborto, el 36,9% fue por necesidad de apoyo psicológico o emocional; el 20,1% por situación de abandono con pérdida de hogar; el 12,9% para ocultar embarazo por temor a la reacción de la pareja o de los padres; el 9,4% por posibilidad de dar en adopción; el 7,9% por abandono de la pareja; el 3,7% por coerción o violencia intrafamiliar y el 1,8% por abuso sexual". [28]

¿Por qué las mujeres recaen en el aborto? Historias de abortos repetidos

La conclusión más alarmante de un estudio sobre el aborto en Túnez es que el 42,2% de las mujeres buscando abortar ya habían experimentado al menos un aborto antes. Lo que destaca, y es relevante para mi argumentación, es que esas tasas se repiten en estudios realizados en Suecia, Estados Unidos e Inglaterra. [29] Las mujeres que repetían el aborto en Túnez eran mayores en edad y con tasas de educación superior inferiores —20,4% contra 10,4%— a las de las que buscaban el primero. [29] Las tasas de mujeres solteras también son significativamente más altas (23.7 % contra 9.7) en las mujeres que repitiendo el aborto con relación a la primera vez.

Esto es coincidente con estudios en Dinamarca, Escocia y Finlandia. [29] Asimismo se verifica, entre quienes repiten la práctica del aborto, una brecha escandalosa (42,8% contra 13,9%) en comparación a las del primer aborto (cuyo porcentaje también es de por sí un escándalo) en el número de las que denuncian conflictos con su pareja, incluida violencia psíquica y sexual. [29]

En un estudio en Dinamarca más de un 35% de las mujeres en análisis habían

tenido un aborto previamente. [31] Aquellas mujeres que recurrían a abortar habiéndolo hecho antes era más probable que tuvieran hijos, estén desempleadas o de licencia médica, fumen diariamente, no tengan apoyo emocional de alguien cercano con quien compartir pensamientos y sentimientos, y también tenían menos nivel educativo. [31]

De igual manera, en un estudio sobre mujeres mexicanas buscando acceder a un aborto en San Diego, California, un 17,2% manifestó haber abortado previamente. [32] El 85% de las mujeres mexicanas buscando un aborto en San Diego, California, conocían dónde podían acceder a contracepción de emergencia. [31] En Pakistán, a pesar de haber disponibilidad de contraceptivos a precios asequibles, la prevalencia de la tasa de contracepción es de apenas el 31%. [26] Además, un 27% manifiesta no haber adherido nunca a planeamiento familiar. [25] Esto parece sugerir que no existe una correlación, por lo menos en los estudios a los que se ha accedido, entre el acceso a contraceptivos y el aborto.

Las consecuencias del aborto, según las propias mujeres

Una investigación que se propuso indagar en las percepciones de las mujeres

que han abortado, sobre 987 casos en los Estados Unidos, al ser preguntadas sobre las más importantes consecuencias positivas, si las hubiera, sobre su decisión de abortar, el 31% respondió "Ninguna". Entre las respuestas que menciona el estudio manifiestan que su vida no es mejor, que es mucho peor; dicen cargar con el dolor de un niño perdido para siempre; que a pesar de sentirse perdonadas y haber trabajado la culpa y la vergüenza, la conmoción todavía permanece; que preferirían ser madres solteras y tener a su bebé para amar antes que el dolor de unos brazos vacíos.

En el ranking de respuestas más reiteradas, en segundo lugar se encuentran las encuestadas que refieren haber profundizado su vida espiritual a través de encontrar el perdón (17,5%), siguiendo las que manifiestan haberse comprometido en el trabajo con embarazos en crisis (13,3%), destacándose entre estas respuestas la posibilidad de convencer a clientes de no abortar por haber visto un ultrasonido, entre otras. [32] Menciono que, como se verá después, la legislación en varios Estados de los EEUU se ha avanzado en incluir la proyección de un ultrasonido previo a que la mujer preste al consentimiento para abortar.

Al ser preguntadas por las consecuencias negativas, si las hubiera, de esa misma decisión de abortar, casi el 24% señala el

hecho de ser responsable de la decisión de la muerte de su hijo. Haber pasado años de enojo, vergüenza y dolor. Muchas señalan no haber hablado de eso por treinta años con nadie que no fuese su marido, haber experimentado oscuras depresiones, pensamientos de suicidio, y destellos de ira. Otras señalan una relación desbalanceada con sus hijos. [32] Siguiendo con el orden de las respuestas más reiteradas, la depresión ocupa el segundo lugar (14,4%) seguida por la culpa (14%), seguido por el enojo con sí mismas por haber abortado, (12,4%), la vergüenza (11%), haber caído en adicciones (9%), por el arrepentimiento, las conductas auto-destructivas, la ansiedad, y por último un 6,2% manifestó haber intentado un suicidio. [32] La tendencia al suicidio se verifica también en otros de los estudios.

Un estudio del Elliot Institute for Social Science Research reporta las siguientes estadísticas entre mujeres que han abortado: 50% comenzaron o aumentaron el consumo de alcohol y drogas, 28% intentó suicidarse, 52% denuncia haber sentido presión de otros para abortar. [27]

El Royal College of Obstetricians and Gynaecologists del Reino Unido publicó en 2004 un documento sobre el aborto donde reconoce que algunos estudios sugieren que las tasas de enfermedades psiquiátricas y de daño auto infringido son más altas entre mujeres que han tenido

abortos comparados con mujeres de la misma edad que dieron a luz y mujeres que no estuvieron embarazadas. (XXXII)

Un estudio de marcado corte pro-abortista ya citado, no deja de reflejar que cantidad de mujeres que perciben en el momento de abortar, que el aborto es lo mismo o algo similar a matar aumenta un 73% entre mujeres en primer trimestre a mujeres en segundo semestre de embarazo. [33]

Diferentes publicaciones coinciden en que "las mujeres que abortaron por anomalías en el feto o razones genéticas tienen mayor probabilidad de presentar consecuencias negativas". Sin embargo, en uno de los estudios citados un 70% de las mujeres no tenían preocupaciones sobre los efectos colaterales del aborto. Piensan que es un método fácil y rápido para discontinuar un embarazo pero no conocen sus efectos paralelos. [24] Esto desconocimiento contradice cualquier posibilidad de consentir *informadamente* para a someterse al tratamiento.

