

Revista Ecuatoriana de Ciencia Política

Volumen 1, n. 1 2022

ISSN 2953-643X

Artículos

Manuel Alcántara

Ciencia política y digitalización

Verónica Pérez
Bentancur

La despenalización del aborto en tres causales en Chile: Legado conservador y agencia de las mujeres de centro-izquierda

Leonardo Morlino,
Francesco Raniolo

Neo-populisms: Key hypotheses and types. The European Experience

Carlos de la Torre

Liderazgo populista

John Polga-
Hecimovich

Coaliciones reformistas y tipo de régimen: Una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador

Reseña de libro

Nerea C. Palma

The Social Outburst and Political Representation in Chile 2021, editado por Navarrete y Tricot (2021) y publicado en Springer Nature

La despenalización del aborto en tres causales en Chile: legado conservador y agencia de las mujeres de centro-izquierda^{1 2}

The Decriminalization of Abortion in Chile Under Three Specific Circumstances. Conservative Legacy and the Agency of Center-left Women

Verónica Pérez Bentancur
Universidad de la República, Uruguay

Resumen

En América Latina, la legislación restrictiva sobre aborto representa una de las expresiones más relevantes sobre desigualdad de género/clase. Las leyes sobre aborto legal han sido las más difíciles de adoptar entre las llamadas reformas sobre derechos de las mujeres. Dado su carácter doctrinario, la literatura ha señalado que las reformas sobre aborto legal solo se adoptan tras la agencia intensa de los actores reformistas en contextos progresistas. Mediante el estudio en profundidad del caso chileno, este artículo ilustra el trabajoso proceso de adopción de estas leyes y destaca que tres factores fueron decisivos: el lobby activo de las mujeres de los partidos de centro-izquierda, la agencia de la presidenta socialista Bachelet, y una mayoría de centro-izquierda en el Congreso.

Palabras clave: aborto legal, Chile, mujeres, centro-izquierda, presidenta Bachelet.

Abstract

In Latin America, the prohibition of induced abortion represents one of the most significant expressions of gender and class inequality. Legal abortion laws have been the most difficult to pass among the so-called women's rights reforms. Due to the doctrinal nature of these laws, previous research has pointed out they can only be adopted as consequence of the intense agency of the reformist actors within a progressive political context. This article illustrates the arduous process of adopting these laws through an in-depth analysis of the Chilean case. The paper highlights the decisiveness of three factors: the active lobby of women from center-left parties, the agency of socialist President Michelle Bachelet, and the center-left majority in Congress.

Keywords: legal abortion, Chile, women, center-left, president Bachelet.

Introducción

En América Latina, la penalización del aborto inducido representa una de las expresiones más relevantes de desigualdad género/clase. La prevalencia de legislaciones restrictivas aumenta las probabilidades de que las mujeres mueran a causa de un aborto clandestino, en particular las mujeres pobres, quienes no pueden pagar por abortos seguros realizados en condiciones de ilegalidad. A la misma vez, las mujeres pobres corren más riesgos de ser criminalizadas tras practicarse un aborto ilegal (Casas y Vivaldi, 2014; Sousa et al., 2010). En la región, durante la tercera ola de la democracia, la adopción de leyes que despenalizan el aborto ha sido un fenómeno excepcional. Esto contrasta con la gran producción legislativa en otros temas de la agenda de derechos de las mujeres (Rodríguez Gustá y Madera, 2014). El carácter “doctrinario” de las reformas sobre aborto legal hace que sean difíciles de aprobar (Htun y Weldon, 2018) en tanto pueden significar riesgos electorales para los políticos (Haas, 2010). En este sentido, aunque en algunos casos las

¹ Agradezco los comentarios de los dos árbitros anónimos que ayudaron a mejorar este artículo.

² Este artículo forma parte del proyecto “La política del aborto legal en América Latina: actores, instituciones y procesos” (Fondo Clemente Estable, número de proyecto FCE_3_2020_1_162436, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Uruguay).

flexibilizaciones a la legislación ocurrieron vía pronunciamientos de las cortes supremas de justicia (ej. Argentina en 2012, Colombia en 2007 y 2022, México en 2021), la vía legislativa-partidaria ha implicado extremas dificultades para los actores promotores de estas leyes.

La literatura ha señalado que existen dos grandes conjuntos de factores que, combinados, facilitan la adopción de leyes que despenalizan el aborto: la movilización feminista y los gobiernos de izquierda o centro-izquierda con mayorías parlamentarias (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2017, 2019; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). A la par, el poder de las organizaciones religiosas sobre la política y la sociedad representaría un obstáculo para el avance de estas reformas (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Grzymała-Busse, 2015; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). Sin embargo, también es cierto que existen distintas reformas sobre aborto legal y que estos factores funcionan de forma diferente según el tipo de reforma. Las leyes que despenalizan el aborto a demanda de las mujeres bajo un sistema de plazos, como las adoptadas por Uruguay (2012), Argentina (2020), o algunos Estados mexicanos, son extremadamente conflictivas, y su aprobación suele requerir la presencia de coaliciones y circunstancias específicas. Reformas menos restrictivas, en cambio, como las que permiten el aborto por causales, pueden adoptarse bajo condiciones menos estrictas (Htun y Weldon, 2018; Minkenberg, 2002).

A la luz de estos supuestos, este trabajo está centrado en explicar un caso: el proceso que condujo a Chile, en 2017, a adoptar la Ley N° 21.030 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en tres causales: peligro de vida de la mujer, malformación fetal incompatible con la vida extrauterina y violación. Previo a esta ley, Chile era uno de los pocos países del mundo donde el aborto estaba completamente prohibido. Esta prohibición, había sido producto de uno de los últimos actos de la dictadura de Pinochet (1973-1990). Tras el retorno de la democracia en 1990 los intentos por despenalizar el aborto encontraron múltiples obstáculos. Las oportunidades para la reforma aparecieron recién en el segundo gobierno de la presidenta socialista, Michelle Bachelet (2014-2018). Sin embargo, en un contexto donde la movilización feminista era débil y los políticos conservadores (de centro y derecha) eran mayoritarios, la ley adoptada solo pudo ser una reforma acotada.

Tres factores fueron decisivos para que la ley se aprobara: en primer lugar, un activo lobby de mujeres de la coalición de partidos de centro-izquierda (Nueva Mayoría, NM, ex Concertación) logró insertar el tema de la despenalización del aborto en el programa que la NM presentó a las elecciones de 2013. En segundo lugar, la presidenta socialista y “feminista” Michelle Bachelet envió el proyecto al Congreso y a través de la Ministra de la Mujer y sus asesoras, lo hizo avanzar en el trámite parlamentario. Finalmente, una mayoría de centro-izquierda (la NM) en el Congreso permitió aprobar la ley, pues los partidos de derecha se opusieron. Una reforma más liberal como la que había adoptado Uruguay cinco años antes nunca estuvo en discusión. Dada la correlación de fuerzas al interior de la NM donde la Democracia Cristiana (DC, un partido de centro-conservador) era el principal socio del gobierno de Bachelet, una reforma como la de Uruguay se consideraba improbable. A partir de trabajo de campo original, este artículo, estudia en profundidad este proceso, teniendo en cuenta cómo se conectaron los factores referidos, en un contexto institucional y político específico, para producir la reforma.

El caso de Chile es interesante por tres razones. En primer lugar, porque representa un caso extremo de dificultad en los procesos reformistas aún en una reforma acotada

sobre aborto legal que contaba con amplia aprobación en la opinión pública.³ En segundo lugar, porque teóricamente el caso muestra los límites de los partidos de centro y de derecha, no ya para promover este tipo de reformas, sino por lo menos para no obstruirlas. Finalmente, el caso da cuenta de la importancia de las mujeres de izquierda como actores críticos en los procesos reformistas.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se repasa la literatura sobre los determinantes de las leyes de aborto legal y se resaltan los vacíos que aún existen. La tercera sección está dedicada al método y la selección del caso. La sección siguiente corresponde al análisis empírico. La última sección está dedicada a la discusión de los resultados y las conclusiones.

