

Tratamiento del Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo Comparativo 2018 / 2020 (Senado)

Subsecretaría de
Asuntos Parlamentarios



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

En el presente informe se desarrolla y analiza en clave comparada el tratamiento del proyecto de **Ley de Regulación del Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo y a la Atención Postaborto** aprobado por el Senado de la Nación Argentina el 30 de diciembre de 2020 respecto de su intento legislativo anterior, en el año 2018.

Como ya se señaló en el [informe sobre el tratamiento de esta iniciativa en la Cámara de Diputados](#), la clara posición a favor del proyecto por parte del Presidente de la Nación, quien envió un texto para su consideración al Congreso, constituye un primer factor de relevancia para comprender parte del comportamiento legislativo general de ambas cámaras. En el caso específico del Senado Nacional, además, se suma que quien ejerce la Vicepresidencia de la Nación ocupa también el rol de titular de la Cámara Alta. Si bien no tiene capacidad de voto -salvo en caso de empate- ejerce otras atribuciones que pueden incidir de manera directa o indirecta en el destino de la norma.

En este caso, tanto el presidente, Alberto Fernández, como su compañera de fórmula Cristina Fernández de Kirchner, se manifestaron explícitamente en distintos momentos a favor de la sanción de la ley. El primero lo hizo durante la campaña electoral y al anunciar el envío del proyecto por parte del PEN en la apertura de sesiones ordinarias del 1 de marzo, la segunda durante el tratamiento legislativo de 2018, cuando votó favorablemente desde su banca de senadora por la provincia de Buenos Aires.

En 2018, en cambio, el entonces presidente Mauricio Macri no envió un proyecto propio, evitó pronunciarse durante el debate y una vez rechazado por el Congreso, reveló su posición contraria a la legalización. Por otro lado, y si bien no pudo votar porque las atribuciones de su cargo se lo impedían, la ex vicepresidenta Gabriela Michetti fue una declarada opositora a la iniciativa y ejerció su influencia para evitar su aprobación.

SENADO

Como se observa en el siguiente cuadro, **el 11 de diciembre 2020 el proyecto de IVE llegó en revisión a la Cámara de Senadores con un respaldo levemente superior** al obtenido en la Cámara de Diputados en el año 2018 y con una caída más notoria en la cantidad de rechazos. También se advierte un aumento significativo en las abstenciones y ausencias.

Cuadro 1. HCDN. Composición del voto según año de tratamiento

Año	VOTO							
	Afirmativo		Negativo		Abst.		Ausentes	
	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%
2018	129	50.4	125	48.8	1	0.4	1	0.4
2020	131	51.2	117	45.7	6	2.3	2	0.8
Diferencia	+2	+0.8	-8	-3.1	+5	+1.9	+1	+0.4

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tratamiento en comisiones

Al igual que en la Cámara de Diputados, en el Senado también se observaron algunas **diferencias en cuanto al tratamiento en comisiones**.

En 2018 el proyecto tuvo giro a tres comisiones:

- Salud
- Justicia y Asuntos Penales
- Asuntos Constitucionales

En 2020, en cambio, la decisión de la Presidencia del Senado a cargo de Cristina Fernández de Kirchner fue girar el proyecto a:

- Banca de la Mujer
- Salud
- Justicia y Asuntos Penales

Si bien la cantidad de comisiones intervinientes fue la misma, la cabecera del debate en 2018 fue la de Salud, presidida por el radical jujeño, Mario Fiad, opositor a la legalización, mientras que en 2020 fue la Banca de la Mujer, a cargo de la peronista pampeana Norma Durango, a favor de la ley.

Cabe señalar que **en 2018 Gabriela Michetti dispuso originalmente el giro a una cuarta comisión**, Presupuesto y Hacienda, entonces presidida por un férreo opositor a la legalización, el senador del PRO, Esteban Bullrich. Sin embargo, **las críticas** de distintos senadores y organizaciones de la sociedad civil por entender que se trataba de una “maniobra dilatoria” **obligaron a la presidenta del cuerpo a revertir la decisión**.

Expositores

En cuanto a las audiencias y reuniones plenarias de comisión, **la dinámica del Senado en ambos años fue relativamente similar**, con la diferencia de la modalidad de funcionamiento remoto.

En 2018 se realizaron 5 audiencias en un período de dos semanas y se escucharon exposiciones de 99 participantes.