Análisis

De lo expuesto surge que las razones por las cuales las mujeres demandan abortos varían en los distintos países incluyendo el tener muchos hijos, las fallas en la contracepción, la selección del sexo, razones médicas, violencia doméstica. La variedad de estas causas no parece escapar a las consideraciones de algunos de los proyectos en debate, por ejemplo cuando se alude a "causas 'sociales' de un embarazo no deseado (...) dificultades sociales o económicas, la pérdida de la vivienda o el empleo, la edad, el abandono de la pareja, el desarrollo personal o plan de vida, etc." (XXXIII)

Lo curioso es que en ninguno de los proyectos se ensaya al menos una clasificación entre los factores que verdaderamente están poniendo en evidencia un contexto de vulnerabilidad de la mujer, con aquellos que no tienen que ver más que con la mera alegación de prioridades de corte más individualista. Así, este mismo proyecto habla sin mucha especificidad de "razones sociales o económicas" (XXXIV) o de "razones socioeconómicas". (XXXV)

(XXXII) Expte. 2492-D-2017.

(XXXIII) "Solo en el 16 % de los países en vías de desarrollo se permite el aborto por razones sociales o económicas, en comparación con el 80 % de los países desarrollados" (Expte. 2492-D-2017).

(XXXIV) "Existen cada vez más pruebas de que en los lugares donde el aborto es legal por amplias razones socioeconómicas" (Expte. 2492-D-2017).

(XXXV) 1981: 141 citado por Subirats 1992: 67.

Lo que es decisivo es que lo que en todos los estudios existe, al menos en un cierto porcentaje, es una injerencia de las presiones de otros y de las circunstancias para haber tomado la decisión de abortar. Esto interpela fuertemente a la alusión permanente a una libertad definida en términos de autonomía de la voluntad que se reitera en los argumentos a favor de la despenalización. En contraste una vez más con esa pretendida decisión libre de abortar, las mujeres denuncian la coerción sufrida, violencia intrafamiliar, etc.

Igualmente se puede concluir que el hecho de estar casadas o solteras no representa uniformidad en los distintos estudios. Tampoco influye la estabilidad en la pareja en la exposición a la violencia doméstica, aunque su incidencia de la violencia sí podría tener que ver con menor nivel educativo, con haber sufrido violencia física durante su infancia, y con el grado de dependencia financiera con relación a su pareja. Lo decisivo en relación a la violencia doméstica es su incidencia en la tasa de abortos repetidos.

Y aquí es donde me gustaría detenerme. Se ha visto que son distintas las circunstancias que llevan a una madre a abortar. Sin embargo, las que más afectan su libertad para elegir libremente, son las que más influencia tienen cuando miramos las estadísticas de las mujeres que caen en el aborto más de una vez: violen-

cia doméstica, falta de educación, dependencia financiera, etc. Esto habilita a plantear que efectivamente el aborto no contribuye a resolver ninguno de los verdaderos problemas que llevan a esas mujeres a abortar.

Del mismo modo queda en evidencia que sigue existiendo una porción de los embarazos no deseados cuya razón escapa al contexto de vulnerabilidad, tales como las expectativas de vida, carrera profesional, las fallas en la contracepción, la selección del sexo, etc. Acá la objeción aparece con mayor fuerza y evidencia contra el argumento neoclásico de la autonomía de la voluntad: ¿por qué debiera el Estado hacer lugar a una reivindicación individualista de un pretendido derecho a la autodeterminación de las parejas que pudieron en efecto haber optado por no quedar embarazadas?

Se puso en evidencia que la disponibilidad de contraceptivos no afecta la tasa de abortos, lo cual demuestra que incluso las parejas informadas y con acceso a contraceptivos, terminan acudiendo al aborto, no como *ultima ratio* sino como un método anticonceptivo más. En Estados Unidos la propia Corte Suprema reconoció en 1992 en la causa *Planned Parenthood v. Casey* que muchos americanos han organizado sus vidas confiando en la disponibilidad del aborto para el caso de que la contracepción falle. [34]

De las consecuencias del aborto se puede deducir que muchas mujeres se perciben efectivamente responsables de la decisión de la muerte de un hijo, incidiendo esto en su salud psíquica, que muchas manifiestan no hablarlo con nadie que no fuese su marido, lo cual podría ser un factor preocupante en casos de violencia física o psíquica por parte de la pareja, además de señalar la depresión, incurrir en adicciones, haber intentado un suicidio.

Conclusiones para el diseño de las políticas públicas

Estas últimas conclusiones debieran integrarse a las que ya se venían esbozando, a saber:

La existencia de un grupo cohesionado, articulado, y con acceso e influencia en la agenda pública, integrado por políticos, funcionarios, multimedios, periodistas, celebridades, organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales que trabajan hace mucho tiempo por la liberalización del aborto por motivaciones diversas y que cuentan con el favor de las medidas de política demográfica por las grandes potencias a través de mecanismos de *soft power* en términos de política exterior como el financiamiento.

Estos mismos grupos son los que defienden la liberalización del aborto osci-

lando entre argumentos que hablar de la vulnerabilidad de la mujer (de los factores que hacen que la mujer no elija *feliz* y libremente abortar) a la vez que defienden la implementación del *aborto libre*, con una concepción de libertad a la que nada le importaría en qué forma aquella vulnerabilidad incidiera en esta elección.

La convergencia de esos grupos podría enmarcarse como una coalición promotora del aborto como política pública, que han logrado exitosamente a través del aprendizaje teñir su discurso de argumentos vinculados a la vulnerabilidad de la mujer, y así sensibilizar a la opinión pública, y ese viraje hacia argumentos vinculados a la vulnerabilidad, podría estar asociado a un proceso de aprendizaje por parte de esta coalición.

Después de estas últimas indagaciones, sin exigir las conclusiones más allá de lo razonable, se puede afirmar que existe una porción de esa demanda de abortos donde efectivamente la mujer no eligió, o no tuvo opción de elegir, y fue forzada por sus circunstancias o por otras personas. Habiendo ahora conocido un poco más las dimensiones del problema, es viable consentir en que existe una porción de la demanda de abortos en los que la *no deseabilidad* del aborto se vincula con la vulnerabilidad de la madre que no elige libremente abortar.

Este sí parece ser un problema, el de la maternidad vulnerable, el cual el Estado debe resolver atacando sus causas (las dimensiones de esa vulnerabilidad), y no sus efectos (la demanda de abortos, uno de ellos). Desde que no toda la demanda de abortos se explica por la maternidad vulnerable, habrá una porción de esa demanda que deberá desalentarse a través de las herramientas de que el Estado dispone a ese efecto, la primera de ellas, la educación.