Los determinantes de las leyes que despenalizan el aborto

Existe consenso en la literatura en que las reformas que despenalizan el aborto son un tipo especial, el más conflictivo, entre las llamadas reformas sobre derechos de las mujeres. Estas reformas son “doctrinarias”, pues desafían preceptos religiosos extendidos (Htun y Weldon, 2010, 2018) y simultáneamente son contenciosas, porque enfrentan a minorías intensas con capacidad de movilización que presionan en sentidos opuestos a los partidos políticos —de un lado, los movimientos feministas y del otro, las iglesias y grupos pro vida— (Blofield, 2006; Grzymała-Busse, 2015; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018; Tribe, 2012; Wilson, 2016). Por esta razón, y en particular cuando las reformas suponen que el aborto es legal sin expresión de causales, las coaliciones de estas leyes son estables y específicas, y sus procesos de aprobación suelen ser más complejos que los de otras leyes sobre derechos de las mujeres (Htun y Weldon, 2010; Pérez Bentancur, 2019).

Los estudios existentes suelen reparar en tres factores como los más importantes en la adopción de leyes que despenalizan el aborto: la movilización de las organizaciones de mujeres, la existencia de partidos de izquierda o centro-izquierda en el gobierno con mayorías legislativas, y la influencia de la religión. Mientras los primeros dos factores serían condiciones que favorecen los procesos reformistas, el último los obstaculizaría (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Fernandez Anderson, 2020; Grzymała-Busse, 2015; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). No obstante, aún existe debate respecto a cómo influyen cada una de estas variables según los tipos de reformas, y en particular, se sabe poco sobre cómo se articulan estas variables en contextos específicos para que las leyes se adopten.

La movilización feminista es ampliamente reconocida como una de las condiciones esenciales para la adopción de reformas que despenalizan el aborto. El aborto legal es una demanda histórica de los movimientos feministas, estando en la base de las reivindicaciones sobre autonomía. Las organizaciones de mujeres suelen apelar a estrategias de lobby y protesta para presionar a los partidos para adoptar estas reformas (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017; Blofield y Haas, 2011; Fernandez Anderson, 2017; Friedman, 2018, 2019; Htun, 2003; Htun y Weldon, 2018). A la misma vez, la movilización feminista modifica las tendencias de opinión pública, lo que también presiona a los políticos para adoptar este tipo de reformas en la medida en que el tema se vuelve relevante en el debate público (Daby y Moseley, 2021).

En América Latina, la movilización feminista ha cobrado particular relevancia en las últimas décadas. Sin embargo, muchas veces no ha sido suficiente para el éxito de las

³ Ver CADEM, track semanal de opinión pública, estudio #189, evolución opinión a ley IVE tres causales, 28/8/2017; Encuesta Nacional UDP, opiniones ante la despenalización del aborto, comparación 2012-2015

reformas sobre aborto legal como sí lo ha sido para otros temas de la agenda feminista como la violencia contra las mujeres, (Blofield et al., 2017; Franceschet, 2010; Haas, 2010). En este sentido, se ha señalado que, en el caso de las leyes que despenalizan el aborto, la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 2012) que enfrentan las organizaciones de mujeres, mejoran cuando los partidos de izquierda o centro-izquierda están en el gobierno y son mayoritarios en los congresos (Blofield, 2008; Htun, 2003; Pérez Bentancur, 2019).

Tres razones hacen que los partidos de izquierda sean más permeables a las demandas sobre despenalización del aborto que los partidos de derecha. En primer lugar, las izquierdas suelen concentrar a los políticos con primeras preferencias por la despenalización del aborto. Si bien las principales preocupaciones de las izquierdas están centradas en temas de igualdad de clase, los políticos de izquierda suelen ser sensibles a las demandas por igualdad en general, entre ellas a las demandas por igualdad de género (Htun y Weldon, 2018). En segundo lugar, los movimientos feministas han forjado estrechos vínculos con los partidos de izquierda. Las activistas feministas frecuentemente también son miembros de partidos de izquierda (Beckwith, 2000) o tienen relaciones de amistad con los políticos de izquierda, en especial con las mujeres de estos partidos (Htun y Weldon, 2018). Muchas veces, las mujeres de los partidos de izquierda son las más activas defensoras de las leyes de despenalización del aborto (Dodson, 2006), constituyéndose en verdaderos “actores críticos” de las reformas (Childs y Krook, 2009). Finalmente, los partidos políticos de izquierda a menudo tienen menos conexiones con organizaciones religiosas y grupos pro vida, es decir, concentran a los políticos seculares, siempre más proclives a apoyar este tipo de leyes (Grzymała-Busse, 2015). Los partidos de derecha, por el contrario, suelen ser conservadores (Grzymała-Busse, 2015). En ocasiones, algunos partidos conservadores de centro, pueden aceptar el aborto en circunstancias particulares con base en argumentos de “humanidad” o “compasión”. Sin embargo, rara vez aceptan reformas más liberales que habilitan a las mujeres a interrumpir embarazos sin expresión de causales (Minkenberg, 2002).

Pese a lo anterior, en el contexto latinoamericano, el papel de los partidos de izquierda en torno a la despenalización del aborto ha sido objeto de considerable discusión (Blofield et al., 2017; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2017, 2018; Johnson et al., 2019; Tabbush et al., 2016). En este sentido, Blofield y Ewig (2017) señalaron que los partidos de izquierda son una “condición necesaria”, pero “no suficiente”. Algunos presidentes del llamado giro a la izquierda también obstaculizaron leyes sobre el aborto legal o impulsaron reformas restrictivas, como Tabaré Vázquez en Uruguay o Daniel Ortega en Nicaragua, respectivamente (Blofield, Ewig y Piscopo, 2017; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2019) o incluso Rafael Correa en Ecuador o Cristina Fernández en Argentina no “habilitando” el debate de la ley en el Congreso (Tabbush et al., 2016). Estudios recientes han llamado la atención sobre la necesidad de considerar el rol de los presidentes en los regímenes presidencialistas debido a los poderes constitucionales formales con los que estos cuentan que les permitirían obstruir o promover las reformas sobre aborto legal (Fernandez Anderson, 2020). Sin embargo, esta variable aún está poco teorizada.

Por último, la religión se ha considerado como un obstáculo en la adopción de leyes de aborto legal, no obstante, también existe discusión sobre su verdadera influencia. Mientras algunos trabajos han enfatizado que altos niveles de religiosidad en la población representan un freno en la adopción de estas reformas (Blofield, 2006, 2008; Blofield y Ewig, 2017), otros trabajos señalaron que este no es un verdadero impedimento, pues se han adoptado reformas de este tipo en contextos donde la mayoría de la población se

identifica como católica (Cherif, 2015). Para otras posturas, lo verdaderamente importante es el “acceso institucional” que logran las organizaciones religiosas. La influencia máxima ocurre cuando la Iglesia es una “autoridad moral”, es decir, cuando se presenta como defensora de los intereses nacionales o logra fusionarse con la identidad nacional, por ejemplo, luchando contra un régimen hostil o una agresión colonial. Cuando esto ocurre, la Iglesia tiene influencia, incluso, bajo gobiernos de políticos seculares. Otras veces, la Iglesia ejerce influencia en las decisiones políticas a partir de alianzas (muchas veces informales) con partidos políticos o candidatos específicos. En este último caso, el poder de la Iglesia está sujeto al juego electoral y a la posibilidad de formar coaliciones con los partidos políticos en el gobierno (Grzymała-Busse, 2015).