En 2020 se realizaron 4 audiencias a lo largo de una semana y se expresaron unos 59 invitados e invitadas.

Si se compara el debate en comisión en Diputados con respecto al del Senado, se evidencia **en 2018 una notoria disminución tanto en el tiempo de tratamiento como en la cantidad de expositores**, mientras que en 2020 el tratamiento fue prácticamente igual entre una cámara y la otra.

Cuadro 2. Congreso Nacional. Audiencias y expositores por año

Año	Diputados		Senado	
	Audiencias	Expositores	Audiencias	Expositores
2018	15	738	5	99
2020	3	60	4	59

Fuente: Elaboración propia en base a versiones taquigráficas del Congreso de la Nación.

Dictamen

En este punto del trámite legislativo se registra una diferencia sustancial entre ambos períodos.

En 2018, el plenario de comisiones no logró emitir dictamen dado que no se consiguió la cantidad de firmas necesarias (la mitad más uno de las y los integrantes de cada comisión). Entonces, de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento del Senado, fue necesario habilitar el tratamiento del proyecto aprobado en la Cámara de Diputados sin dictamen de comisión mediante el consentimiento de los dos tercios de las y los legisladores presentes en el recinto.

En 2020, en cambio, el proyecto consiguió de sobre los avales necesarios en las tres comisiones intervenientes. De un total de 28 firmas necesarias -10 en Banca de la Mujer; 9 en Salud y 9 en Justicia y Asuntos Penales-, se obtuvieron 33 -14 de Banca de la Mujer; 10 de Salud y 9 de Justicia y Asuntos Penales-. Se trata de un 18% por encima de la cantidad necesaria.

Las votaciones

En agosto de 2018, el resultado de la votación arrojó un rechazo al proyecto con 38 votos en contra, 31 a favor, 2 abstenciones y 1 ausente. **En dos años, con una renovación de un tercio de la Cámara alta y un cambio de color político en el Poder Ejecutivo de por medio, la votación prácticamente se invirtió respecto del intento legislativo previo.** El respaldo al proyecto logró 38 votos y el rechazo acumuló 29. Hubo un crecimiento de los ausentes que pasaron de 1 a 4 y se mantuvo una abstención.

Este cambio puede advertirse con mayor claridad al analizar los movimientos en términos porcentuales: **crecieron 22,6% los votos a favor y, al mismo tiempo, cayeron los votos en contra un 23,7%**. Las abstenciones se redujeron un 50% y las ausencias subieron 300%, estas últimas en detrimento del sector “celeste”.

Cuadro 3. HSN. Votación. Interrupción voluntaria del embarazo (2018 vs 2020)

AÑO	Afirmativo		Negativo		Abs.		Ausentes	
	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%
2018	31	43,1	38	52,8	2	2,8	1	1,4
2020	38	52,8	29	40,3	1	1,4	4	5,6
Diferencia	7	9,7	-9	-12,5	-1	-1,4	3	4,2

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Si se analiza el comportamiento de los distintos bloques legislativos, se registra que **en ambos años se adoptó la denominada “libertad de acción” partidaria, observándose apoyos y rechazos de manera transversal en las distintas identidades políticas**. Sin embargo, el comportamiento no fue simétrico en ninguna de las bancadas de más de 2 integrantes y se advierten tendencias claras en favor o en contra de la legalización en algunas de ellas.

En 2018, mientras que **casi el 90% del bloque del Frente para la Victoria-PJ apoyó la iniciativa, apenas el 25% de la UCR tuvo el mismo comportamiento**. El 44 por ciento de los y las senadoras del PRO respaldaron la legalización mientras que el Bloque Justicialista aportó el voto del 40 por ciento de sus miembros.