En este contexto, es inadmisibles que se funde la defensa de la liberalización del aborto en un concepto de la autonomía de la voluntad, incluyendo a las mujeres embarazadas en la categoría de personas que pueden ejercer una decisión de abortar sin considerar sus circunstancias sociales. [18]

LA FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS: EL ANÁLISIS DE PROSPECTIVA

Llegada esta instancia en la que hemos podido "definir el problema y asumir su

condición de cuestión a resolver por los poderes públicos", el analista es quien debe, en el marco del diseño de las políticas públicas, sugerir la más apropiada en relación al problema así definido. Para esta etapa, lo que se trata es de recopilar toda la información en torno a la problemática a los efectos de convertir esa información en alternativas pertinentes, lo que constituye un "trabajo de prospectiva" que es vital para prever los posibles efectos de cada una de las opciones como así también del caso de que no se tome ninguna decisión para torcer el rumbo de los acontecimientos. [4]

Aquí ya se vislumbra una limitación metodológica originada en "en el carácter cambiante y complejo de las condiciones sociales que afectan a toda posible previsión de futuro". Según las fuentes a las que se acuda y la coherencia de la argumentación seguida en relación a la definición del problema, este análisis de prospectiva puede tomar distintas formas. Dunn (XXXVI) distingue entre proyecciones, predicciones o conjeturas, distinción

(XXXVI) "Silvia Mario y Edith Pantelides fueron quienes publicaron el estudio que da origen al número de 500.000 abortos (...) Utilizaron dos métodos (...) La crítica que se realiza a este [primer] método es que está basado en una estimación puramente subjetiva a partir de 30 personas y tiene una aproximación sesgada a la realidad de lo que sucede. Estima un alto número de mujeres "ricas" que no concurren a los hospitales por aborto (9,1) y ello eleva notablemente el resultado del total de abortos. Ahora bien, si el problema es la legalización, tal multiplicador nos estaría señalando que lo que se busca es legalizar el aborto de las mujeres ricas, que es el que no se visibiliza en los egresos hospitalarios por aborto. (...) Un segundo método utilizado por Mario y Pantelides es el residual (...) En cuanto al método residual, las mismas autoras reconocen que el valor de la tasa de fertilidad potencial (TF 15,3) influye en el resultado y que es sólo una aproximación y admiten que "las estimaciones del número de abortos obtenidas mediante el método residual podrían estar sobreestimadas" (Centro de Bioética, Persona y Familia 2018: 13-15).

que en esta instancia cobra particular relevancia para proseguir con el análisis.

Proyecciones, predicciones y conjeturas respecto al aborto

La proyección se refiere a extrapolar la tendencia presente hacia el futuro, para anticipar cuál podría ser el rumbo de la situación definida ya como problemática para el caso que no se adopte ninguna determinación. [18] Sería, en la cuestión del aborto, prever cuáles serían las tendencias a futuro de las tasas de mortalidad materna, de los factores que inciden en la vulnerabilidad de la mujer, de la demanda de abortos, etc.

En segundo lugar, las predicciones tienen ya un influjo de asunciones originadas en teorías que pueden asumir la forma de leyes, proposiciones, analogías,

etc. [18] Se advierte que en esta instancia empiezan a influir la subjetividad del investigador, y sus conclusiones estarán supeditas a la solidez y validez de aquellas asunciones teóricas.

Por último, las conjeturas implican un análisis sesgado por un alto nivel de subjetividad en tanto influyen las opiniones sobre cuál será el rumbo futuro de la sociedad, intuiciones personales, posturas tomadas de antemano por los decisores, o consensos en el seno de determinadas élites. [18] Se va a descubrir que buena parte de los argumentos de prospectiva en torno a este debate del aborto se hallan respaldados por conjeturas que revisiten ese carácter de meras opiniones sin correlato en casos relativamente paralelos de otros países, unidos a ese consenso de esa coalición promotora de la liberalización del aborto tratando de acomodar sus

"El Dr. Koch recurre a una novedosa metodología que se basa en probabilidades biológicas aplicadas a las estadísticas vitales. En efecto, el equipo de Koch utiliza el Modelo de Embarazos Esperados (EPM), que se basa en las probabilidades biológicas de una concepción viable publicadas por Wilcox et al. en la revista *New England Journal of Medicine*, y a partir de datos objetivos como la tasa global de fecundidad (TGF) y la población femenina en edad fértil, estima el número de embarazos que ocurren cada año en un país. A la luz de estos nuevos conocimientos, no disponibles cuando otros métodos de estimación de abortos clandestinos fueron propuestos, se puede conocer el total de embarazos esperados, la proporción de embarazos que se interrumpen muy tempranamente en forma espontánea, tanto de forma imperceptible como una pérdida clínicamente evidenciada. El resto de los embarazos viables se dividen en tres grupos: los que terminan en nacidos vivos, que cada país lleva en sus estadísticas vitales; las muertes fetales, de las cuales también hay registro fiable y el grupo correspondiente a los abortos inducidos calculado como el remanente faltante. (Lafferriere JN, 'Reseña de la Exposición del Dr. Elard Koch en el Congreso Nacional sobre aborto y mortalidad materna', *Prudentia Iuris*. 2011; 70: 267-269.)

"Para Koch, se estiman 47.636 abortos inducidos en Argentina. 5) Señala que una eventual despenalización del aborto en Argentina incrementaría sustancialmente la magnitud de abortos provocados a petición (2,3 veces a los siguientes diez años y 5,1 veces tras cincuenta años de legalización o despenalización) estimando que el año 2020 los abortos provocados se incrementarían desde 47.636 a 113.586" (idem: 267).

argumentos al contexto de moda, y apelando a sensibilizar a la opinión pública.

Las estadísticas del aborto

En este punto haré una breve referencia al uso e interpretación que se hace de las estadísticas al presentarlas. A los efectos de las críticas que merece la metodología de investigación aplicada por Silvia Mario y Edith Pantelides, remito al Análisis del Proyecto de Aborto Libre y Propuestas para la Maternidad Vulnerable del Centro de Bioética, Persona y Familia. (XXXVII) [28] Acá me limito a poner en evidencia las falacias ecológicas en que incurren la redacción de los fundamentos de los distintos proyectos independientemente de la referencia a las cifras de alrededor de 500.000 abortos anuales repetidas en todos ellos, cuyas serias objeciones metodológicas no son salvables por el hecho de que el Ministerio de Salud las haya pretendido *oficializar* haciéndose eco de ellas en sus documentos.

El proyecto de la Campaña de Aborto Legal cita a la OMS que afirma que "si bien desde 1990 se ha registrado un descenso considerable, aunque irregular, en las tasas de natalidad entre las adoles-

centes, un 11% aproximadamente de todos los nacimientos en el mundo se producen todavía entre jóvenes de 15 a 19 años. La gran mayoría de esos nacimientos (95%) ocurren en países de ingresos bajos y mediano". (XXXVIII) ¿Si se pudiera afirmar que el nivel de ingresos de los países influye en la tasa de natalidad adolescente, cómo el aborto resuelve el problema de los ingresos?

Cuando se alega que "el riesgo asociado a la decisión de interrumpir un embarazo no deseado para una mujer de Nigeria o Bolivia es entre 100 y 1.000 veces más grande que para una mujer que toma la misma decisión en Estados Unidos", (XXXIX) ¿no se repara en que ese riesgo puede tener que ver con otros factores, por las mismas razones que el riesgo asociado a cualquier otra intervención entre esos países podría variar en proporciones parecidas?

El mismo proyecto contiene en sus fundamentos una afirmación cuya falta de sustento lógico y empírico no demanda de esta parte más que su enunciación: "La criminalización del aborto en nuestro país no ha logrado hasta ahora salvar ninguna vida". (XL)

(XXXVII) 2018: 13-15.

(XXXVIII) Expte. 230-D-2018.

(XIX) Faundes y Barzelatto 2011:76 citados en Expte. 2492-D-2017.

(XL) Expte. 2492-D-2017.

Citando al Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, el mismo proyecto asegura que la recomendación de legalizar el aborto tendría como objetivos "salvaguardar la vida y la salud de mujeres y adolescentes, mejorando su calidad de vida y disminuyendo el número de abortos", afirmación también sin correlato estadístico sustentable. (XLI)

Las falacias se repiten cuando se afirma que "las tasas de aborto inducido son las más bajas en Europa Occidental, donde el uso de anticonceptivos modernos es elevado y el aborto legal en general está disponible a requerimiento". (XLII) ¿Está insinuando de una supuesta correlación numérica que existe un nexo causal entre esos factores y el resultado "tasas de aborto inducido son las más bajas"? ¿En qué medida cada uno de los factores que menciona — "uso de anticonceptivos modernos elevado" y "aborto legal disponible a requerimiento"— serían hipotéticamente responsables de ese resultado? ¿No tendrán que ver otros factores, como meramente a modo de ejemplo, el nivel de educación, o que en esos países de Europa Occidental existan menos mujeres cuyo contexto de vulnerabilidad las lleve a considerar el aborto como una opción?

Las estadísticas en perspectiva comparada

Estas tendencias a negar la evidencia empírica en su contra, y a presentar como nexos causales meros correlatos estadísticos por otra, se repiten antes y después, aquí y allá. La reciente tendencia en los Estados Unidos a legislar con mayor restricción el acceso al aborto, coincide con una generalizada baja en los abortos conforme registran las estadísticas. Un reciente estudio con un claro enfoque pro-abortista reconoce que la sanción de determinadas normas —por ejemplo el requerimiento de asistir a una cita previa para *counseling* 24 hs. antes de realizarse un aborto— puede haber reducido la demanda de abortos en el Estado de Missouri. En efecto, tras la sanción de esa norma en 2009, se registró un descenso del 17% en la cantidad de abortos de 2008 a 2010. También reconoce que el cierre de clínicas en el Estado de Louisiana puede explicar una caída del 19% para el mismo período, en un Estado cuya demanda de abortos había crecido un 38% entre 2005 y 2008. [35]

El intento de explicar esa reducción generalizada —e incluso por encima de la media de los Estados donde no se sancio-

(XLI) Expte. 2492-D-2017.

(XLII) Expte. 2492-D-2017.

naron leyes restrictivas— por el mayor uso de métodos contraceptivos no es sólido por existir evidencia en contra de esa afirmación. [34] (XLIII) Si compartimos —para ser coherentes con nuestras críticas al recurso permanente que hacen de la falacia ecológica los defensores de la liberalización del aborto— que la sanción de leyes más restrictivas no pueden explicar toda la reducción de la tasa de abortos, parece más razonable asumir que esa tendencia generalizada de la legislación en un país democrático como EEUU, con renovación habitual de los cargos legislativos, se asocia con una actitud generalizada de la población a rechazar cada vez más el aborto, acentuada por eventos como el debate de fines de los '90 sobre la técnica de aborto del niño parcialmente nacido, la revelación de peligrosos criminales aborteros como Kermit Gosnell y la mayor visibilidad del no nacido a través de los ultrasonido 4D. [34] Esta afirmación se sustenta incluso en es-

tudios que critican este cambio de actitud y defienden la resistencia pro-abortista: el apoyo de los americanos al aborto ha decaído en los últimos años, mientras que el apoyo a las restricciones sigue creciendo, defendiendo leyes que se enfocan en influir en la decisión de la mujer sobre un aborto. [33] Probado como está el cambio de clima generalizado de opinión pública respecto al aborto en aquel país, como así también la sanción creciente de leyes más restrictivas en la mayoría de los Estados, pretender negar que esto pueda tener que ver con el descenso en las tasas de abortos requeriría como mínimo un cúmulo de datos más sólido para desestimar su influencia.

Lo que sugiere la publicación de Elard Koch ya aludida es que el progreso en salud materna en los países en desarrollo depende de los siguientes factores: un aumento en el nivel educativo de las mujeres, nutrición complementaria para las

(XLIII) Los resultados disímiles aportados por diferentes estudios habilitan a inferir que no existe ninguna relación directa entre el acceso a contracepción y la demanda de abortos. Pareciera necesario profundizar en otros factores culturales que expliquen la no utilización de medidas contraceptivas incluso en contextos en los cuales son conocidos y accesibles: "Most women seem to use termination of pregnancy as an easy way of avoiding pregnancy as now the services are easily available and the stigma that used to be associated with it has waned over the years. In this study too the main reason for the Safe Abortion Services [SAS] was a family being completed in 67% cases, whereas in the study by Young et al the main reason for unwanted pregnancy was failure of methods of contraception like condom (48%) and oral contraceptive pills (42%)³. The study by Mittal and colleagues done in the city of New Delhi, showed that 39% of women were not using any contraceptive method and 38% were using barrier methods.⁴ They have proposed contraceptive failure as one of the prime reason for terminating pregnancy and that the use of less reliable barrier methods as the reason for the contraceptive failure. On the other hand asimilar study in India by Shrivastava et al found that 55.2% of the woman cited completed family as the reason for unwanted pregnancy². A study done in rural India also showed that 42% of the women cited completed family as the reason for the unwanted pregnancy and only 7.8% gave contraceptive failure as the reason" (Bista et al 2013: 51).

mujeres embarazadas y sus hijos, acceso a mejores condiciones de atención de la salud materna, cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres; y mejoras del sistema sanitario. [36]

Un estudio sobre los efectos de la liberalización del aborto en Etiopía, producida en 2005 afirma que el número de mujeres buscando abortos legales anuales estimado aumentó de 158.000 a 220.000 entre 2008 y 2014. Otros datos interesantes que también rebaten muchos de los argumentos a favor de la liberalización en nuestro país sobre los efectos que tal medida tendría sobre determinados indicadores son, entre otros, que la proporción de las mujeres con complicaciones severas entre aquellas que se presentan a cuidados de postaborto creció de 7 a 11%. [37] Igualmente el caso de Etiopía demuestra que aumentó la cantidad de mujeres que recurrían a un aborto por fallas en la contracepción, (XLIV) [37] fortaleciendo una intuición que ya esbozamos, de que el aborto al ser legalizado se convierte en un método contraceptivo más, como refieren estudios citados *supra*.

Como refiere el Informe del Centro de Bioética al que una vez más me remito,

"hay países que prohibían el aborto en todos los casos (Chile, Polonia, Irlanda) y que ostentaban las tasas de mortalidad materna más bajas de su continente y del mundo entero. Por otra parte, países que legalizaron el aborto en todas las circunstancias, han visto trepar sus tasas de mortalidad materna a cifras alarmantes (Sudáfrica, Turquía, etc.)". Citando algunos ejemplos, "Sudáfrica, país en que desde el año 1996 es legal la práctica del aborto, la tasa de mortalidad materna creció desde el año 2000", "Francia e Italia, países que legalizaron el aborto en 1979 y 1978 respectivamente, la reducción más drástica de la mortalidad materna se comprobó recién a partir del año 2000, mucho después de la legalización del aborto", [28] seguramente explicable por otros factores vinculados a indicadores de salud pública.

Por último, el informe menciona a "países como El Salvador, Chile y Polonia, que prohibieron el aborto luego de haberlo permitido previamente [la mortalidad materna] se redujo". "Polonia, con una de las legislaciones más restrictivas de Europa sobre el aborto, ostentaba en 2015 una tasa de 3 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos, la más baja

(XLIV) "Greater proportions of women in 2014 than in 2008 reported that their pregnancy resulted from contraceptive failure (30% vs. 23%) and that they had tried to interrupt their pregnancy (15% vs. 11%)" (Gebrehiwot et al. 2016: 125).

de ese continente", mientras que "Portugal, país donde rige desde 2007 el aborto libre hasta la semana 108, tuvo un incremento de la mortalidad materna desde 2008 (año en que la tasa era de 7 por cada 100.000 nacidos vivos) hasta 2015 (10 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos con vida)". [28] Toda esta evidencia empírica parece contradecir la afirmación del proyecto de aborto libre en la Argentina cuando dice que "la prohibición no evita que las mujeres se realicen abortos". (XLV) En efecto, uno de los estudios más citados para refutar las consecuencias psicológicas del aborto, no deja de reconocer que el 40% de las mujeres a las que se les negaba el derecho al aborto, los buscaban en otros lugares. (XLVI) Lo cual arroja que el 60% restante efectivamente no aborta, según estos estudios, al restringirse el acceso al aborto.

Ensayando una lectura integrada de las razones por las que las mujeres abortan con las estadísticas comparadas sobre el aborto y el impacto de su liberalización

Quizás la falta de correlato de las afirmaciones, vertidas en los proyectos de ley que prevén la liberalización del aborto, con la realidad de la política comparada tenga

que ver con que no tienen en cuenta los factores que llevan en el caso concreto a la mujer a abortar: El mismo estudio que arroja que el 60% de las mujeres a las que se les negaba el derecho al aborto, no abortan, continúa afirmando que pocas madres eligen darlo en adopción, y que en la mayoría de los casos las madres proceden a criar a esos chicos ellas mismas. Agrega que "estudios de largo plazo han demostrado que en algunos casos hasta el 30% de las mujeres que no accedieron al aborto continúan expresando sentimientos 'negativos o ambivalentes' respecto al niño". (XLVII) Sea lo que fueren aquellos "sentimientos negativos o ambivalentes", el análisis de lo expuesto por estos estudios deja en evidencia que un número alrededor del 60% de las mujeres a las que se les niega un aborto y deciden tener su hijo, y luego de tenerlo no lo dan en adopción, no tendrían "sentimientos negativos o ambivalentes" hacia su niño sino, presumiblemente, unos mejores.

Analizando las divisiones del feminismo en Estados Unidos en relación al aborto, Marx Ferree destaca que la Red de Salud para Mujeres Negras y otros grupos de mujeres de color intentaron hablar por esas mujeres —que en efecto hubieran elegido tener a un hijo— pero virtual-

(XV) Expte. 230-D-2018.

(XLVI) Dagg 1991: 584 citado en Fine-Davis 2007: 13.

(XLVII) Dagg 1991: 584 citado en Fine-Davis 2007: 13.

mente nunca tuvieron voz en los medios y son abandonadas en su campo de la moral radical por las corrientes principales. Sus posturas radicales no entran en la plana mayor de la representación mediática del discurso feminista. La virtual ausencia del discurso proteccionista en el movimiento del derecho al aborto en los Estados Unidos no elimina la experiencia real de las mujeres que en efecto hubieran elegido tener a un hijo si existiera tal libertad de elegir. [18]

Un informe de Elard Koch "cuyos primeros resultados fueron expuestos a la comunidad internacional en Naciones Unidas en Nueva York (...) muestra que la mayoría de las mujeres embarazadas en situaciones de vulnerabilidad que reciben ayuda efectiva y acompañamiento integral, cambian su decisión de abortar. Esto proporciona nueva evidencia para sostener que tanto los programas de prevención del aborto, como aquellos que apoyan a la mujer embarazada con algún riesgo de abortar, son efectivos cuando se enfocan en resolver la situación de vulnerabilidad que lleva a considerar el aborto". (XLVIII) Estos datos no sólo ponen en evidencia que se puede, a través de políticas públicas, evitar abortos. También deja en evidencia que esas mujeres que

cambian su decisión en efecto entonces no habrían elegido libremente abortar.

LA ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA: RACIONALIDAD, RELEVANCIA, PERTINENCIA Y COHERENCIA

Racionalidad

En esta instancia de evaluación es ante lo que el analista debe procurar que la política a adoptar logre los objetivos para los cuales se ha pensado. [38]

Como bien destaca Parsons, muchos autores han conceptualizado lo que podría o debería entenderse por racionalidad en términos de la adopción e implementación de políticas públicas. Exponer sus pensamientos y debates excede el objetivo de esta ponencia. Podría plantear, para dejar saldado el debate a los efectos de los humildes objetivos que caben a un trabajo exploratorio como este, el enfoque de la exploración mixta de Amitai Etzioni como una visión superadora de las posturas racionalista e incremental, reduciendo el sesgo irrealista de la primera concepción a la vez de superando la inclinación *statuquista* del segundo. Este modelo de la exploración mixta trasciende esta dicotomía al com-

(XLVIII) Koch 2013 citado en Centro de Bioética 2018: 16.

binar las políticas de alto nivel, fundamentales, que determinan las orientaciones elementales de las políticas, con ciertos procesos incrementales que coadyuvan a aquellas decisiones y las acentúan una vez que han sido adoptadas. [19]

Como toda política pública encubre una teoría del cambio social, [1] definiendo que en esta instancia las alternativas deberían evaluarse en un proceso decisorio que, siguiendo a Etzioni, debe incluir las perspectivas intelectuales y la consideración de los especialistas en relación a la naturaleza del problema, combinando propuestas de carácter general con medidas incrementales. [3] Esto me va a mantener a salvo de un concepto de libertad vinculado a una idea de racionalidad neoclásica, [20] a la vez de no caer en soluciones que no pasen de ser una mera "señal simbólica" o se limiten a "reglamentar una parte simbólica del problema" [1] sin resolver las cuestiones de fondo.

De esta última objeción parece defenderse uno de los proyectos de liberalización del aborto presentados: "El Estado tiene la obligación de dar una respuesta a estas mujeres, no puede mirar para otro lado. El aborto no es una salida rápida,

sino la última herramienta cuando ya fallaron ciertos valladares, como una educación sexual adecuada, una contención social integral, entre otros". (XLIX) La pregunta es: ¿cuándo vamos a encargarnos como sociedad de que esos "ciertos valladares" no fallen?

El aborto tiene una serie de verdades espantosas, como afirma un estudio ya referido en esta ponencia; una de ellas es que muchos abortos son promovidos por las condiciones sociales, los escenarios sociales y las presiones sociales que han sobrepasado los apoyos formales e informales que deberían existir y que, de hecho, existen en muchos países. Como prueban las estadísticas de los más variados contextos, la tendencia a abortar es desproporcionadamente más alta entre mujeres de bajos recursos. Este es un buen indicador de que, por lo menos, las mujeres están eligiendo abortar porque sienten que no pueden proveer materialmente al chico que de otra manera criarían. [32] Otro de los trabajos ya citados al indagar en las razones por las que una mujer aborta, realizado en Suecia, incluía una pregunta orientada a los factores socioeconómicos que hubieran permitido a la mujer continuar su embarazo hasta el final. Las respuestas más habituales de las propias mujeres que

(XLIX) Expte. 0443-D-2018.

abortaron fueron: apoyo económico, oportunidades laborales, acceso a un hogar propio o más amplio, mayor licencia parental y mejores horarios en los centros de día para niños. (L) [30] Todas estas evidencias contradicen e inhabilitan a utilizar, en la defensa de la legalización del aborto, el argumento de la libertad de la mujer.

Relevancia

La relevancia implica evaluar el diagnóstico de la problemática plasmado en un programa de política pública buscando descubrir si se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y sus atributos. [38] En este sentido, se debe apartar de lecturas ideológicas como las que traslucen en la redacción de los fundamentos de los proyectos de ley, para tomar en cuenta en el diagnóstico las verdaderas razones que llevan a una mujer a abortar.

Pertinencia

La pertinencia "consiste en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos", [38] de lo que se desprende que la prioridad es haber defi-

nido los objetivos de la política pública en términos pasibles de ser medidos una vez implementado el curso de acción. [38]

Los proyectos de liberalización del aborto reclaman con énfasis que "el Estado debe dar respuesta a esta problemática que no debe continuar en la clandestinidad, considerando su relevancia socio-sanitaria". (LI) La falta de pertinencia entre la solución —que no continúe en la clandestinidad— con el diagnóstico de la problemática y su relevancia socio-sanitaria es palmaria.

Coherencia

Cuando el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas manifiesta que "[e]l Estado Parte debe modificar su legislación de forma que la misma ayude efectivamente a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que éstas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas", (LII) ¿de dónde se desprende que la solución "evitar embarazos no deseados y que [las mujeres] no tengan que recurrir a abortos clandestinos" no pueda lograrse sin liberalizar el aborto?

(L) "Socioeconomic factors that would have enabled the women to carry the pregnancy to full term (...) Economic support, Work opportunities, Access to own/larger housing, Increased parental leave and better opening, hours at day-care centres for children" (Makenzius et al. 2011: 373).

(LI) Expte. 0569-D-2018.

(LII) citado en Expte. 0443-D-2018.

Llama poderosamente la atención como uno de los proyectos que más tela para cortar ha dado a este análisis, manifiesta sin reparos argumentos inadmisibles de costes y beneficios en términos de salud pública [20] como un fundamento para la liberalización de esta práctica: "El aborto sin riesgos es una forma de ahorrar costos. El costo incurrido por los sistemas de salud en el tratamiento de las complicaciones de un aborto inseguro es abrumador, en especial en los países de escasos recursos (...) Las bases económicas fortalecen aún más los fundamentos lógicos de la salud pública y los derechos humanos para brindar un aborto sin riesgos". (LIII)

La evaluación de la coherencia puede dividirse entre la "coherencia interna" como "evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas" y la "coherencia externa" como "análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio". [38] Si el objetivo es resolver los factores de la vulnerabilidad, la coherencia interna "con los instrumentos y su adecuación con los problemas", bajo nin-

gún punto podría llevarnos a adoptar como solución a ese problema de vulnerabilidad la liberalización del aborto. La coherencia externa nos invita a reflexionar sobre cuánto de lo que hace y omite hacer el Estado en materia de política social y sanitaria coadyuva a mantener a tantas mujeres en situaciones de vulnerabilidad que constituyen factores de riesgo vinculados al aborto.

¿Legalizar el aborto resuelve los verdaderos problemas que llevan a la mujer a abortar?

Si se reconoce que la demanda de abortos incide en la mortalidad materna y que parte de esa demanda de abortos se explica por las condiciones de vulnerabilidad que afectan la libertad de esa mujer, la respuesta más razonable no deja de ser, en primer lugar, resolver las causas que condicionan ese contexto de vulnerabilidad de la madre que termina decidiendo abortar. *Máxime* cuando en el aborto efectivamente muere un niño, una madre sufre por las consecuencias de abortar, y tiene que seguir viviendo en las mismas circunstancias que la llevaron a abortar y que, probablemente, como demuestra la experiencia internacional, la lleven a hacerlo otra vez. Como ya se mencionó,

(LIII) Expte. 2492-D-2017.

quienes promueven el aborto no se atreven a reconocer que la presión social, familiar, de la pareja, etc. pueden coexistir con libertades en términos legales, como se niegan también a admitir que eso que pregonan como una libertad para abortar puede no ser experimentada como una elección libre bajo ningún concepto por parte de la madre. [18]

Como concluye Doerflinger, al final quizás todo es mucho más simple: si se quieren menos abortos, hay que oponerse al aborto; si se quieren muchos abortos, hay que promoverlo. El mismo autor atribuye el cambio de tendencia en la percepción del aborto en su país a una toma de conciencia sobre lo que el aborto es: un acto de violencia contra la vida, una aflicción para la mujer, la corrupción de la práctica de la medicina, y la vergüenza para una sociedad civilizada. Y remata proponiendo que la educación para un progreso más profundo debe ser acompañada por pasos positivos para ayudar a la mujer en riesgo de aborto, y para ayudar a los profesionales de la salud y a los políticos a dirigirse hacia las verdaderas necesidades de la mujer. [34] Todas estas propuestas son soluciones viables para la problemática del aborto también en nuestro país.

Resumiendo las conclusiones que se han ido esbozando, podemos afirmar:

1) No todos los embarazos “no deseados” terminan en un aborto clandestino. En efecto, las restricciones al acceso al aborto contribuyen a que muchas mujeres lleven a término sus embarazos y terminen criando sus hijos sin “sentimientos negativos” [39] hacia ese hijo, con las alegrías y las dificultades que en mayor o menor medida el hecho de ser madre acarrea en todos los casos y bajo cualquier circunstancia. Siempre existe para ese niño y esa madre la opción de la adopción, cuya viabilidad requiere en nuestro país una profunda reflexión.

2) No todos los embarazos no deseados que llevan a una madre a abortar clandestinamente se explican por factores de vulnerabilidad, como confirma uno de los proyectos al aludir a “aquellas mujeres que, en base a sus recursos económicos pueden garantizar para sí mismas una práctica abortiva segura, discreta y silenciosa”. En todos los países se verifica una proporción de la demanda de abortos explicada por diversas causas a las que el Estado no tiene por qué proveerle los medios para incentivarla a quitar una vida.

3) Para esa porción de la demanda de abortos que se encuentra asociada a factores de riesgo vinculados a la maternidad vulnerable, tampoco es solución que el Estado les provea el aborto, como lo prueba la mayor representatividad de estos factores en los casos de abortos repetidos.

4) Las únicas soluciones que puedan preciarse de tales serán aquellas que ataquen de raíz esos factores: "sistema integrado de prestaciones", "prioridad de atención de la madre vulnerable", "especial atención a la embarazada adolescente", "detección temprana y orientación", "diagnóstico, orientación y derivación", "seguimiento y citación para control", "inversión en infraestructura e insumos", "capacitación e intervención interdisciplinaria", "coordinación y articulación de la red de prestadores", "elaboración de información confiable", [28] "apoyo económico", "oportunidades laborales", "acceso a un hogar propio o más amplio", "mayor licencia parental" y la creación de "centros de día para niños", (LIV) [30] son sólo algunas ideas.

CONCLUSIONES

El presente trabajo se propuso abordar desde el análisis de las políticas públicas, un estudio exploratorio de caso sobre el debate del aborto en la Argentina. Comenzamos reseñando lo relevante de la amplia bibliografía existente sobre los métodos utilizados, en particular los referidos a la construcción del problema y establecimiento de agenda, el marco de las coaliciones promotoras de políticas, y el diseño de políticas.

Expresamos la forma en la que las perspectivas que cada individuo tiene sobre el *deber ser* de una determinada cuestión se presenta como solución y a la vez determina los atributos que se le asignan al problema al cual esa solución respondería. Vimos que ese proceso requiere de una validación en términos de percepción de la necesidad de respuesta por parte del Estado. Esto permitiría explicar por un lado que se recurra a argumentos de vulnerabilidad materna en el debate sobre el aborto en la Argentina para sen-

(LIV) "Socioeconomic factors that would have enabled the women to carry the pregnancy to full term (...) Economic support, Work opportunities, Access to own/larger housing, Increased parental leave and better opening, hours at day-care centres for children" (Makenzius et al. 2011: 373).

sibilizar a la sociedad, pero no se logre sortear la impertinencia del aborto como solución a esos problemas.

Destacamos el valor que los enfoques pluralistas tienen para explicar el proceso de construcción colectiva de problemas, en particular el enfoque de las coaliciones promotoras. No obstante la franja temporal del debate del aborto en Argentina no nos permite aplicarlo con todo rigor, nos da margen en un análisis exploratorio para esbozar algunas aproximaciones posibles de ser testeadas en más profundidad con el paso del tiempo, en particular sobre el rol de la comunidad internacional, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en ese proceso.

También vimos que tiene potencial explicativo el enfoque de coaliciones en relación al lenguaje desde el cual las coaliciones con el paso del tiempo fundamentan la defensa del núcleo de su sistema de creencias en la pugna por orientar las políticas públicas en la dirección que prefieren. Esto puede ser aplicado en perspectiva comparada al debate en Estados Unidos, que data de varias décadas, y donde verificamos el cambio de discurso desde el control demográfico hacia el enfoque basado en derechos, y la actual coexistencia de una corriente mayoritaria de corte libertario que margina el discurso proteccionista. Así, no difiere

tanto ese contexto con la confusión reinante en el discurso pro aborto en nuestro país, que acude ambigua e indiscriminadamente a alusiones que visibilizan los factores de vulnerabilidad materna, a la vez que propone soluciones que pierden de vista la forma en que esa vulnerabilidad afecta la posibilidad de decidir libremente sobre tantos aspectos en la vida de una persona, cuanto más ante la situación de un embarazo.

Ya entrando en el marco del diseño de políticas públicas, verificamos la preeminencia de los factores de vulnerabilidad y a la vez su coexistencia con factores que no encuadrarían en ese concepto, entre las razones que alegan las mujeres al abortar.

Luego comprobamos la mayor preeminencia de factores de vulnerabilidad en las mujeres que repiten abortos. También repasamos la evidencia empírica de las consecuencias del aborto en la mujer.

Cuestionamos luego al aborto como solución a la problemática de la vulnerabilidad materna según los criterios de racionalidad, relevancia, pertinencia y coherencia. Sugerimos finalmente la consideración alternativas que persigan verdaderas soluciones a los factores de vulnerabilidad de la mujer, en lugar de pretendidas soluciones que dejen a las mujeres sumidas en esos factores de ries-

gos, asumiendo además las consecuencias de una decisión que no puede ser considerada como libre si nos ceñimos a las razones que llevan a las madres a abortar en los casos concretos.

La problemática del aborto se halla ligada a la vulnerabilidad materna, y ninguna solución puede preciar de tal si no ataca esos factores de riesgo. La contemporaneidad de este trabajo con el debate legislativo sobre el aborto impide aspirar a conclusiones más decisivas que aquellas a las que un trabajo exploratorio puede ofrecer, pero no obsta a que el analista de las políticas públicas procure contribuir al diseño de un programa que proponga soluciones pertinentes.

BIBLIOGRAFÍA

[1] Meny Y, Thoenig JC, *Las políticas públicas*, Madrid: Ariel; 1992.

[2] Tamayo Sáez M, 'El Análisis de las Políticas Públicas' en Bañón R y Carrillo E, *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza; 1997.

[3] Parsons, Wayne *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSCO; 2007.