La mayoría de las investigaciones referidas ha analizado el éxito o fracaso de las reformas legislativas sobre aborto legal en términos de presencia o ausencia de las variables anteriores. Sin embargo, son pocos los trabajos que analizan estos resultados en términos de procesos, es decir, considerando cómo se articulan estas variables en el tiempo, y en contextos institucionales y sociales específicos. Este trabajo intenta hacer esto mediante el estudio en profundidad del caso de Chile, teniendo en cuenta que la reforma adoptada fue una reforma acotada. En este sentido, y a la luz de la revisión bibliográfica, podría esperarse un proceso de negociación menos complejo que en el caso de una reforma menos restrictiva. Sin embargo, el análisis del caso muestra que no fue así.

Método y justificación de la selección del caso

Este trabajo está orientado a explicar en profundidad un caso (Beach y Pedersen, 2016): el proceso histórico (en términos de secuencia de condiciones y mecanismos) que llevó a Chile a despenalizar el aborto en tres causales en 2017. Los estudios en profundidad de caso son ideales para identificar mecanismos, es decir, para trascender la mera correlación entre variables (George y Bennett, 2005; Goertz, 2017). Este estudio tiene, además, un enfoque deductivo-inductivo. Por un lado, el trabajo buscó determinar en qué medida los factores mencionados en la sección anterior (movilización feminista, políticos de izquierda en el Congreso, agencia de la presidenta e influencia de la religión) fueron determinantes para impedir la reforma o hacerla avanzar a lo largo del periodo considerado (1990-2017). Por otro lado, el trabajo buscó reconstruir, de un modo inductivo, cómo se conectaron los factores que fueron relevantes para aprobar la ley.

El caso chileno muestra la extrema dificultad que implican los procesos políticos que conducen a la despenalización del aborto en América Latina. En Chile, el Código Sanitario de 1931 permitía el “aborto terapéutico”, lo que era interpretado como interrupciones voluntarias de embarazos cuando estaba en peligro la vida o la salud de la mujer. Bajo este contexto normativo y en el marco de crecientes decesos de mujeres por abortos inseguros, bajo el gobierno del democristiano Eduardo Frei, se implementó una de las políticas más progresistas de la región en planificación familiar (Alfaro-Monsalve y Leiva-Vargas, 2017; Dides et al., 2015; Jiles Moreno y Rojas Mira, 1992; Shepard y Casas Becerra, 2007; Troncoso y Soto, 2016). En 1989, no obstante, Augusto Pinochet eliminó la disposición sobre aborto terapéutico del Código. Tras el retorno de la democracia en 1990 se hicieron múltiples intentos por reponer la legislación derogada, pero todos fracasaron. Esto no implicó que otros temas de la agenda de género no avanzaran. Varias de las demandas del movimiento de mujeres se concretaron a la salida de la dictadura y en los años siguientes (Baldez, 2002; Franceschet, 2010; Guzmán et al., 2010; Haas, 2010; Mora y Ríos, 2009). Sin embargo, el aborto inducido no formó parte de esta agenda.

En 2015, cuando el proyecto de ley que despenalizó el aborto en tres causales entró al Congreso, Chile era uno de los pocos países del mundo que prohibía totalmente

la interrupción de embarazos no deseados, aún pese a ser uno de los países de mayor desarrollo socioeconómico de la región y pese a haber estado gobernado por una coalición de centro-izquierda por más de 30 años.

A los efectos de rastrear los procesos que llevaron a Chile a adoptar la Ley de IVE en tres causales, este artículo se valió de trabajo de campo original realizado en 2017. Las piezas de evidencia que se proveen provienen de múltiples fuentes de información. En primer lugar, 20 entrevistas en profundidad a activistas feministas, legisladoras y mujeres políticas de la NM implicadas en el proceso reformista, y a asesoras del Ministerio de la Mujer que estuvieron a cargo de negociar la reforma. En segundo lugar, notas provenientes de actividades de observación directa en dos reuniones con organizaciones de mujeres convocadas para discutir estrategias del movimiento feminista ante la reforma impulsada por Bachelet.⁴ En tercer lugar, se hizo una revisión sistemática de las versiones taquigráficas del trámite parlamentario de la ley.⁵ En cuarto lugar, se recolectaron documentos producidos por los partidos y organizaciones sociales donde se encuentran sus posiciones frente al aborto legal. Finalmente, se realizó un análisis sistemático de la prensa, en particular de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*. Muchas veces las evidencias provenientes de estas fuentes se usaron de forma triangulada como forma de minimizar su potencial sesgo para realizar inferencias causales (Bennett y Checkel, 2015).

El análisis se dividió en tres etapas: la primera abarca el largo periodo que va desde la transición a la democracia (1990) hasta el fin del primer gobierno de Bachelet (2014). Esta fase estuvo pautada por el fracaso en la incorporación de la despenalización del aborto a la agenda legislativa. La segunda etapa corresponde al momento en que la despenalización del aborto entró al programa electoral de la NM. En esta fase, destaca el lobby realizado por las mujeres de centro-izquierda. Finalmente, en la última etapa se analiza el trámite parlamentario del proyecto, destacando el rol de la presidenta Bachelet y la necesidad de los votos de los legisladores de centro-izquierda para aprobar la ley.

El proceso hacia la despenalización del aborto en Chile

La nueva democracia chilena y la despenalización del aborto

A la salida de la dictadura (1990), la política, la sociedad y la institucionalidad chilena habían cambiado radicalmente respecto al periodo previo al régimen de facto. A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, la dictadura (1973-1990) fue refundacional para Chile, imponiendo un legado conservador en la nueva democracia que afectó el diseño de las políticas públicas. Por un lado, los incentivos electorales del sistema electoral binominal que Pinochet incluyó en la Constitución sobre-representaron a la derecha en el Congreso (Aguero, 1998; Garretón, 1986; Garretón y Garretón, 2010; Siavelis, 2001, 2002). Por otro lado, el “trauma” de la dictadura (Rosenblatt, 2018) llevó a que el Partido Socialista (PS) abandonara a su aliado natural, Partido Comunista (PC), y pactara con la DC para formar una coalición de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia que se caracterizó por su moderación (Roberts, 1998, 2011; Valenzuela y Scully, 1997). La DC, el socio principal de la izquierda en la Concertación, tuvo vínculos estrechos con la Iglesia Católica, y estuvo dominada por una fracción conservadora (Altman et al., 2009; Luna, 2014). La Concertación gobernó Chile ininterrumpidamente desde 1990 a 2010, y luego de un periodo de alternancia con la centro-derecha (2010-2014), la Concertación, ahora denominada NM volvió al gobierno entre 2014 y 2018.

⁴ Ver anexo sobre trabajo de campo.

⁵ Los documentos aparecen citados oportunamente a lo largo del texto.

En 1988, cuando comenzaron las negociaciones que llevarían a la salida pactada, se formaron dos coordinaciones de mujeres, la Coordinación de Organizaciones Sociales de Mujeres y, en el ámbito partidario, la Concertación de Mujeres por la Democracia cuyo objetivo fue elaborar una lista de demandas para integrar a la plataforma electoral de la Concertación. Aunque la lista era amplia no incluyó el aborto, ni siquiera la restitución del aborto terapéutico (Ríos Tobar y Godoy, 2003). Este tema no era de consenso en la Concertación, y en particular, generaba tensiones con los políticos de la DC (Baldez, 2002; Franceschet, 2004; Haas, 2010; Htun, 2003). A esto se agregaba el rol que había cumplido la Iglesia Católica en la protección de militantes de izquierda durante la dictadura lo que la convirtió en una autoridad moral durante los primeros años de la transición y postransición. Más tarde, este rol se iría debilitando debido al creciente alineamiento de la Iglesia con los partidos de derecha (Guzmán et al., 2010; Ríos Tobar y Godoy, 2003). Sobre este punto, una feminista histórica de la Concertación señaló:

En Chile la Iglesia Católica fue una Iglesia absolutamente defensora de los derechos humanos en su momento, y por lo tanto aliada a mucha gente de centro-izquierda [...]. Entonces, cuando vuelve la democracia hay una presión, y hay un no pelear, y yo creo que eso retardó el divorcio, ha retardado el aborto, y todas aquellas cosas que tienen que ver con lo sexual que es donde la Iglesia está absolutamente atrasada. [...] Muchos no querían pelear con la Iglesia porque de alguna manera había sido una aliada muy importante. (Entrevista personal N° 15)

En la década de los 90 el movimiento de mujeres chileno se fragmentó y se profesionalizó. Muchas feministas optaron por la opción de la política y se integraron a los partidos de la Concertación, en particular al PS y al Partido por la Democracia (PPD, una escisión del PS) y ocuparon cargos en el gobierno y en el Congreso (Haas, 2010; Ríos Tobar y Godoy, 2003). En este contexto, el aborto siguió siendo divisivo y más un asunto de feministas sueltas que de actores sociales pujando ante el sistema político. La división del movimiento feminista en torno al aborto quedó de manifiesto en 1991 cuando la diputada socialista y feminista Adriana Muñoz presentó un proyecto de ley para restituir el aborto terapéutico. Muñoz no consiguió apoyo de las organizaciones de mujeres para su proyecto y, en las elecciones siguientes (1994) perdió su banca, resultado que atribuyó a la campaña en su contra que realizaron las organizaciones religiosas en su distrito (Haas, 2010).

En la primera mitad de la década del 90, la organización más activa en torno al aborto legal fue el Foro por los Derechos Sexuales y Reproductivos. Aunque tuvo apoyo económico internacional para redactar un proyecto de ley que descriminalizara el aborto, sus integrantes no se pusieron de acuerdo en el alcance que debería tener la iniciativa. Para algunas feministas se debía proponer una ley sobre aborto legal por plazos (a demanda de la mujer) y, para otras, una legislación que restituyera las disposiciones sobre aborto terapéutico, pues consideraban que el contexto político y social de Chile no permitía una discusión amplia. El Foro realizó *lobby* con algunas legisladoras feministas de la Concertación, pero estas no impulsaron el proyecto (Haas, 2010). Una de estas legisladoras, quien tenía lazos estrechos con el movimiento de mujeres, señaló que tanto ella como sus colegas fueron reticentes a impulsar el proyecto del Foro porque entendían que se necesitaba más presión social, en especial luego de los aprendizajes que habían hecho tras la no reelección de Muñoz:

Nos echaban la culpa a nosotras, que nosotras presentáramos [...] y yo les decía, tienen que ser ustedes, tienen que mover la sociedad primero, [...] les decía,

si presentamos nosotras aquí y nos jugamos por esto 100% vamos a salir del Parlamento, no va a quedar nadie. Podemos avanzar en muchas otras cosas, pero ustedes planteen esto con fuerza en la sociedad civil, hagan discusiones, hagan manifestaciones, vengan al Congreso, planteen esto, y no [...]. (Entrevista personal N° 18)

El Foro desapareció a fines de la década del 90 y durante la primera década del siglo XXI el movimiento de mujeres casi no volvió a hablar de aborto: “había como un pacto entre nosotros de hablar de anticonceptivos de emergencia, pero no hablar de aborto” (Entrevista personal N° 7, activista feminista). Cuando Michelle Bachelet ganó el gobierno por primera vez (2006-2010), algunas feministas pensaron que había una oportunidad para poner en agenda los temas de salud sexual y reproductiva, incluido el aborto, pues Bachelet había demostrado especial preocupación por los temas de igualdad de género. Durante su primer gobierno Bachelet promovió la distribución gratuita de la “píldora anticonceptiva del día después” lo que le valió un fuerte enfrentamiento con la Iglesia (Guzmán et al., 2010; Haas, 2010; Mora y Ríos, 2009). El aborto se había dejado deliberadamente fuera de la agenda del Ejecutivo. Una feminista histórica de la Concertación e integrante del gabinete de Bachelet durante su primer gobierno, señaló que esta decisión obedecía a las divisiones que generaba el tema a lo interno de la Concertación, por lo que se consideró que lo mejor era avanzar moderadamente:

Ahí no se planteó lo del aborto porque nunca había acuerdo, especialmente con la DC [...] y se planteó lo de la píldora del día después y su masificación. La píldora estaba autorizada su venta en el país, se vendía en las farmacias bajo receta médica. La gente que podía tener una receta médica y que podía comprarla tenía acceso en la farmacia. Entonces nosotros hicimos una revisión de todos los métodos de regulación de la fertilidad e hicimos nuevas pautas en las cuales se posibilitaba la entrega de la píldora del día después en los consultorios, en los centros de salud, gratis. Y ese fue el escándalo. (Entrevista personal N° 15)

Durante el gobierno del conservador Sebastián Piñera (2010-2014) el debate comenzó a reactivarse a nivel del Congreso y de la sociedad civil. Por un lado, el movimiento feminista comenzó a coordinar de forma más enfática sobre este tema, aunque la organización y movilización era aún débil (Maira Vargas y Carrera Ferrer, 2019). Por otro lado, se presentó una serie de proyectos de ley para despenalizar el aborto, en su mayoría bajo una lógica de causales, aunque ninguno llegó a ser discutido por las cámaras.⁶

El derecho al aborto en el programa electoral de la Nueva Mayoría de 2014

En 2014, por primera vez, la despenalización del aborto en tres causales fue parte del programa de la coalición de centro-izquierda (NM) que llevó a Michelle Bachelet por segunda vez a la presidencia en 2014.⁷ La propuesta no fue producto de la presión del movimiento feminista, sino del lobby que realizaron las integrantes de la Comisión de Mujeres de la NM. En particular, las mujeres de la DC desarrollaron intensas negociaciones al interior de su partido —proceso que se había iniciado varios años antes—, para que esta propuesta llegara al programa de la coalición (Entrevistas personales N° 11, 12, 15, 16 y 17, integrantes Comisión de Mujeres de la NM que participaron en la elaboración del programa).

⁶ Ver Boletín 8925-11, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 22a, 7/5/ 2013, p. 46.

⁷ Ver Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, p. 169.

La elaboración del programa estuvo a cargo de grupos temáticos que elevaban propuestas a un equipo central. Según lo expresado por las mujeres entrevistadas de la NM, el grupo encargado de los temas de género se dividió en cuatro subcomisiones y el que discutió sobre aborto fue el subgrupo de salud sexual y reproductiva. La mayoría de sus integrantes eran mujeres feministas con vínculos con las organizaciones de mujeres y entre ellas primaba la idea de “meter aborto sí o sí en el programa” (Entrevista personal N° 11, integrante subgrupo salud sexual y reproductiva del equipo programático de la NM). Esta idea también había estado influida por la reactivación del tema en la legislatura anterior, en particular a partir del lobby que habían hecho organizaciones como MILES. Adicionalmente, el rol de Bachelet como defensora de los intereses de género se había potenciado luego de estar al frente de ONU Mujeres en el periodo comprendido entre sus dos presidencias.

Las mujeres de la NM discutieron qué propuesta era políticamente viable. En tanto que para los partidos de izquierda tenía cierta viabilidad discutir la despenalización del aborto a demanda de las mujeres bajo un sistema de plazos, para la DC el máximo negociable eran las tres causales:

Cuando hicimos este programa [...] yo coordiné la elaboración del programa de género, y ahí estábamos todas de todos los partidos [...] Surgieron las dos cosas, la despenalización por causales y el aborto por plazos, y nuevamente nos topamos con la barrera de la DC, solo que esta vez ellos aceptaron las causales, y lo que siempre ha suscitado mayor discusión es el tema de la violación, con las otras dos causas no había tanta resistencia. Había muchas mujeres demócrata cristianas que estaban con nosotras por el aborto por plazos, pero no lograron tener el acuerdo de su partido. (Entrevista N° 16, integrante Comisión de Mujeres del equipo programático de la NM)

La DC tenía posición programática en contra de la despenalización del aborto. En 2007, su V Congreso Ideológico aprobó una declaración de principios donde se señalaba que era innecesaria una legislación sobre aborto terapéutico porque se “abrirían las puertas” para que el Estado pudiese definir “cuáles seres humanos pueden existir y cuáles no”.⁸ Esta declaración, había sido precedida por un debate dentro del partido en el que su fracción progresista (y minoritaria) había elevado una propuesta que hablaba de despenalizar el aborto por causales. Este grupo fundamentaba su iniciativa en los antecedentes del partido como pionero en la promoción de políticas de planificación familiar en Chile durante el gobierno Eduardo Frei (1964-1970), así como en los valores de “compasión” que siempre había promovido la DC “ante personas que necesitan apoyo”. Sin embargo, esta propuesta nunca llegó al plenario del Congreso porque los sectores conservadores que tenían el poder dentro del partido lo vetaron (Entrevistas personales N° 10, 12 y 17, mujeres integrantes de la Comisión de la Mujer de la DC).

Pese a esto, en el marco de la discusión programática de 2014, las mujeres de la DC volvieron a hacer lobby dentro de su partido para que la despenalización del aborto fuese un punto en el programa de la NM. Finalmente, se llegó a la fórmula de las tres causales como lo máximo que la DC podía aceptar, aunque sus sectores más conservadores seguían oponiéndose a una reforma de este tipo, en especial a la causal violación por considerarla la entrada al aborto libre. Una de las mujeres de la DC y a su vez, principal nexo entre la comisión de género del programa de Bachelet y la dirección de la DC señaló al respecto de estas negociaciones:

⁸ Declaración de Principios del Partido Demócrata Cristiano, 13/10/2007, p. 2.

Legítimamente las compañeras [de los partidos de izquierda de la coalición] abogaban por el proyecto de aborto libre. Finalmente, dado que no hay acuerdo, se llega a las tres causales [...]. Nosotros hasta el final tuvimos la duda de qué es lo que iba en el programa de gobierno. Cuando logramos cerrar la propuesta de la comisión de mujeres, tuvimos una reunión [...] con quien era el coordinador del programa de la presidenta. Llegamos las siete mujeres a entregar formalmente los insumos aprobados por todas estas mujeres que estaban atrás nuestro, y el [coordinador] me dice a mí, ¿tienes claro que en tu partido no están todos convencidos? [...] Y por eso cuando la presidenta lanza su campaña, nosotros agarramos un libro a ver si estaba, porque sabemos cómo funciona, si no está escrito no existe. Entonces, nuestra presidenta gana y dentro de la propuesta de mujeres aparece el proyecto de ley de las tres causales. Ahí es donde se empieza a producir un tironeo porque un sector más conservador de la DC desconoció el acuerdo. (Entrevista personal N° 12)

La negociación de la ley de IVE en tres causales en el Congreso

El 31 de enero de 2015, la presidenta Bachelet envió al Congreso el proyecto de ley que modificaba el Código Sanitario, autorizando la interrupción voluntaria del embarazo en los casos de riesgo de vida para la mujer, malformación fetal incompatible con la vida extrauterina o cuando el embarazo fuese producto de una violación siempre que no hubiesen transcurrido más de 12 semanas de gestación y 18 en el caso de las mujeres menores de 14 años. El proyecto había sido elaborado por un grupo de expertos, en particular asesores jurídicos del Ministerio de la Mujer (Entrevistas personales N° 5 y 8, integrantes equipo de asesores Ministerio de la Mujer, y entrevistas personales con activistas feministas N° 1, 4, 6, 7). Aunque la reforma respetaba los acuerdos programáticos de la NM generó tensiones a su interior, pues los sectores más conservadores de la DC se opusieron.

La ley de IVE en tres causales fue una de las principales reformas promovida por Bachelet en su segundo mandato. En un régimen político como el chileno, donde el poder Ejecutivo suele dominar el trabajo del Legislativo (Siavelis, 2001; 2002), la decisión de la presidenta de promover la ley fue fundamental para su éxito. La presidenta, a través de la Ministra de la Mujer, Claudia Pascual, negoció intensamente con la DC para que el proyecto se aprobara. Como resultado de estas negociaciones, el texto del proyecto original sufrió varios cambios que moderaron aún más sus contenidos.

La DC era la primera minoría de la NM, tenía 21 de los 120 diputados y 6 de los 38 senadores. Para aprobar la ley se requería mayoría simple. Los votos de los partidos de izquierda de la NM estaban asegurados y aunque el poder Ejecutivo esperaba contar con los votos sueltos de legisladores de izquierda fuera de la NM y de algunos legisladores de derecha con un perfil libertario, estos apoyos eran insuficientes. Para aprobar la ley, el gobierno necesitaba los votos de una parte de la DC, pues no había posibilidad de obtener apoyos desde los partidos grandes de derecha: Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Estos partidos anunciaron que de aprobarse la ley acudirían al Tribunal Constitucional a solicitar la inconstitucionalidad, pues entendían que la reforma “vulnera[ba] el estatuto jurídico del que está por nacer” (Historia de la Ley 21.030, p. 43-44). Para los partidos de derecha (y también para una parte de la DC) la Ley de IVE en tres causales era la puerta para el aborto libre, en particular, las causales sobre malformación fetal y violación.⁹

⁹ Ver declaraciones de senador Larrín, RN, sobre posición de su partido (Historia de la Ley N° 21.030, p. 1132).

El acuerdo electoral alcanzado por la NM no fue suficiente para que la DC se alineara detrás del proyecto de la presidenta; su ala más conservadora se oponía, en especial a la causal violación. La Iglesia Católica señaló que la DC debería cambiar su nombre, pues no merecía la denominación de “cristiana” si sus legisladores votaban a favor de la ley de IVE tres causales.¹⁰ Los legisladores DC “más blandos” condicionaron su voto a la introducción de modificaciones. Aunque las mujeres de la DC defendían la reforma del Ejecutivo (Declaración pública Mujeres DC, 15/2/2015), ninguna de ellas era parlamentaria.¹¹ El jefe de bancada de la DC en la Cámara de Diputados (primera Cámara del proyecto) anunció que se presentarían propuestas de modificaciones para “mejorar” el proyecto porque en el caso de la causal violación “es un feto que no presenta problemas” y en la causal inviabilidad fetal aducía que “en otros países se ha prestado para que se permitan abortos de manera más amplia”.¹² Además, se pretendía establecer un procedimiento de acompañamiento desde el sistema de salud para la mujer que abortaba.¹³

Con el objetivo de acercar posiciones, el Ejecutivo envió tres enmiendas a su proyecto original. La primera, estableció que la causal sobre malformación fetal debía entenderse como “malformación de carácter letal”. La segunda, señalaba que los centros de salud denunciarían la violación (en el proyecto original la denuncia no era necesaria la denuncia), y en la tercera, se proponía que los establecimientos de salud ofrecerían programas de “acompañamiento” que ayudaran a la mujer en “su proceso de discernimiento, [y] durante el periodo posterior a la toma de decisión” (en el proyecto original solo se establecía que se entregaba información escrita) (Historia de la Ley N° 21.030, p. 27-28). Sin embargo, el cambio más importante fue introducido a propuesta de la DC en la Comisión de Salud. Los legisladores DC propusieron reducir de 18 a 14 semanas el plazo para la interrupción en casos de violación en mujeres menores de 14 años (Historia de la Ley N° 21.030, p. 58). Para el equipo de la ministra Pacual que negociaba la ley en el Congreso como para las organizaciones de mujeres, la enmienda sobre violación reducía significativamente los alcances de la reforma, pues las violaciones de menores de edad suelen ocurrir en el marco de relaciones familiares de violencia, lo que lleva a que estos embarazos se detectan cuando la gestación ya está avanzada (Entrevistas a activistas feministas y asesores de la Ministra de la Mujer).

La reforma obtuvo media sanción en diputados con los votos de los partidos de izquierda de la NM, la mayoría de la DC, y de los diputados de pequeños partidos de izquierda fuera de la coalición (en total cuatro). También votaron a favor de despenalizar algunas causales (en particular las dos primeras) cuatro diputados de partidos pequeños de derecha (con perfil libertario) desprendidos de RN. Casi la totalidad de los votos en contra fueron de legisladores de la UDI y RN. Pese a los cambios que sufrió el proyecto, algunos diputados DC se mantuvieron contrarios a la ley, en especial a las causales inviabilidad fetal y violación (ver Tabla 1).

¹⁰ Ver por ejemplo, La Tercera, “La votación más difícil de la Democracia Cristiana”, 9/6/2016, <http://www.latercera.com/noticia/la-votacion-mas-dificil-de-la-democracia-cristiana/>.

¹¹ La única parlamentaria DC era Carolina Goic quien no formaba parte del grupo de mujeres DC y no tenía vínculos con las organizaciones de mujeres.

¹² Ver El Mercurio, “DC debate proyecto sobre aborto en marzo y adelanta objeciones a dos causales”, 2/3/2015, <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2015/02/990536/dc-debate-proyecto-en-marzo-y-adelanta-objeciones-a-dos-causales>.

¹³ Ver El Mostrador, “Consejo Nacional de la DC confirma ‘libertad de conciencia’ para sus parlamentarios ante votación de proyecto de despenalización del aborto”, 27/7/2015, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/27/consejo-nacional-de-la-dc-confirma-libertad-de-conciencia-para-sus-parlamentarios-ante-votacion-del-proyecto-de-despenalizacion-del-aborto/>.

Tabla 1. Procedencia partidaria de los votos de la Ley de IVE en tres causales (en porcentajes)

	Coaliciones y partidos	Cámara de Diputados			Senado		
		Riesgo de vida	Inviabilidad fetal	Violación	Riesgo de vida	Inviabilidad fetal	Violación
A favor	Nueva Mayoría (partidos de izquierda)	58,2 (39)	62,9 (39)	66,1 (39)	65,0 (13)	63,2 (12)	66,7 (12)
	Nueva Mayoría (DC)	26,9 (18)	22,6 (14)	22,0 (13)	15,0 (3)	21,1 (4)	16,7 (3)
	Nueva Mayoría (independientes)	0,0	0,0	0,0	10,0 (2)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Izquierda fuera de pacto	6,0 (4)	6,5 (4)	6,8 (4)	5,0 (1)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Coalición de derecha (UDI y RN)	1,5 (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Derecha fuera de coalición	6,0 (4)	4,8 (3)	5,1 (3)	5,0 (1)	5,3 (1)	5,6 (1)
	Otros	1,5 (1)	3,2 (2)	0,0	0,0	0,0	0,0
En contra	Nueva Mayoría (DC y PS solo en Senado)	7,0 (3)	13,0 (6)	12,8 (6)	0,0	7,1 (1)	12,5 (2)
	Bloque de derecha (UDI y RN)	90,7 (39)	84,8 (39)	83,0 (39)	92,9 (13)	85,7 (12)	75,0 (12)
	Derecha fuera de coalición	2,3 (1)	2,2 (1)	4,3 (2)	7,1 (1)	7,1 (1)	6,3 (1)
	Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3 (1)

Fuente: elaboración propia con base en votaciones nominales en Historia de la Ley N° 21.030

*Entre paréntesis frecuencias absolutas

El siguiente conjunto de obstáculos que enfrentó el proyecto apareció en el Senado. El principal punto de controversia fue por la ampliación de la objeción de conciencia. La bancada de senadores de la DC anunció que condicionaría su apoyo a la reforma siempre que se consagrara la objeción de conciencia para todo el equipo de salud, y no solo para los médicos como establecía el proyecto original.¹⁴

La discusión sobre la objeción de conciencia ocurrió en la Comisión de Constitución del Senado donde se presentaron tres tipos de enmiendas. Por un lado, los senadores DC Goic, Pizarro y Araya presentaron una modificación para que la objeción de conciencia se extendiera a todo el “personal profesional que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención” (Indicación 83, Historia de la Ley 21.030, p. 1221). Por otro lado, los senadores de RN Van Rysselberghe, y Chahuán presentaron una enmienda para permitir la objeción de conciencia institucional (Indicación 78, Historia de la Ley 21.030, p. 1221). Por último, senadores de los partidos de izquierda de la NM presentaron enmiendas para aclarar que la objeción de conciencia era siempre individual y para no permitir la objeción de conciencia en hospitales públicos o en aquellos con subsidio estatal (Indicación 86 y 88, Historia de la Ley 21.030, p. 1221). La enmienda para extender la objeción de conciencia a todo el equipo de salud fue aprobada por mayoría con los votos del senador Araya (DC) y de los dos senadores de RN integrantes de la comisión (Larraín y Espina). Los senadores del PPD (Harboe) y del PS (Urresti) votaron en contra (Historia de la Ley 21.030, p. 1232). Una vez en el plenario del Senado, la votación en particular fue casi idéntica a la de la Cámara de Diputados: salvo por un senador del PS, los votos en contra provinieron, mayoritariamente de los partidos de derecha, y en segundo lugar de la DC (ver Tabla 1).

Durante el trámite en el Congreso, el movimiento feminista tuvo una postura ambigua hacia la reforma del gobierno. Varias ONG, entre ellas, MILES, Corporación Humanas, el Observatorio de Género y Equidad o Amnistía Internacional Chile apoyaron la ley públicamente e hicieron lobby legislativo. Sin embargo, el grupo más amplio de feministas nucleadas en la Mesa de Acción por el Aborto Legal dieron un apoyo crítico a la ley, pues aspiraban a una reforma menos acotada.¹⁵ Otras organizaciones feministas más vinculadas al trabajo territorial directamente rechazaron la reforma por considerarla una ley amarilla (Entrevistas activistas feministas N° 1, 13, 20).

Del otro lado, los grupos opositores a la ley fueron visiblemente activos: convocaron grandes protestas, manifestaron su oposición a la reforma en los medios de comunicación y realizaron intenso lobby legislativo. Entre las principales manifestaciones, la Iglesia Católica llamó al Congreso a no votar la ley, pidiendo “coherencia a los legisladores católicos”¹⁶ y, “a quienes ayer promovían junto con la Iglesia la defensa de la vida y la dignidad de los perseguidos políticos” en alusión a los políticos de los partidos de izquierda de la NM.¹⁷

¹⁴ Ver entrevista al senador Patricio Walker, DC, La Tercera, “DC condiciona Ley de Aborto a incluir objeción de conciencia”, 20/6/2017, <http://www2.latercera.com/noticia/senadores-dc-condicionan-apoyo-proyecto-aborto/>.

¹⁵ Mesa de Acción por el Aborto Legal fue creada en 2014 e intentaba reeditar la experiencia del Foro (ver Maira Vargas y Carreras Ferrer, 2019). Varias de sus integrantes de tenían conexiones con la NM, entre ellas estaba Gloria Maira, integrante de las comisiones programáticas de la NM y subsecretaria del Ministerio de la Mujer durante los dos primeros años del segundo gobierno de Bachelet (Entrevistas personales activistas feministas N° 1 y 13). El proyecto del gobierno dividió a la Mesa, sus integrantes lo denominaron “el proyecto de la discordia” (Observación 2 reunión plenaria de la Mesa).

¹⁶ Ver Carta de varios obispos a los legisladores católicos reproducida en El Mercurio, 2/8/2016.

¹⁷ Ver Mensaje Conferencia Episcopal de Chile reproducido en El Mercurio, 2/8/2018.

Discusión y conclusiones

En 2017, durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, Chile pasó de ser uno de los pocos países del mundo donde el aborto estaba totalmente prohibido a estar permitido bajo circunstancias acotadas. La Ley de IVE en tres causales era la reforma posible en un contexto conservador signado por la sobre representación de los partidos de derecha y un partido de centro conservador, que era el principal socio de la izquierda gobernante.

El análisis en profundidad del caso chileno plantea la duda de qué hubiese pasado en igualdad de condiciones políticas si el movimiento feminista hubiese sido más fuerte, en el sentido de tener mayor capacidad de organización y movilización. Es posible pensar que bajo ese escenario hubiese podido ejercer mayor presión sobre el sistema político. Sin embargo, también es posible pensar que hubiese movido poco las posiciones dentro de la DC, pues el posicionamiento de los miembros de este partido era ideológico y no pragmático. En este sentido, otros casos muestran que la movilización feminista por sí sola no es un factor suficiente para adoptar este tipo de leyes. En Argentina, por ejemplo, en 2018, durante el gobierno del presidente de centro-derecha Mauricio Macri, la movilización por el derecho al aborto alcanzó su pico máximo; miles y miles de mujeres tomaron las calles de Buenos Aires y otras de las principales ciudades del país durante meses, movilizándose por una ley que despenalizara el aborto en las primeras 14 semanas de embarazo. En ese momento, Argentina desarrolló el movimiento de masas más grande de América Latina por el aborto legal. Sin embargo, la movilización feminista no fue suficiente para aprobar la ley en un contexto donde los políticos conservadores eran mayoría en el Senado y el presidente Mauricio Macri no intervino en las negociaciones (Pérez Bentancur, 2019). En este sentido, el análisis del caso chileno y la evidencia comparada muestran que estas reformas requieren, por lo menos, la existencia de cuasi-mayorías de izquierda en los legislativos.

El caso chileno también ilustra la importancia de los presidentes para aprobar leyes conflictivas como las que despenalizan el aborto. En los regímenes presidencialistas latinoamericanos, el rol de los presidentes ha sido señalado como un obstáculo en algunos procesos reformistas (Blofield et al., 2017; Fernandez Anderson, 2020; Tabbush et al., 2016). No obstante, en el caso chileno el rol de Bachelet fue un dinamizador del proceso. También en Argentina, en 2020, el presidente de centro-izquierda Alberto Fernández cumplió un rol fundamental para que la ley rechazada en la legislatura anterior se aprobara durante su gobierno. Pese a esto, la experiencia comparada en América Latina muestra que no siempre los presidentes de izquierda debieron ser firmes promotores de estas leyes para que se aprobasen. En Uruguay, por ejemplo, el presidente José Mujica (2010-2015) no promovió la ley de IVE, sino que solo la aceptó, es decir, no se interpuso en el esfuerzo que realizó su bancada legislativa, en especial algunas mujeres del Frente Amplio, por lograr la aprobación de la ley que había sido vetada en el gobierno anterior por el presidente Tabaré Vázquez. Aunque se requiere más indagación, parecería que, en democracias presidenciales, los presidentes deben ser, como mínimo, consentidores de las leyes, para que las reformas que buscan despenalizar el aborto sean exitosas, pero no necesariamente deben ser promotores de las leyes.

Finalmente, el caso chileno muestra que las mujeres de centro-izquierda fueron el verdadero centro de tracción de la ley. Primero, las mujeres presionaron al interior de la NM para que la despenalización del aborto fuese un tema en la agenda del gobierno. Segundo, las negociaciones que llevaron adelante la Ministra de la Mujer y sus asesoras durante todo el proceso legislativo fueron clave para que el trámite avanzara. Aunque los mecanismos que permiten dinamizar estas leyes deben estudiarse más, y posiblemente existan varios, la agencia de las mujeres de centro-izquierda ocupando cargos relevantes parece ser uno de ellos.

Referencias bibliográficas

- Aguero, F. (1998). Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America. *Mershon International Studies Review*, 42(2), 383-404. <https://doi.org/10.2307/254439>.
- Alfaro-Monsalve, K., y Leiva-Vargas, M. J. (2017). ¿Decisión de mujeres? El debate político institucional en torno al aborto durante la posdictadura en Chile (1989-2015). *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 28, 83-97. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2015.n28-05>.
- Altman, D., Luna, J. P., Piñeiro, R., y Toro, S. (2009). Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(3), 775-798. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300005>.
- Baldez, L. (2002). *Why Women Protest: Women's Movements in Chile*. Cambridge University Press.
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Beckwith, K. (2000). Beyond compare? Women's movements in comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 37(4), 431-468. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00521>.
- Bennett, A., y Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process Tracing*. Cambridge University Press.
- Blofield, M. (2006). *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*. Taylor & Francis.
- Blofield, M. (2008). Women's Choices in Comparative Perspective: Abortion Policies in Late-Developing Catholic Countries. *Comparative Politics*, 40(4), 399-419. <https://doi.org/10.2307/20434093>.
- Blofield, M., y Ewig, C. (2017). The Left Turn and Abortion Politics in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 481-510. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx018>.
- Blofield, M., Ewig, C., y Piscopo, J. (2017). The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 345-369. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx016>.
- Blofield, M., y Haas, L. (2011). Gender Equality Policies in Latin America. En M. Blofield (Ed.), *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (pp. 278-312). Penn State Press.
- Casas, L., & Vivaldi, L. (2014). Abortion in Chile: The practice under a restrictive regime. *Reproductive Health Matters*, 22(44), 70-81. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(14\)44811-0](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(14)44811-0).
- Cherif, F. M. (2015). *Myths about Women's Rights: How, Where, and why Rights Advance*. Oxford University Press.
- Childs, S., y Krook, M. L. (2009). Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government and Opposition*, 44(2), 125-145. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>.
- Daby, M., y Moseley, M. W. (2021). Feminist Mobilization and the Abortion Debate in Latin America: Lessons from Argentina. *Politics & Gender, Online first*, 1-35. <https://doi.org/10.1017/S1743923X20000197>.
- Dides, C., Fernández, C., y Peltier, G. (2015). Aborto en Chile: Cifras y testimonios que respaldan la exigencia de la legalización del aborto por tres causales. *Nomadías. Incursiones feministas*, 20. <https://doi.org/10.5354/no.v0i20.39142>.

- Dodson, D. L. (2006). *The Impact of Women in Congress*. OUP Oxford.
- Fernandez Anderson, C. (2017). Decriminalizing Abortion in Uruguay: Women's Movements, Secularism, and Political Allies. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(2), 221-246. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1219583>.
- Fernandez Anderson, C. (2020). *Fighting for Abortion Rights in Latin America: Social Movements, State Allies and Institutions*. Routledge.
- Franceschet, S. (2004). Explaining Social Movement Outcomes: Collective Action Frames and Strategic Choices in First and Second Wave Feminism in Chile. *Comparative Political Studies*, 37(5), 499-530. <https://doi.org/10.1177/0010414004263662>.
- Franceschet, S. (2010). Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(3), 1-29.
- Friedman, E. J. (2017). Seeking Rights from the Left: Gender and Sexuality in Latin America. En A. Basu (Ed.), *Women's Movements in the Global Era. The Power of Local Feminism* (pp. 265-298). Westview Press.
- Friedman, E. J. (Ed.). (2018). *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Duke University Press.
- Friedman, E. J. (2019). *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Duke University Press.
- Garretón, M. (1986). The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy. En G. A. O'Donnell, P. Schmitter, y L. Whitehead (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America* (pp. 95-122). Johns Hopkins University Press.
- Garretón, M., y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 115-148. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007>.
- George, A. L., y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Goertz, G. (2017). *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton University Press.
- Grzymała-Busse, A. (2015). *Nations under God: How Churches Use Moral Authority to Influence Policy*. Princeton University Press.
- Guzmán, V., Seibert, U., y Staab, S. (2010). Democracy in the Country but not in the Home? Religion, politics and women's rights in Chile. *Third World Quarterly*, 31(6), 971-988. <https://doi.org/10.1080/01436597.2010.502730>.
- Haas, L. (2010). *Feminist Policymaking in Chile*. Penn State Press.
- Htun, M. (2003). *Sex and the state: Abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge University Press.
- Htun, M., y Weldon, S. L. (2010). When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216. <https://doi.org/10.1017/S1537592709992787>.
- Htun, M., y Weldon, S. L. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around the World*. Cambridge University Press.
- Jiles Moreno, X., y Rojas Mira, C. (1992). *De la miel a los implantes: Historia de las políticas de regulación de la fecundidad en Chile*. Corporación de Salud y Políticas Sociales.

- Johnson, N., Rodríguez Gustá, A. L., y Sempol, D. (2019). Explaining Advances and Drawbacks in Women's and LGBTIQ Rights in Uruguay: Multisited Pressures, Political Resistance, and Structural Inertias. En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 48-81). Duke University Press.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. OUP Oxford.
- Maira Vargas, G., y Carrera Ferrer, C. (2019). Estrategias feministas para la despenalización del aborto en Chile. La experiencia de la Mesa Acción por el Aborto. En L. Casas Becerra y G. Maira Vargas (Eds.), *Aborto en Tres Causales en Chile. Lecturas del Proceso de Despenalización* (pp. 181-202). Universidad Diego Portales.
- Minkenberg, M. (2002). Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies. *Comparative Political Studies*, 35(2), 221-247. <https://doi.org/10.1177/0010414002035002004>.
- Mora, C., y Ríos, M. (2009). ¿De política de representación a política de coalición? Posibilidades de movilización feminista en el Chile posdictadura. *Polis. Revista Latinoamericana*, 24, 133-145.
- Pérez Bentancur, V. (2019). *La política del aborto legal en América Latina* [Disertación del Programa de Doctorado en Ciencia Política]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Ríos Tobar, M., y Godoy, L. (2003). *Un nuevo silencio feminista?: La transformación de un movimiento social en el Chile posdictadura*. Editorial Cuarto Propio.
- Roberts, K. (1998). *Deepening democracy?: The modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford University Press.
- Roberts, K. (2011). Chile: The Left after neoliberalism. En Levitsky, Steven y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 325-347). JHU Press.
- Rodríguez Gustá, A. L., y Madera, N. (2014). Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 37-64.
- Rosenblatt, F. (2018). *Party Vibrancy and Democracy in Latin America*. Oxford University Press.
- Shepard, B. L., y Casas Becerra, L. (2007). Abortion policies and practices in Chile: Ambiguities and dilemmas. *Reproductive Health Matters*, 15(30), 202-210. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(07\)30328-5](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(07)30328-5).
- Siavelis, P. (2001). Chile: Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo después de Pinochet. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 203-249). CLACSO.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-legislative relations in Chile. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 79-113). Cambridge University Press.
- Sousa, A., Lozano, R., y Gakidou, E. (2010). Exploring the determinants of unsafe abortion: Improving the evidence base in Mexico. *Health Policy and Planning*, 25(4), 300-310. <https://doi.org/10.1093/heapol/czp061>.
- Tabbush, C., Díaz, M. C., y Trebisacce, C. (2016). Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015). *Sexualidad, salud y sociedad*, 22, 22-55.

- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.
- Tribe, L. H. (2012). *El Aborto: Guerra de absolutos*. Fondo De Cultura Económica.
- Troncoso, P., y Soto, E. (2016). Morbilidad materna por aborto en Chile: Análisis crítico de las estadísticas nacionales. En S. Salas, F. Zegers, y R. Figueroa (Eds.), *Aborto y derechos reproductivos. Implicancias desde la ética, el derecho y la medicina* (pp. 89-114). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Valenzuela, J. S., y Scully, T. R. (1997). Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy. *Comparative Politics*, 29(4), 511-527. <https://doi.org/10.2307/422017>.
- Wilson, J. (2016). *The New States of Abortion Politics*. Stanford University Press.

Anexo de entrevistas en profundidad referenciadas¹⁸

- Adela Montero. Feminista, Médica ginecóloga. Directora del Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral del Adolescente, Universidad de Chile. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Adriana Muñoz. Senadora del PS. Activa negociadora del proyecto de Despenalización del Aborto en tres causales. Primera legisladora que presentó un proyecto sobre despenalización del aborto en Chile (1991). Vinculada al movimiento de mujeres que se formó luego de la dictadura.
- Ana Piquer. Feminista, directora de Amnistía Chile. Integrante de la Mesa por Aborto Legal en Chile.
- Anita Quiroga. Integrante de las mujeres de la DC que apoyaron el proyecto de Ley de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Camila Maturana. Activista feminista. Abogada, coordinadora del Observatorio Parlamentario de Corporación Humanas, ONG de lobby que trabajó en torno al proyecto de ley Despenalización del Aborto en tres causales. Integra la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Carmen Andrade. Funcionaria de los gobiernos de la Concertación. Política socialista, perteneciente al grupo de mujeres de la Concertación y luego de la Nueva Mayoría. Ministra del Servicio Nacional de la Mujer en la última parte del primer gobierno de Bachelet. Integrante de los equipos de programa de la Concertación.
- Claudia Dides. Activista feminista. Directora de MILES, ONG de lobby más cercana al gobierno en el apoyo al proyecto de ley Despenalización del Aborto en tres causales. No integra la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Claudia Sarmiento. Abogada. Jefa de reformas legales del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Fue una de las principales redactoras, asesora de la Ministra de la Mujer Claudia Pascual, y negociadora del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales en el Parlamento.
- Débora Solís. Directora de APROFA, ONG del ámbito de la salud que integra la Mesa Por Aborto Legal en Chile.
- Elisabeth Gerber. Asesora legislativa del senador Guido Girardi, PPD, activo negociador en el Senado del proyecto de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Felipe Enero. Abogado. Asesor de gabinete ministerial del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Asesor cercano a la negociación del proyecto de ley Despenalización del Aborto en tres causales.
- Francisca Hernández. Integrante de las mujeres de la DC que apoyaron el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Gloria Maira. Subsecretaria del Servicio Nacional de la Mujer hasta la mitad del segundo gobierno de Bachelet. Renunció por diferencias en la negociación del proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales. Integrante del equipo de programa del segundo gobierno de Bachelet encargado de negociar la incorporación de la despenalización por tres causales en la plataforma programática de la Nueva Mayoría.

¹⁸ Las entrevistas están listadas por orden alfabético de nombre. El orden que aquí figura no corresponde con el código numérico asignado en el texto. Para preservar cierto anonimato de las entrevistadas, el código numérico asignado a cada entrevista ha sido eliminado de este listado.

- Laura Albornoz. Ministra del Servicio Nacional de la Mujer durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Integrante de la DC. Integrante del grupo de mujeres de la DC que apoyó el proyecto de ley de Despenalización del Aborto en tres causales.
- Lidia Casas. Profesora de la Universidad Diego Portales. Abogada. Asesora legal de la Línea Aborto. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- María Antonieta Saa. Diputada del PS hasta 2014. Impulsora de legislación sobre derechos de las mujeres en el Parlamento. Integrante de la ONG MILES.
- Marisa Matamala. Activista feminista histórica por el derecho al aborto, militante del MIR antes de la dictadura. Médica ginecóloga. Integrante de la Mesa por el Aborto Legal en Chile.
- Soledad Barría. Ministra de Salud del primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Integrante de los equipos programáticos de la Concertación y Nueva Mayoría.
- Tatiana Hernández, Activista feminista, integrante del Observatorio de Género y Equidad.
- Viviana Piñeiro. Feminista comunitaria. Fundadora de “Con las amigas y en la casa”. Médica de familia.