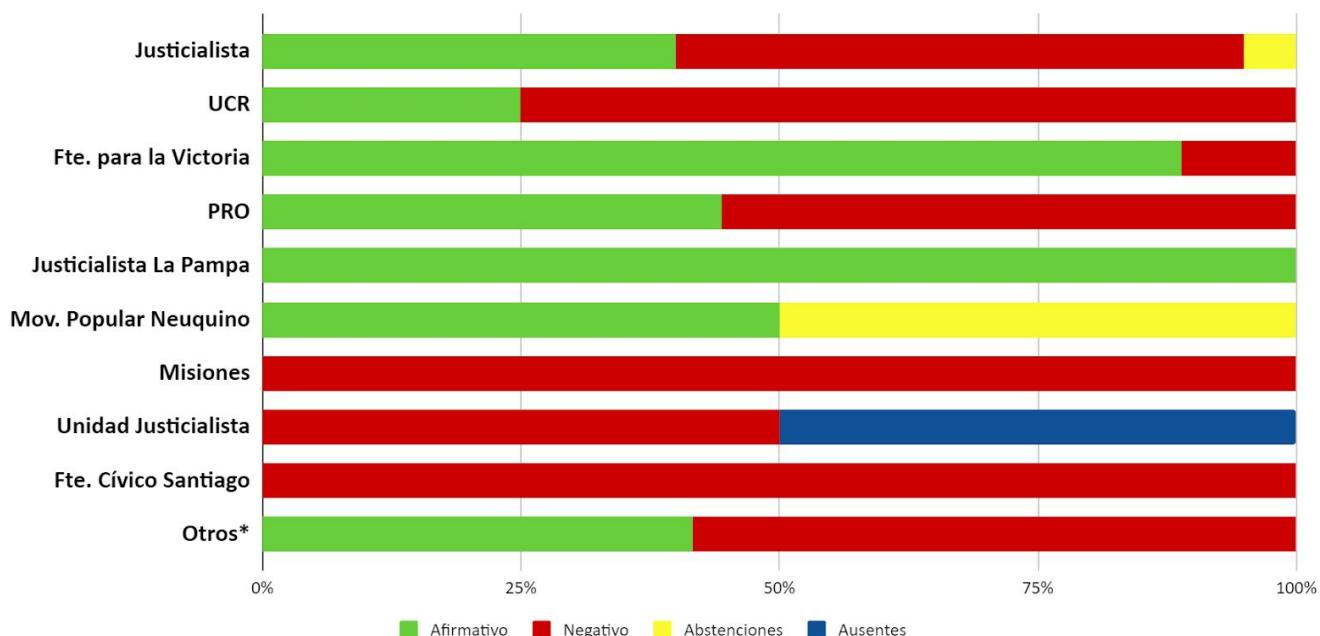
Cuadro 3. HSN. Votación por bloque. Interrupción voluntaria del embarazo (2018)

Bloque Político	Afirmativo		Negativo		Abs.		Ausentes		Total
	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%	
Justicialista	8	40	11	55	1	5	0	0	20
UCR	3	25	9	75	0	0	0	0	12
Frente para la Victoria-PJ	8	89	1	11	0	0	0	0	9
PRO	4	44	5	56	0	0	0	0	9
Justicialista La Pampa	2	100	0	0	0	0	0	0	2
Mov. Popular Neuquino	1	50	0	0	1	50	0	0	2
Misiones	0	0	2	100	0	0	0	0	2
Unidad Justicialista	0	0	1	50	0	0	1	50	2
Fte. Cívico Santiago	0	0	2	100	0	0	0	0	2
Otros*	5	42	7	58	0	0	0	0	12
TOTAL	31	43	38	53	2	3	1	1	72

*Incluye 12 monobloques.

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Gráfico 1. HSN. Votación por bloque. Interrupción voluntaria del embarazo (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación

En 2020, la renovación parcial de la Cámara y en especial la unificación en el Frente de Todos de los distintos bloques de origen peronista (Justicialista, FpV-PJ, Justicialista La Pampa, Justicialista Chubut, PJ San Luis, entre otros), reconfiguró el escenario parlamentario y redujo la atomización.

Como se ve en el cuadro 4, el Frente de Todos, bloque oficialista y mayoritario, fue la bancada que aportó una mayor cantidad de votos a favor (25), un 61% de sus integrantes y la que, a su vez, en términos porcentuales contribuyó menos al rechazo.

Cabe señalar también que si bien en términos nominales no fue un apoyo tan significativo (5 votos), el Frente PRO aumentó su adhesión a la legalización pasando del 44% al 62%.

La UCR, por su parte, disminuyó la proporción de votantes en contra, aunque continuó siendo el principal bastión del rechazo al proyecto. Del 75% de votos negativos en 2018 bajó al 64%.