[4] Subirats J, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: MAP; 1993.

[5] Gómez Lee M I, 'El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–', OPERA. 2012; No 12 2012: 11-30.

[6] Brecher C, Brazill C, Weitzman B C, Silver D, 'Understanding the Political Context of "New" Policy Issues: The Use of the Advocacy Coalition Framework in the Case of Expanded After-School Programs', *Journal of Public Administration, Research and Theory: J-PART*. 2010; 20(2): 335-355.

[7] Cairney P, 'Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework"' In *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Eds. Lodge M, Page E C, Balla S J, Oxford University Press; 2015. 484-497.

[8] Dunleavy P, 'Group Identities and Individual Influence: Reconstructing the Theory of Interest Groups', *British Journal of Political Science*. 1988; 18(1): 21-49.

[9] Martinon Quintero R, 'La incorporación de las ideas al análisis de

políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras', *Gestión y Política Pública*. 2007; V XVI, N 2: 318.

[10] Coleman W D, 'The Project on Trends: An Introduction', *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*. 2000; Vol. 26, Supplement: The Trends Project. S1-S14.

[11] Sutton B, Borland E, 'Framing Abortion Rights in Argentina's Encuentros Nacionales de Mujeres', *Feminist Studies*. 2013; 39 (1): 194-234.

[12] Westen JH, 'The UN, the IMF, the World Bank, and abortion', *The Interim*. January 6, 1999.
Disponible en:
<http://www.theinterim.com/issues/abortion/the-un-the-imf-the-world-bankand-abortion/>

[13] Ziegler M, 'The Framing of a Right to Choose: Roe v. Wade and the Changing Debate on Abortion Law', *Law and History Review*. 2009; 27 (2): 281-330.

[14] Unidad Provida, "El lobby y el dinero extranjero ensucian el debate del aborto".
Disponible en:
<https://www.unidadprovida.org/bloggeneral/el-lobby-extranjero-ensucia-el-debate>

[15] Galeano E, *Las venas abiertas de América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI; 2004.

[16] Mora y Araujo M, *El poder de la conversación*, La Crujía, Buenos Aires; 2005.

[17] Carlin DR, 'Abortion and Media Bias', *America Magazine*; July 29, 1995: 7-8.

[18] Marx Ferree M, 'Resonance and Radicalism: Feminist Framing in the Abortion Debates of the United States and Germany', *American Journal of Sociology*. 2003;109 (2): 304-344.

[19] Etzioni A, 'Normative-Affective Factors Toward A New Decision-Making Model' *Journal of Economic Psychology* 9; 1987: 125-150.

[20] Etzioni A, *La Dimensión Moral*, Madrid: Palabra; 2007.

[21] Shields JA, Serna S, "The Demise of Feminist Communitarianism", *Perspectives on Political Science*. 2011; 40: 9-15.

[22] Sabatier PA, *Teoría del proceso de las políticas públicas*, Universidad de California, Davis, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires: Westview; 2010.

[23] Rasch V, Gammeltoft T, Knudsen LB, Tobiassen C, Ginzler A, Kempf L, Induced abortion in Denmark: effect of socio-economic situation and country of birth, *European Journal of Public Health*. 2007; 18 (2): 144–149.

[24] Avais M A, Parveen N, Ali Wassan A, Wassan K, 'Characteristics Of Abortion Seeking Women: A Study Of Faisalabad City', *JUMDC*. 2016; 7(3): 48-55.

[25] Rehan N, Inayatullah A & Chaudhary I, 'Characteristics of Pakistani Women Seeking Abortion and a Profile of Abortion Clinics', *Journal Of Women's Health & Gender-Based Medicine*. 2001; 10 (8): 805 810.

[26] Utman N, Yasmin S, Raees M, 'Prevalence Of Domestic Violence Among Women Seeking Abortion', *J Postgrad Med Inst*. 2013; 28(1):74-8.

[27] Karminski Burke T, 'Abortion and Post Traumatic Stress Disorder: The Evidence Keeps Piling Up', "HII Reports". 1994: 1-5.

[28] Centro de Bioética, Persona y Familia, 'Análisis del proyecto de aborto libre y propuestas para la maternidad vulnerable'; 2018.

Disponible en:

<http://centrodebioetica.org/2018/03/analisis-del-proyecto-de-ley-de-aborto-libre-y-propuestas-para-la-maternidad-vulnerable/>

[29] El Mhamdi S, et. al., 'Obstetric and psychological characteristics of women seeking multiple abortions in the region of Monastir (Tunisia): results of a cross-sectional design', *Health Care for Women International*; 2015: 1-6.

[30] Makenzius M, Tydén T, Darj E, Larsson M, 'Repeat induced abortion – a matter of individual behaviour or societal factors? A cross-sectional study among Swedish women', *The European Journal of Contraception and Reproductive Health Care*. October 2011; 16: 369–377.

[31] Grossman D, Garcia SG, Kingston J, Schweikert S, 'Mexican Women Seeking Safe Abortion Services in San Diego, California', *Health Care for Women International*. 2012; 33: 1060–1069.

[32] Coleman PK, Boswell K, Etzkorn K, Turnwald R, 'Women Who Suffered Emotionally from Abortion: A Qualitative Synthesis of Their Experiences', *Journal of American Physicians and Surgeons*. 2017; 22 (4): 133-118.

[33] Foster DG, Gould H, Taylor J, Weitz TA, 'Attitudes and Decision Making Among Women Seeking Abortions at One U.S. Clinic', *Perspectives on Sexual and Reproductive Health*. 2012; 44(2): 117-124.

[34] Doerflinger RM, 'Some Good News on Abortion Rates', *Public Discourse* Witherspoon Institute; 2014.
Disponible en:
<https://www.crisismagazine.com/2014/some-good-news-on-abortion-rates>

[35] Jones RK, Jerman J, 'Abortion Incidence and Service Availability In the United States', *Perspectives on Sexual and Reproductive Health*. 2014; 46 (1): 3-14.

[36] Koch E, Thorp J, Bravo M, Gatica S, Romero CX, Aguilera H, Ahlers I, 'Women's Education Level, Maternal

Health Facilities, Abortion Legislation and Maternal Deaths: A Natural Experiment in Chile from 1957 to 2007'. 2012; 7 (5): 1-16.

[37] Gebrehiwot Y, et. al. , 'Changes in Morbidity and Abortion Care in Ethiopia After Legal Reform: National Results from 2008 and 2014', *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*. 2016; 42 (3): 121-130.

[38] Instituto de Desarrollo Regional. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Fundación Universitaria; 2002.

[39] Fine-Davis M, 'Psychological Effects of Abortion on Women: A Review of the Literature', *Crisis Pregnancy Agency*. 2007; Report No. 20.