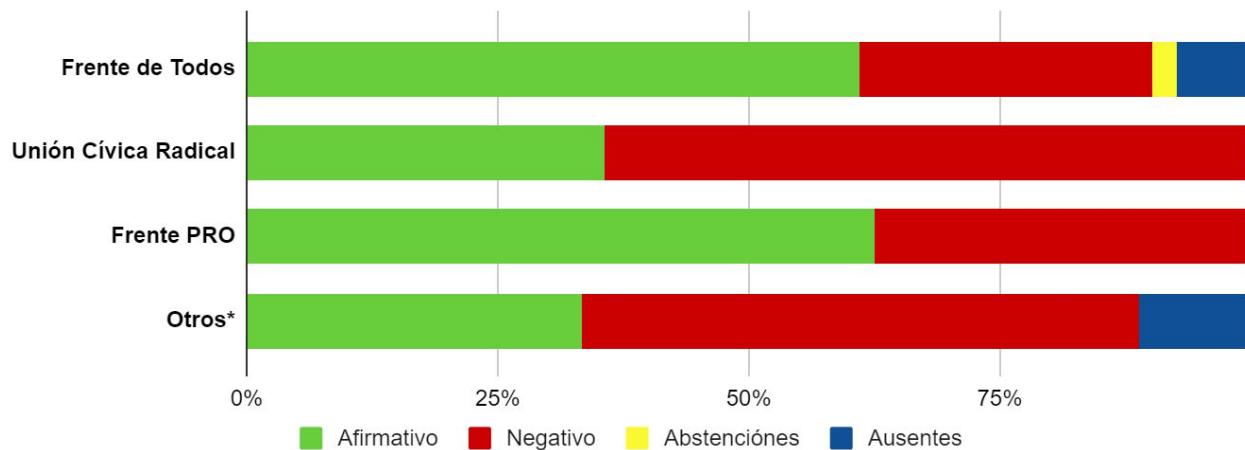
Cuadro 4. HSN. Votación por bloque. Interrupción voluntaria del embarazo (2020)

Bloque Político	Afirmativo		Negativo		Abs.		Ausentes		Total
	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%	Nom.	%	
Frente de Todos	25	61,0	12	29,3	1	2,4	3	7,3	41
Unión Cívica Radical	5	35,7	9	64,3	0	0,0	0	0,0	14
Frente PRO	5	62,5	3	37,5	0	0,0	0	0,0	8
Otros*	3	33,3	5	55,6	0	0,0	1	11,1	9
TOTAL	38	52,8	29	40,3	1	1,4	4	5,6	72

*Incluye 9 monobloques.

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Gráfico 1. HSN. Votación por bloque. Interrupción voluntaria del embarazo (2020)



*Incluye 9 monobloques.

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Las y los ingresantes

De las 21 senadoras y senadores que participaron de la sesión de 2020 y que no ocupaban bancas en 2018, una amplia mayoría (15 en total, un 71,4 % de ese universo) se inclinó por votar en forma afirmativa. De ellos, 11 pertenecen al bloque del Frente de Todos -bancada que contiene un total de 14 ingresantes-. Esto quiere decir que **el 78,6% de las y los senadores que ingresaron al Senado en 2019 en la boleta encabezada por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner votaron en línea con el Poder Ejecutivo.**

En tanto, de los seis senadoras y senadores de distintas bancadas que fueron reelectos en 2019, tres votaron en forma afirmativa y otros tantos en forma negativa, registrándose dos casos (Lucila Crexell y Silvia García Larraburu) que cambiaron su posición para inclinarse a favor de la norma.

Cambios de posición

De los 51 senadores y senadoras que participaron en las votaciones de 2018 y 2020, solo 7 (13,7%) cambiaron su voto. Ninguno se inclinó hacia votar negativamente sino que, por el contrario, todos terminaron contribuyendo directa o indirectamente a la sanción de la norma, ya sea votando afirmativamente, absteniéndose o ausentándose.

- **José Alperovich, Carlos Saúl Menem y Adolfo Rodríguez Saá** pasaron de votar en forma negativa a estar ausentes o de licencia.
- **Eugenio Catalfamo** pasó de estar ausente a votar en forma afirmativa.
- **Silvina García Larraburu** cambió su voto de negativo a afirmativo.
- **Lucila Crexell** pasó de abstenerse a votar en forma afirmativa.
- **Guillermo Snopek** varió su voto de negativo a abstención.

Debe destacarse que el senador **Sergio Leavy** se había pronunciado en contra de la iniciativa en 2018 siendo diputado y se inclinó por un voto afirmativo en la Cámara alta.

Ninguno de los senadores por la UCR y el PRO presentes en ambas votaciones cambiaron su posición.

Género

Si se estudia el voto por género en ambos períodos se observan varias tendencias. **Del total de senadoras que votó en 2018 (28), el 50% lo hizo a favor y el 50% en contra.** En cambio, **en 2020 las mujeres (27) votaron un 70% a favor y un 30% en contra.** Esto representa una **suba de alrededor del 40% por ciento de los votos positivos femeninos y una caída de los negativos en un porcentaje similar.**

Los hombres también mejoraron su desempeño, aunque en menor medida: en 2018, el 41% votó a favor y el 59% en contra. En 2020, el 47% votó a favor y el 53% en contra.

Por otro lado, también **cambió cómo se repartió el voto a favor y en contra entre hombres y mujeres**. En términos nominales aumentó de un año al otro la cantidad de votos a favor en ambos géneros, pero no lo hicieron en la misma proporción (pasaron de 17 a 19 los hombres y de 14 a 19 las mujeres) por lo que el total de votos a favor (31) **en 2018 se repartió en un 55% de varones y un 45% de mujeres, mientras que en 2020 el total de votos positivos (38) se dividió un 50% y 50%**.

En cuanto al voto negativo, en 2018 se compuso en un 63% por hombres y 37 por ciento de mujeres. **En 2020 la brecha se agrandó: el 72% de los hombres votó contra la legalización y de las mujeres sólo el 28%**.

Esta tendencia cobra mayor relevancia dado que entre 2018 y 2020 el número de mujeres en la Cámara bajó de 30 a 28, es decir que la participación femenina tuvo una caída del 6,7% y la de los hombres una suba 42 a 44, es decir un 4,76% más.

Cuadros 5 y 6. HSN. Composición del voto a favor y en contra según año o género

Año	A favor					En contra				
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2018	17	55	14	45	31	24	63	14	37	38
2020	19	50	19	50	38	21	72	8	28	29

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

Género	2018					2020				
	A favor	%	En contra	%	Total	A favor	%	En contra	%	Total
Hombres	17	41	24	59	41	19	47	21	53	40
Mujeres	14	50	14	50	28	19	70	8	30	27
Totales	31	45	38	55	69	38	57	29	43	67

Fuente: Elaboración propia en base a actas de votación - Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

Cuadro 7. HSN. Composición de la cámara por género

Género	2018		2020		Variación
	Cant.	%	Cant.	%	
Hombres	42	58,3	44	61,1	4,76
Mujeres	30	41,7	28	38,9	-6,67

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Edad

A la hora de analizar el comportamiento de los senadores y las senadoras según sus edades pueden registrarse algunas tendencias.

La edad promedio de los integrantes de la Cámara alta es de 57,4 años, con una distribución relativamente pareja: 34 senadores y senadoras tienen 57 años o menos y 38 son mayores de 57 años. (Debe tenerse en cuenta que el requisito mínimo para ser senador/a es 30 años o más).

Partiendo del promedio de edad del cuerpo, el 66% de las y los senadores de 57 años o menos votó a favor, mientras que el 34% lo hizo en contra. Entre los mayores de 57, en cambio, la distribución es pareja: 49% a favor, 51% en contra.

Cuadro 8. HSN. Distribución del voto según promedio de edad.

Edad	VOTO								Total
	Afirmativo		Negativo		Abst.		Ausente		
<=57	21	66%	11	34%	1	3%	1	3%	32
>57	17	49%	18	51%	0	0%	3	9%	35
Total	38	53%	29	40%	1	1%	4	6%	72

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Al dividir por rango etáreo, el dato saliente es que **todos los legisladores de 40 años o menos votaron a favor de la legalización.**

Cuadro 9. HSN. Distribución del voto según rango de edad

Edad	VOTO							Total
	Afirmativo		Negativo		Abstención		Ausente	
30-40	6	100%	0	0%	0	0%	0	0%
41-50	8	57%	5	36%	1	7%	0	0%
51-60	10	45%	11	50%	0	0%	1	5%
61-70	12	48%	12	48%	0	0%	1	4%
71-80	2	50%	1	25%	0	0%	1	25%
81-90	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%
Total	38	53%	29	40%	1	1%	4	6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación