

Políticas de salud sexual y reproductiva en España: Contra-movimientos y marcos interpretativos en conflicto/*Policies on sexual and reproductive health in Spain: Counter-movements and conflicting policy frames*

*Alba Alonso Álvarez

Grupo de Investigación Armela. Universidade de Santiago de Compostela. España/Spain
alba.alonso.alvarez@gmail.com

Natalia Paleo Mosquera

Grupo de Investigación Armela. Universidade de Santiago de Compostela. España/Spain
natalia_paleo@yahoo.es

Recibido / *Received*: 03/11/2016

Aceptado / *Accepted*: 11/05/2017

RESUMEN

Estudios recientes muestran que el periodo de crisis económica ha representado una ventana de oportunidad para cuestionar las políticas de género. Este artículo analiza las actuaciones en materia de salud sexual y reproductiva en España para explorar la naturaleza y alcance de los retrocesos experimentados. A través de un análisis multinivel que comprende las principales actuaciones nacionales y autonómicas, identifica la introducción de un nuevo marco interpretativo que gira en torno a la 'protección de la vida'. Además, analiza el papel de los actores que impulsan dicho cambio en la normativa y, a través de un estudio pormenorizado del caso gallego, explora sus consecuencias en la fase de implementación de las políticas. Con ello, contribuye a arrojar luz sobre las transformaciones en el contenido de las políticas más recientes y sobre la irrupción de nuevos actores en el sub-sistema de las políticas de género.

Palabras clave: Políticas de igualdad, España, comunidades autónomas, salud sexual y reproductiva, maternidad.

ABSTRACT

Recent studies accurately capture how the economic crisis has operated as a window of opportunity for questioning gender equality policies. This article analyses policies on sexual and reproductive health in Spain to explore the nature and scope of the setbacks affecting this policy field. Thanks to a multilevel approach encompassing the main regional and national actions, the study identifies the emergence of a new policy frame revolving around the 'protection of life'. Moreover, it analyses the role of those actors pushing for this policy change, and explores the implications at the implementation stage through a thorough study of the Galician case. In so doing, it contributes to shed light on the presence of content-related transformations in the most recent policies, as well as on the emergence of new actors within the policy-subsystem of gender equality policies.

Key words: equality policies, Spain, Autonomous Communities, sexual and reproductive health, maternity.

*Autor para correspondencia / *Corresponding author*: Alba Alonso Álvarez, Departamento de Ciencia Política y Sociología. Universidade de Santiago de Compostela. Avda. Ángel Echeverri, s/n.

Sugerencia de cita / *Suggested citation*: Alonso Álvarez, A., Paleo Mosquera, N. (2017). Políticas de salud sexual y reproductiva en España: Contra-movimientos y marcos interpretativos en conflicto. *Revista Española de Sociología*, 26 (3 Supl.), 59-76.

(Doi: 10.22325/fes/res.2017.35)

INTRODUCCIÓN

Las políticas de género en España se caracterizan por un elevado nivel de consolidación en las últimas décadas, de manera que se fueron desarrollando notablemente aspectos clave como la arquitectura institucional, el marco normativo o las estrategias para promover la igualdad (Alonso, 2015a; Bustelo, 2014). Todo ello con una clara perspectiva multinivel, ya que las comunidades autónomas (CCAA) ampliaron progresivamente sus actuaciones, adquiriendo en la última década el liderazgo en materia de fomento de la igualdad (Alonso y Verge, 2015). Esta expansión y mejora a lo largo del tiempo determinó que la variable color del partido político fuese perdiendo relevancia de manera progresiva (Bustelo, 2014), dado que los gobiernos de diferente signo apostaron por la continuidad. Sin embargo, en el reciente periodo de crisis económica se ha producido un claro cuestionamiento de algunos de los pilares básicos de las políticas de género, tales como los organismos de igualdad, los presupuestos dedicados a este ámbito o las áreas prioritarias de actuación (Lombardo, 2016; Diz y Lois, 2016; Elizondo y Silvestre, 2016; Alonso, 2015b; Paleo y Alonso, 2014). En todos estos aspectos se han producido amplios retrocesos en los niveles estatal y autonómico, que han tenido una clara conexión con el color del partido político en el gobierno (Paleo y Alonso, 2014).

Las investigaciones realizadas a nivel internacional señalan igualmente a la *crisis* como una ventana de oportunidad determinante para desafiar la tendencia expansiva de las últimas décadas (Rubery, 2014; Dahlerup y Leyenaar, 2013). Han identificado una pluralidad de ámbitos en los cuales se han producido importantes retrocesos durante este periodo, y como resultado, han comenzado a medir la gravedad de los mismos y su incidencia en la vida de las mujeres (Karamessini y Rubery, 2014; European's Women's Lobby, 2012, 2009; Bettio *et al.*, 2012). Además, muy recientemente se han abierto nuevas líneas de trabajo que centran la atención en analizar qué actores han promovido activamente este proceso de involución, con un renovado interés por el papel de los partidos (ultra) conservadores y de aquellos actores de la sociedad

civil que actúan como contra-movimientos oponiéndose activamente a los avances en materia de igualdad (Kuhar, 2015; Hodzic y Bijelic, 2014).

Este artículo se sitúa en estas novedosas líneas de trabajo y contribuye a las mismas a través de la generación de nuevo material empírico para el caso español. Lo hace, en concreto, a través del análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva puestas en marcha en la última década (2007-2016). Se trata de un ámbito en el cual se han producido importantes cambios en los años más recientes. Se ha introducido una nueva agenda en materia de apoyo a las mujeres gestantes, la cual ha sido impulsada activamente por organizaciones de la sociedad civil contrarias a la interrupción voluntaria del embarazo. Este trabajo explorará estos retrocesos en materia de igualdad mediante el estudio del contenido de estas nuevas políticas y de los actores que contribuyen a su diseño y puesta en práctica. Para ello, abordará las siguientes cuestiones principales: ¿Cuáles son los marcos interpretativos que subyacen en las políticas autonómicas y estatales en materia de apoyo a las mujeres embarazadas?, ¿en qué se diferencian de los marcos alternativos?, ¿qué consecuencias prácticas ha tenido su implementación para las mujeres? Y, por otra parte, ¿qué actores han impulsado la irrupción de estas políticas y con qué estrategias?, ¿podemos hablar de un giro conservador en materia de salud sexual y reproductiva en España?

Con el objeto de abordar estos interrogantes, este artículo presentará, en primer lugar, una breve descripción del diseño metodológico del estudio. A continuación, se introducirán los conceptos y líneas de análisis elementales en los que se inserta. En su tercera sección, se proporcionará una fotografía general de las políticas estatales y autonómicas de apoyo a las mujeres gestantes desarrolladas en la última década, a través del análisis de sus actores y de su contenido. Posteriormente, se analizará en profundidad el caso de la Comunidad Autónoma gallega, uno de los territorios pioneros en legislar este tipo de medidas. En este caso, se prestará especial atención a la fase de implementación en consonancia con las nuevas líneas de investigación en materia de políticas de género, que enfatizan la necesidad de analizar su puesta en práctica y de explorar sus implicaciones para la situación de las

mujeres (Mazur, 2016). La sección final presentará las conclusiones del estudio y las líneas de investigación de interés para el futuro.

METODOLOGÍA

El análisis de las políticas en materia salud sexual y reproductiva comprenderá, en primer lugar, la utilización de la metodología de análisis crítico de marcos interpretativos (*critical frame analysis*) aplicada al estudio de las políticas de género, que cuenta con un amplio nivel de desarrollo (Lombardo, Verloo y Meier, 2009; Verloo, 2007). Un marco interpretativo constituye “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo citada en Bustelo y Lombardo, 2007). Ello quiere decir que los marcos no hacen referencia a descripciones fieles de la realidad sino que son modos de construirla y darle significado. El objetivo de esta metodología consiste en hacer explícita esta representación y poner en evidencia el concepto de igualdad que incorpora. Ésta resulta por lo tanto muy pertinente para explorar el contenido de las políticas analizadas (normas, planes, etc.) y explorar sus posibles implicaciones.

En esta investigación, dicha metodología tendrá el propósito de desvelar la emergencia en la normativa española de un marco interpretativo construido en torno al derecho a la vida y al cuestionamiento de la autonomía de las mujeres para decidir sobre la maternidad. Para identificar estos marcos subyacentes se analizarán 29 normas y planes aprobados o propuestos en los niveles estatal y autonómico por ejecutivos de diferente signo durante el periodo 2007-2016 (Anexo). Se han incluido todas las normas y planes referidos específicamente al apoyo a la mujer embarazada, así como aquellos otros de carácter más general (planes y leyes de familia, de igualdad, etc.) que incorporaban secciones a este respecto. Igualmente, se han estudiado las principales normas y planes impulsados a nivel estatal, los cuales reflejan el principal marco alternativo propuesto por el gobierno socialista. Todo ello cubre iniciativas desde el año 2007

hasta el 2016. Para su estudio se han tomado como referencia las *sensitizing questions* utilizadas por el proyecto FPVI QUING (*Quality in Gender+Equality Policies*), que permiten recoger componentes claves de los marcos interpretativos de las políticas de igualdad, tales como la definición de problema y de la solución (Bustelo y Lombardo, 2007). En concreto, se han utilizado las siguientes preguntas clave: ¿Cuál es el problema?, ¿en qué medida el género es parte de ello?, ¿cuáles son las soluciones?, ¿tienen dimensión de género?, ¿quiénes son los responsables de llevarlas a cabo?, ¿qué se observa cómo situación ideal?, ¿qué se observa cómo malo?

En segundo lugar, a través del análisis de esas mismas normas y de su proceso de elaboración se identificarán los actores que han impulsado la incorporación de este nuevo enfoque, con especial atención al papel del Partido Popular y de las asociaciones pro-vida. Para la recopilación de información a este respecto, se ha prestado especial atención al estudio de la actividad de la Red Madre, principal organización impulsora de las iniciativas legislativas populares que dieron lugar a la introducción de políticas de apoyo a la maternidad en España. Con este objeto, se han revisado fuentes primarias tales como sus publicaciones en web (programas de actuación, memorias de actividades, texto de las ILP presentadas, notas de prensa, etc.) y fuentes secundarias (noticias de prensa) que proporcionaron mayor detalle respecto a sus posicionamientos y actividades en cada una de las comunidades autónomas.

Finalmente, para el caso gallego, además de los elementos anteriores, se han analizado las bases y resoluciones de las seis convocatorias de subvenciones de la Xunta de Galicia dirigidas a entidades privadas sin ánimo de lucro que llevasen a cabo proyectos/acciones para apoyar a las mujeres gestantes (2010-2016), así como el Plan Integral de Atención a la Salud de las Mujeres que se aprobó en el año 2007.

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN TIEMPOS DE CRISIS

La literatura feminista en materia de políticas públicas ha puesto de relieve que aunque exista un

cierto consenso sobre la búsqueda de la igualdad, dicho concepto es polisémico y ampliamente contestado. Así, puede haber diferentes ideas sobre qué es y cómo alcanzarla (Lombardo, Verloo y Meier, 2009; Bustelo y Lombardo, 2007). Además, la opción por una u otra definición constituye una cuestión política y normativa, que no debe ser tratada como consensual o ajena a las relaciones de poder (Verloo, 2007; Hobson, Lewis y Siim, 2002). Las actuaciones públicas tienen la capacidad de adoptar enfoques muy diversos que comprenden desde una perspectiva transformadora y estructural que se centre en la modificación de las relaciones de género, hasta otras más limitadas que puedan poner el foco sobre las mujeres como 'problema'. Los análisis discursivos han contribuido decisivamente a desvelar estas diferencias y poner en cuestión que todas las políticas de igualdad sean igualmente positivas y transformadoras de las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Del mismo modo, estudios recientes enfatizan que los diferentes conceptos del problema y sus soluciones no sólo tienen consecuencias en el plano discursivo, sino que modifican las experiencias vividas de las mujeres (Bacchi, 2016). Tienen efectos concretos sobre la construcción de modelos deseables de feminidad o sobre la facilidad/dificultad de acceso a derechos y servicios, entre otros aspectos (López, 2016). Además, ambos se ven profundamente marcados por la naturaleza interseccional de las desigualdades y la diversidad de impactos que las actuaciones públicas tienen sobre los diferentes grupos de mujeres (Hanckock, 2011).

La constatación de que no todas las políticas de igualdad son transformadoras y de que el progreso en este ámbito no se produce de manera automática, ha ganado relevancia en el actual contexto de crisis económica y retraimiento del Estado de Bienestar. Así, este fenómeno ha sido concebido como una coyuntura crítica que ha permitido poner en cuestión conquistas que parecían irreversibles, y desafiar los proyectos feministas a través de la vuelta a enfoques que se creían superados (Rubery, 2014; Dahlerup y Leyenaar, 2013). En este sentido, existe un consenso general respecto al carácter *generizado* de la crisis económica tanto en lo relativo a sus causas como a sus consecuencias (Leschke

y Jepsen, 2014; Walby, 2009). Numerosos análisis han optado por centrar su atención en las segundas, recogiendo la literatura respecto a crisis precedentes, que ya había mostrado su concepción como ventana de oportunidad para cuestionar los avances en materia de igualdad (Karamessini, 2014). En el contexto actual, se han podido corroborar sus perniciosos efectos a través del estudio de aspectos esenciales como la falta de perspectiva de género en las medidas anti-crisis o el cuestionamiento del Estado de Bienestar (Karamessini y Rubery, 2014; European's Women's Lobby, 2012, 2009; Bettio *et al.*, 2012); también para el caso español, que cuenta ya con numerosas investigaciones al respecto (Lombardo, 2016; Alonso, 2015b; Lombardo y León, 2014; Paleo y Alonso, 2014). La amplitud de aspectos que se han visto afectados durante este periodo ha derivado en la elaboración de nuevas tipologías de retrocesos que recojan su diversidad. Rubery plantea, por ejemplo, diferenciar entre los cambios que implican resignificar las políticas existentes (*conversion*), los que se basan en un relajamiento en el cumplimiento de las mismas de modo que no se vean implementadas (*drift*), y finalmente, aquellas modificaciones que procuran directamente un desplazamiento de los marcos dominantes en materia de igualdad de género en favor de un marco conservador (*displacement*) (Rubery, 2014).

Este último tipo de retrocesos ha generado el nacimiento de una nueva agenda de investigación referida a los fenómenos de resistencia y oposición a la igualdad de género (Verloo, en prensa; Dalherup y Leyenaar, 2013). Estos se alinean con análisis precedentes en lo relativo al carácter no consensual del concepto de igualdad y ponen en evidencia que el desarrollo de las diferentes políticas se ve crecientemente amenazado tanto por procesos de resistencia a implementarlas (inacción, negación, etc.), como por el surgimiento de nuevos actores que desafían abiertamente sus principales objetivos. Mientras que el estudio del primer fenómeno responde a la persistente presencia de un gap de implementación que afecta a las políticas de género, y en especial al *mainstreaming* (Mergaert y Lombardo, 2014), el segundo se relaciona con la reciente emergencia de un contra-movimiento conservador en Europa que ha politizado y cuestionado activamente los avances en

materia de igualdad de género y diversidad sexual (Kuhar, 2015; Hodzic y Bijelic, 2014). Éste tiene la peculiaridad de promover los valores religiosos —católicos y cristianos— a través de un innovador enfoque organizativo —con una formación en red y en el marco de la sociedad civil— y discursivo —con unos marcos interpretativos secularizados que se construyen en términos racionalidad y valores sociales compartidos— (Hodzic y Bijelic, 2014). También destaca por emplear repertorios de actuación basados en la participación desde la base —peticiones, redes sociales, etc.— y por tener implantación desde el nivel local hasta el internacional. Su impacto en la esfera política se produce en alianza con partidos políticos de derecha y extrema derecha, lo cual invita a recuperar la variable color del partido político como un factor central que permite explicar la presencia de retrocesos en el ámbito de la igualdad (McBride y Mazur, 2010; Mazur, 2003). Así, las involuciones detectadas en la última década trascienden con mucho la mera aplicación de recortes fruto de las políticas de austeridad y parecen responder a un claro giro ideológico liderado por esta coalición de actores. Por ejemplo, son múltiples los países en los cuales se han producido cambios significativos en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, generando en respuesta una clara reactivación de movimiento feminista —como, por ejemplo, el nacimiento de la Women's March en Estados Unidos o las manifestaciones multitudinarias acontecidas en países como Polonia—.

Como veremos, el caso español, constituye un ejemplo paradigmático de la emergencia de un contra-movimiento que, en alianza con un partido conservador, resulta efectivo en su cuestionamiento de los avances en materia de igualdad.

POLÍTICAS EN MATERIA DE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS EN ESPAÑA

Los marcos interpretativos en conflicto: los derechos de las mujeres frente al derecho a la vida

El ámbito de los derechos sexuales y reproductivos ha sido un claro campo de batalla para el

movimiento feminista y de mujeres en España en los últimos años. Este ha experimentado un claro incremento en su nivel de movilización, con la creación de nuevas estructuras y una mayor coordinación a nivel estatal, hecho que no había ocurrido en décadas, dado el elevado nivel de fragmentación territorial del mismo (Lombardo, 2016; Alonso, 2016; García, 2015). Este auge del movimiento ha de entenderse en el marco del mayor ataque a los derechos sociales y reproductivos de las mujeres españolas en la etapa democrática. Así se percibió la presentación del *Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Vida del Concebido y de los Derechos de la Mujer Embarazada* por parte del PP en el año 2013, el cual restringía significativamente el derecho de las mujeres a interrumpir libremente su embarazo (López, 2016). El texto proponía *autorizar* la interrupción del embarazo solamente en unos supuestos muy determinados —violación o grave peligro para la salud física o psíquica de la madre— y otorgar un papel central al personal médico en el proceso de autorización. A su vez, sugería reforzar los sistemas de información que estaban orientados a ofrecer alternativas a la práctica del aborto y a advertir de sus riesgos para la salud de la mujer. La intensísima oposición a esta norma por parte del movimiento feminista, así como su bajo nivel de aceptación social en un ciclo de alta movilización política, derivaron en su retirada en el año 2014¹. Sin embargo, los principios y valores que inspiraron dicha propuesta sí han entrado a formar parte del marco normativo a través de la acción de diversas comunidades autónomas y también de los planes impulsados por el propio gobierno central (Paleo y Alonso, 2014). Ello ha dado lugar a la convivencia de dos marcos interpretativos opuestos en materia de derechos sexuales y reproductivos.

La legislación y actuaciones impulsadas por el gobierno de Rodríguez Zapatero promovieron una extensión de los derechos en materia de IVE. La *Ley Orgánica 2/2010*² estipulaba que la maternidad

1 Posteriormente sí se vieron aprobados los preceptos relativos al acceso al IVE de las menores de edad.

2 *Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.*

constituye un ámbito esencial de la autodeterminación individual, que se enmarca en el derecho de toda persona a la libre disposición de su propio cuerpo. Como resultado, se establecía que la actuación de las instituciones públicas no ha de interferir en ningún caso en la decisión de las mujeres de tener hijos, sino que ha de garantizar que ésta se tome en libertad (López, 2016). Por ello, la norma estipula regular la IVE en el marco que resulte más favorable para los *derechos fundamentales de las mujeres*. Así, determina que la IVE sea practicada en la red de salud pública de manera que sea posible su acceso en todo el territorio, y que las mujeres puedan decidir libremente sobre la misma en las 14 primeras semanas de embarazo. Para garantizar que dicha decisión se toma en un ambiente libre de presión, el desarrollo normativo de la ley garantiza que la información sobre la IVE y sobre las ayudas y servicios existentes para continuar con el embarazo se entregará en un sobre cerrado y fechado, y que la mujer sólo recibirá información personalizada si así lo solicita³. Este mismo marco tiene su continuidad en la *Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2011*, que desarrolla los objetivos de la ley y refuerza un enfoque basado en el derecho de las mujeres a decidir de manera libre e informada. Igualmente, plantea sus actuaciones en coherencia con el marco normativo de igualdad, estableciendo la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las actuaciones⁴.

No obstante, con anterioridad a la aprobación de la nueva regulación en materia de IVE se había ya empezado a gestar la emergencia de un marco interpretativo opuesto en aquellas comunidades gobernadas por el PP. La Comunidad de Madrid había desarrollado experiencias piloto desde el año

2003 para la puesta en marcha de una red de apoyo a las mujeres embarazadas. Será sin embargo Castilla y León la primera comunidad en aprobar una ley autonómica a este respecto en 2008. Esta ha sido progresivamente replicada en otras seis comunidades populares y ha dado lugar a la aprobación de diversos planes de actuación que les dan desarrollo (Tabla 1). Igualmente, autonomías como Aragón o como el propio gobierno central actual apostaron por incorporar los principios y medidas que inspiraron estas mismas normas en las leyes y planes en materia de familia. En contraste con las propuestas impulsadas por el gobierno socialista, estas actuaciones giran en torno a la necesidad de proteger el *derecho a la vida* y evitar la *tragedia del aborto*. En este caso, la capacidad de las mujeres para disponer libremente de su propio cuerpo no es ilimitada, dado que colisiona con los derechos del 'concebido no nacido'. Éste es considerado a todos efectos como un ser independiente y objeto de protección por parte del Estado. Se determina, por lo tanto, que las políticas sociales deban de comenzar 'con el inicio de la propia vida' y que el *nasciturus* sea considerado a todos los efectos un miembro más de la unidad familiar. Con ello, además, se contribuye al abordaje de un problema social que se define como acuciante: el bajo nivel de fecundidad. La necesidad de intervenir en apoyo de las mujeres gestantes se justifica también en la vulnerabilidad que éstas sufren durante el embarazo, y en las numerosas ocasiones en las cuales la IVE es vista como la única opción. Se ofrece una visión victimizada de las mismas por la cual se entiende que el aborto se produce porque se enfrentan al embarazo solas, desamparadas, vulnerables; en ningún caso tiene lugar como fruto de la autodeterminación personal. Como consecuencia, se propone el desarrollo de una red de apoyo a las mujeres embarazadas que proporcione información y asesoramiento respecto a las alternativas a la IVE, y sobre las ayudas y recursos que existen para apoyar la maternidad. Al contrario de lo que ocurría con la norma Ley 2/2010, que ya preveía el acceso a dichos datos, esta normativa determina que el asesoramiento se hará de manera personalizada y con la colaboración de entidades externas a la administración. Así, se rompe uno de los principios rectores de la

3 Real Decreto 825/2010, de 25 de junio, de desarrollo parcial de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo.

4 Tanto esta estrategia nacional como la propia Ley Orgánica 2/2010 se refieren de manera prolija a los principios establecidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Entienden que la salud sexual y reproductiva ha de ser abordada desde una perspectiva de género, en coherencia también con el marco legal internacional.

Tabla 1. Normativa y planes de apoyo a la mujer embarazada en el estado español

CCAA	<i>Ley de apoyo a las gestantes</i>	<i>Plan de apoyo a las gestantes</i>	<i>Anteproyecto de ley de apoyo a las gestantes</i>	<i>Derogación</i>	<i>Ley/plan de apoyo a la familia</i>
Aragón					2014 (PP)
Asturias			2013 (Foro/ PP)		
Baleares	2014 (PP)			2016 (PSOE)	
Canarias* ¹	-	-	-	-	-
Cantabria* ²	-	-	-	-	-
Castilla-La Mancha		2015 (PP)			2010 (PSOE) 2013 (PP)
Castilla y León	2008 (PP)	2010 (PP)			
Extremadura		2011 (PP)	2014 (PP)		
Galicia	2010 (PP)	2012 (PP)			
Madrid	2011 (PP)				2015 (PP)
Murcia	2009 (PP)				
Rioja	2012 (PP)	2016 (PP)			
Valencia	2009 (PP)	2009 (PP)		2016 (PSOE/ Compromís)	
España			2013 (PP)		2015 (PP)

Fuente: Elaboración propia

normativa precedente, que consistía en garantizar que la decisión respecto a la maternidad se tome en un ambiente libre de presiones.

La clara oposición entre el marco del *derecho a ser madres y a la vida* y aquél que se centra en el *derecho de las mujeres a decidir libremente* sobre su propio cuerpo se ha visto claramente visibilizada con los recientes cambios de gobierno en diversas autonomías. Así, han sido varios los ejemplos de anteproyectos de ley que no han sido aprobados o de normas que se han visto derogadas después de la caída de los ejecutivos populares. Su contenido ha sido calificado por otras fuerzas políticas de ‘paternalista’, ‘estigmatizador de las mujeres que abortan’ o ‘promotor de los intereses de ciertas ONG

privadas¹⁵. Argumentos similares se esgrimieron en aquellas cuatro comunidades (Andalucía, Cataluña, País Vasco, Navarra) en las que las iniciativas legislativas que lanzaron este tipo de normas no pasaron el primer corte parlamentario. En cualquier caso, las políticas de apoyo a la maternidad que subordinan la autonomía de la mujer al derecho a la vida cuentan con un elevado nivel de consolidación en casi todo el territorio y contrarrestan de manera bastante efectiva la normativa estatal vigente.

5 Véase por ejemplo el debate sobre la Proposición no de Ley núm. 104/06, sobre la adhesión del Gobierno de Aragón al proyecto Red Madre, BOCA núm. 223, 29/05/2006.

La emergencia de nuevos actores y procesos

Estas normas no son solamente interesantes por el nuevo marco interpretativo que plantean y por su desafío a las políticas de igualdad precedentes. Resultan igualmente reseñables debido a los cambios que representan respecto a los actores que tradicionalmente han conformado el subsistema de esta área competencial. Así, han sido las organizaciones pro-vida, especialmente la Red Madre como entidad sin ánimo de lucro nacida en el seno del Foro Español de la Familia⁶, las que a través de Iniciativas Legislativas Populares (ILPs) impulsaron la aprobación de leyes de apoyo a la mujer embarazada en todas las comunidades autónomas. En línea con las experiencias de los movimientos conservadores de otros países (Hodzic y Bijelic, 2014), en los años 2006 y 2007 emplearon la participación en la esfera de la sociedad civil —a través de la recogida de firmas— para presentar este nuevo marco normativo como una acuciante demanda social. Es más, en algunas de estas comunidades estas ILPs representaron las primeras de su historia, hecho que les otorgó gran legitimidad. Lo hicieron además aprovechando la *estructura de oportunidad política* que les ofrecía el modelo cuasi-federal español, gracias al cual los avances impulsados por el gobierno socialista estatal podían ser contrarrestados en el nivel autonómico, donde el PP todavía tenía un dominio evidente. Las dinámicas territoriales que anteriormente habían facilitado la expansión de las políticas de igualdad, servían ahora como una vía para facilitar su retroceso (Alonso y Verge, 2015; Alonso, 2015a).

Las normas de apoyo a la mujer embarazada y a la familia que fueron aprobadas en algunas

comunidades en respuesta a estas ILPs recogían la práctica totalidad de las medidas propuestas y reproducían fielmente el marco interpretativo de las mismas⁷. Así, empleando un discurso secularizado y anclado en valores sociales compartidos, las ILPs defendían el desamparo de las mujeres ante un embarazo no deseado y la tragedia que un aborto supone tanto para ellas como para ‘el niño no nacido’⁸. Este enfoque se apoyaba además en referencias a las políticas de igualdad y contra la violencia de género para justificar la necesidad de desarrollar medidas como las siguientes: creación de una red de apoyo a la mujer embarazada con la participación de las entidades de iniciativa social que trabajan en ese ámbito; derecho de las mujeres a recibir información y asesoramiento personalizado sobre las alternativas al aborto y sus consecuencias —síndrome post-aborto—; acceso preferente de las mujeres gestantes a las ayudas y servicios públicos; y transversalidad de las medidas de apoyo a las mujeres embarazadas. Todas ellas medidas que serán replicadas de forma mimética en las normas finalmente aprobadas.

Igualmente, se implementa de manera generalizada la creación de una línea de subvenciones para entidades de iniciativa social que contribuyan a los fines de estas leyes, incluso en comunidades donde no se aprobaron las ILPs. Ello ha proporcionado el acceso a recursos públicos a organizaciones como la Red Madre, que experimenta una clara expansión en los últimos años y cuenta en 2016 con 48 centros en diferentes ciudades⁹. De este modo, se les ha otorgado a este tipo de entidades un papel central en la implementación de estas políticas, siendo responsables de ofrecer de manera directa orientación y acompañamiento a las mujeres gestantes en una proporción significativa del territorio. Estas organizaciones entran así a formar parte del subsistema de las políticas de igualdad, cuestio-

6 La Red Madre se constituye oficialmente como fundación en el año 2007 aunque las actividades en promoción de las ILPs comienza con anterioridad en torno a entidades como el Foro Español de la Familia. La creación de la Red Madre parece responder de manera clara a la necesidad de canalizar una de sus propuestas centrales, la creación de una red de apoyo a las mujeres embarazadas donde las entidades de iniciativa social tengan un protagonismo central. De hecho, en paralelo a la aprobación de esta nueva normativa la Red Madre se expande progresivamente por todo el territorio español (Véase www.redmadre.es).

7 Una excepción reseñable sería la ley de familias numerosas impulsada por el gobierno socialista de Castilla-La Mancha que no hace referencia al derecho a la vida.

8 Véase por ejemplo la *Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular por la que se Establece y Regula una Red de Apoyo a la Mujer Embarazada*, presentada en el Parlamento Vasco el 08-10-2007.

9 Fuente www.redmadre.es.

nando la primacía, y sobre todo, los objetivos y demandas del movimiento feminista y de mujeres.

La emergencia de un contra-movimiento conservador en España replica de este modo las dinámicas apuntadas para el contexto europeo y americano (Kuhar, 2015; Hodzic y Bijelic, 2014). Los avances en materia de igualdad se cuestionan a través de organizaciones de la sociedad civil, que en alianza con partidos de derecha, y a través de la participación desde la base, la organización en red y el uso de discursos no religiosos, son capaces de tener una clara incidencia en las políticas públicas de igualdad.

La implementación de las políticas de apoyo a las mujeres gestantes y sus implicaciones en Galicia

A continuación se sitúa el foco de análisis en la implementación de estas políticas públicas en la Comunidad Autónoma de Galicia. El interés de este caso de estudio reside en la existencia de sólidos trabajos previos que constatan que, tras la llegada del Partido Popular al gobierno de la Xunta de Galicia en el año 2009, se produjeron importantes retrocesos en las políticas de igualdad de género (Diz y Lois, 2015; Alonso y Paleo, 2015). Más en concreto, ponen de manifiesto los cambios acontecidos en los derechos sexuales y reproductivos, el papel pionero de esta autonomía en la implementación de políticas de apoyo a las mujeres gestantes, y el rol preponderante que han ido adquiriendo las entidades antiabortistas en el abordaje de esta cuestión.

El desarrollo de las políticas de igualdad en Galicia y el color del partido político en el gobierno

Las políticas de género comenzaron a implementarse en Galicia a partir de la década de 1990, constituyendo la creación del Servizo Galego de Igualdade (SGI) en el año 1991 un punto de inflexión determinante. Diversas investigaciones muestran que su desarrollo ha estado fuertemente condicionado por el color político del gobierno de la Xunta,

pudiendo diferenciarse claramente tres etapas, que influyeron también de forma clara en las políticas autonómicas en materia de salud sexual y reproductiva (Ortbals, 2008; Diz y Lois, 2011, 2014).

La primera fase abarca desde la creación del SGI hasta el año 2005 y estuvo caracterizada por el gobierno continuado del PP. Durante ese periodo, el SGI fue ubicado en consejerías de bajo nivel de influencia y actuó en ámbitos con poca incidencia para las restantes unidades de gobierno (Diz y Lois, 2014). Para la implementación de estas políticas, se emplearon instrumentos similares a los adoptados por gobierno central y por otras CCAA, como los planes de igualdad o la aprobación de legislación específica —se pusieron en marcha cuatro planes de igualdad y se aprobó la *Ley Gallega 7/2004, del 16 de julio, para la igualdad de Mujeres y Hombres*—. Sin embargo, se constatan diferencias importantes en relación a otras autonomías gobernadas por partidos de centro-izquierda —como, por ejemplo, Andalucía—, relacionadas fundamentalmente con el fuerte distanciamiento de las políticas gallegas de las demandas feministas. Así, durante esta etapa, estas actuaciones estuvieron en buena medida vinculadas a las políticas familiares¹⁰ y a través de las mismas, se promovió el papel tradicional de las mujeres como madres y cuidadoras, por encima de cualquier otra identidad o rol que éstas quisieran desarrollar (Ortbals, 2008). El movimiento feminista gallego fue crítico con el SGI y las políticas que puso en marcha desde su creación, refiriéndose incluso a la década de 1990 como los “años de la ofensiva patriarcal” (Ortbals, 2007).

Una segunda etapa abarcaría entre el año 2005 y el año 2009, una legislatura durante la cual gobernaron en coalición el PSdG y el BNG, dos partidos de ideología de centro e izquierda respectivamente, con una importante tradición en la defensa de los derechos de las mujeres (Diz y Lois, 2014). A nivel institucional, durante este periodo se produjeron cambios significativos, pasando el SGI a estar adscrito a la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia. Este nivel de adscripción comportó una posición claramente ventajosa para el

10 Cabe señalar que el SGI se ubicó durante mucho tiempo en la consejería responsable de dichas políticas “Consejería de Familia, Mujer y Juventud”.

organismo de igualdad, favoreciendo su capacidad de influencia y de coordinación con otros departamentos para el desarrollo de la transversalidad (Diz y Lois, 2011). Asimismo, durante este periodo se creó la Secretaría General de Igualdad, la cual compartirá con el SGI las competencias en la materia. Por otro lado, se observa que el presupuesto que se asignó a dichas políticas aumentó de forma espectacular en relación al periodo anterior, alcanzando un incremento de un 63 % sólo en el año 2007 (Paleo, 2015). Según Diz y Lois (2014), esta etapa supuso un salto cualitativo considerable para las políticas de género en Galicia, y especialmente para la incorporación de la estrategia del *mainstreaming* de género (Alonso, 2015a). Por primera vez el plan autonómico de igualdad fue aprobado por el gobierno en pleno, se incluyó de forma explícita a los hombres como destinatarios, se buscó modificar las condiciones estructurales y se aprobaron leyes y planes sectoriales en materia de igualdad de género¹¹. En cuanto a las políticas de salud y sexual reproductiva de las mujeres, debe destacarse que durante este periodo se produjo un giro ideológico importante y se dieron pasos claros para la puesta en marcha de unas políticas públicas autonómicas que por primera vez promoviesen los derechos de las mujeres en este ámbito. Entre las acciones realizadas, destacan las siguientes: la aprobación de un *Plan de Atención Integral a la Salud de la Mujer de Galicia*, el cual en base a un riguroso diagnóstico, incluyó una parte específica referida a la salud sexual y reproductiva; la implantación a nivel de toda Galicia de una innovadora red de centros de educación afectivo-sexual —los *Centros Quérote*—, con la finalidad de asesorar a la población joven en materia de educación afectivo-sexual y especialmente difundir información sobre los métodos anticonceptivos; el suministro gratuito de la píldora postcoital; o la elaboración de diversas guías y protocolos dirigidos a los profesionales de Sistema Gallego

11 Durante este periodo, se aprobaron la *Ley 2/2007, del 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia* y la *Ley 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género*, el V Plan de igualdad y tres planes sectoriales —uno sobre corresponsabilidad (2007), otro sobre la salud de las mujeres (2007) y otro sobre las mujeres y la ciencia (2008-2012).

de Salud para mejorar y garantizar la atención de las mujeres en materia de salud y sexual reproductiva.

Finalmente, el tercer periodo abarcaría desde el año 2009 hasta la actualidad y estaría caracterizado por el acceso de nuevo del PP al gobierno, en un contexto además de una fuerte crisis económica. Durante esta etapa se produjeron retrocesos muy graves tanto en la institucionalización de la igualdad de género en Galicia, como en las propias políticas públicas desarrolladas en esta área. Así, en el año 2010, el gobierno Feijoo aludiendo a criterios económicos y de racionalización administrativa, procedió a eliminar el SGI, tras diecinueve años de funcionamiento (Alonso, 2015a; Diz y Lois, 2014). A partir de este momento, las competencias en la materia se concentraron en la Secretaría General de Igualdad que había sido creada en la anterior legislatura. Paralelamente, se produjo un descenso radical del presupuesto asignado. De este modo, en el primer presupuesto del nuevo gobierno aprobado en 2010, la cantidad económica destinada a estas políticas descendió aproximadamente un 68 % en relación al último año del periodo anterior (Alonso y Paleo, 2014)¹².

La implementación de las políticas de apoyo a las mujeres gestantes

El nuevo marco político y normativo. Tras la llegada del PP al gobierno de la Xunta de Galicia en el año 2009, se produjo un cambio radical de

12 La variación en el presupuesto es aproximativo porque hay algunas dificultades para realizar la comparativa de todo el periodo. Así, hasta el año 2005 el presupuesto dedicado a las políticas de género era el atribuido al SGI. A partir de entonces, tras producirse el cambio en el gobierno de la Xunta, se crea la Secretaría General de Igualdad. Dado que dicha Secretaría tiene otras competencias además de las de género (políticas sociales en materia de familia e infancia), se ha optado por calcular el presupuesto destinado a los tres programas fundamentales vinculados a las políticas de género, los cuales eran implementados conjuntamente por la Secretaría y por el SGI: Apoyo a la conciliación de la vida laboral y personal; Acciones para la igualdad, protección y promoción de la mujer; Acciones para la protección y apoyo de las mujeres que sufren violencia de género.

enfoque sobre las políticas de salud sexual y reproductiva que se habían iniciado durante el gobierno bipartito. Así, la tercera etapa del desarrollo de las políticas de género en Galicia (2009-2016) giraría en torno a la puesta en marcha de las denominadas actuaciones de apoyo a las mujeres gestantes.

Al igual que había sucedido en otras autonomías, en el año 2007 se presentó en el parlamento gallego una ILP impulsada por la Red Madre para la creación de una red de apoyo a la mujer embarazada. Dicha ILP fue la primera norma que se tramitó en el parlamento gallego tras la victoria electoral del PP en 2009, siendo finalmente aprobada en el año 2010 entre fuertes críticas de los partidos de la oposición. En cuanto al contenido de la *Ley 5/2010, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada*, en el preámbulo de la misma se explicita que la problemática social que se busca abordar es aquella que afecta a muchas mujeres que se ven obligadas a interrumpir su embarazo debido a la falta de apoyo y/o a las precarias condiciones económicas. Así, utilizando una retórica similar a las leyes previas en materia de igualdad, y haciendo mención a las mismas, se argumenta que esta ley pretende también la igualdad real de oportunidades, buscando que la maternidad no sea un lastre para la inserción laboral de las mujeres. La aparente neutralidad del preámbulo —‘suavizado’ considerablemente debido a las enmiendas incorporadas durante el proceso de tramitación parlamentaria¹³—, se matiza de forma rotunda en el artículo 1, donde se establece que la finalidad de la ley es garantizar tanto el derecho de la mujer gestante a culminar su embarazo, como el derecho a la vida en formación desde su concepción. Es decir, en dicho artículo se equipara a las mujeres gestantes y a los “concebidos no nacidos” como sujetos de derechos. La consideración de estos últimos como un ser independiente, al igual que sucedía en las leyes de otras autonomías, queda reflejado también en el artículo 6.2 en el que se estipula que en las convocatorias de ayudas que efectúe la Xunta de Galicia, las mujeres gestantes computarán por dos

o más —en función del número de hijos que esperen— desde el momento de la concepción. Igualmente, otro elemento muy controvertido de la ley reside en que, recurriendo al concepto de “pluralismo del bienestar” y argumentando que se busca “evitar el egocentrismo competencial”, la Xunta de Galicia podrá concertar el desarrollo de las labores de información, apoyo y asistencia previstas en el texto con entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan como finalidad apoyar a las mujeres gestantes, esto es, con las propias entidades que habían impulsado la ILP. Asimismo, se estipula que la información que se ofrecerá a las mujeres estará relacionada esencialmente con la culminación y protección del embarazo, incluso cuando manifiesten que no pueden hacerse cargo de la crianza tras el nacimiento.

Durante el debate parlamentario de la ley, éstos fueron precisamente los puntos más polémicos. Por un lado, tanto desde el BNG como desde el PSDG se señalaba que ya existían organismos públicos que se encargaban de ofrecer información sobre los recursos existentes, refiriéndose a la red gallega de centros municipales de información y recursos para las mujeres. Dichos centros, explicaba la diputada Ana Pontón, están al servicio de todas las mujeres tanto si están embarazadas como si no lo están. Así mismo, el BNG también hacía referencia a los centros “Quérote”, indicando que eran organismos públicos autonómicos para informar a la juventud gallega sobre los servicios y ayudas existentes para continuar la gestación o para interrumpirla, y también para prevenir embarazos no deseados. De este modo, el BNG concluía que a través de esta iniciativa en realidad se pretendía crear una nueva red privada para “condicionar la decisión de las mujeres sobre su maternidad y para condenar moralmente a aquellas que libremente deciden interrumpir su embarazo”¹⁴. Por su parte, el PSDG, además de recordar las políticas que ya existían para apoyar la maternidad, especialmente las que se habían desarrollado durante el gobierno de Zapatero y durante el gobierno autonómico del bipartito, hacía hincapié en el hecho de que el Programa Red

13 Uno de los aspectos eliminados fue la concepción del aborto como “defunción”, que estaba contemplado en la exposición de motivos.

14 Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia. Sesión Plenaria del 12 de mayo de 2009. VIII Legislatura.

Madre, impulsor de esta ILP, había sido puesto en marcha por el Foro Español de la Familia, conformado por entidades de inspiración católica e ideología ultra-conservadora¹⁵. Señalaba también que las firmas de esta ILP habían sido recogidas por organizaciones pro-vida bajo el lema “Tu firma es su vida”. Concluía que a través de dicha iniciativa se pretendía en realidad dar apoyo económico a determinadas asociaciones y entidades que estaban posicionadas radicalmente en contra del aborto.

Las nuevas políticas de apoyo a la mujeres gestantes del gobierno popular se incluyeron también en la *Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia*, fruto de otra ILP que había impulsado la Red Madre. Así, en su artículo 27, cuyo proceso de tramitación también fue muy controvertido, se estipula que la Xunta de Galicia promoverá la “protección de la maternidad”, poniendo en marcha, entre otras acciones, campañas de sensibilización destinadas “a la protección del derecho a la vida en formación”. Se trata de una ley que el propio Consejo Económico y Social de Galicia calificó como regresiva y a través de la cual se busca claramente que las mujeres continúen desarrollando sus “roles tradicionales”, procurando que “se encarguen por ejemplo de los cuidados de los niños/as, personas mayores y enfermos/as para así ahorrar en recursos públicos”. Se trata, en definitiva, de una norma que lleva implícitos graves recortes en los derechos de las mujeres y una profunda carga ideológica que recupera la retórica de la familia heterosexual y la maternidad como rol social vital de las mujeres, además de promover el control de su vida sexual.

Así lo denunciaron las organizaciones feministas de Galicia, que ya desde el año 2008 habían comenzado a incluir en sus campañas críticas directas a la organización Red Madre, y que a partir del año 2010 situaron la defensa de los derechos reproductivos en la centralidad de su agenda. Durante el proceso de

tramitación de ambas leyes convocaron multitud de manifestaciones y acciones de protesta por todo el territorio gallego, denunciando el grave retroceso para los derechos de las mujeres y reivindicando de nuevo la capacidad de decidir libremente sobre la maternidad y el derecho a un aborto libre y gratuito. Dichas movilizaciones, conjuntamente con las realizadas con motivo de la propuesta del gobierno estatal de reforma de la Ley 2/2010, supusieron un punto de inflexión y un fuerte revulsivo para el movimiento feminista y de mujeres en Galicia, que después de mucho tiempo volvió a organizar acciones y movilizaciones unitarias. Por ejemplo, en el 2013 se creó la *Plataforma Gallega por la Defensa del Derecho al Aborto* en la cual se integran buena parte de las organizaciones feministas de Galicia. En el año 2016 dicha plataforma denunció la deficitaria atención sanitaria que reciben las mujeres que tienen que practicar un aborto terapéutico —pasadas las catorce semanas de gestación— en algunos hospitales públicos gallegos. Entre otras cuestiones, se señalaba que no contaban con atención médica continuada durante el proceso, con la posibilidad de optar a la anestesia epidural y en ocasiones habían tenido que expulsar el feto en un baño y en solitario. Ante estas denuncias, la respuesta de la Xunta fue remitir a todas las mujeres en esta situación a una clínica privada de Madrid, sin que se sufragasen todos los gastos que ocasiona dicho desplazamiento. Como consecuencia de las diversas denuncias presentadas, hasta el momento ya se ha dictado una sentencia judicial en la cual se condena al Sergas (Servizo Galego de Saúde) a pagar 270 000 euros a una paciente a la cual se le dilató el embarazo hasta la semana treinta y dos a pesar de que se le había detectado una grave anomalía en la ecografía de la semana veinte y que fue obligada a recorrer quinientos kilómetros en su propio coche para finalmente abortar en una clínica madrileña —donde sufrió graves complicaciones médicas y la pérdida del útero—¹⁶.

15 La parlamentaria Laura Seara citaba, por ejemplo, a la asociación *Evangelium Vitae*, que estaba presidida por Margarita Fraga Iribarne. Siendo Manuel Fraga Iribarne presidente de la Xunta, la influencia de esta entidad consiguió paralizar la disposición no de ley del PSDG por la que la píldora del día después sería financiada con recursos públicos al día siguiente de su aprobación en el parlamento.

16 <http://praza.gal/movements-sociais/12765/a-fiscalia-reactiva-o-caso-polos-abortos-terapeuticos-sen-asistencia-no-sergas/>; <http://praza.gal/movements-sociais/11844/a-xunta-recorta-case-a-metade-a-axuda-as-viaxes-das-mulleres-que-tenen-que-abortar-en-madrid/>; http://www.eldiario.es/sociedad/aborto-Sergas-sentencia-denuncia-negligencia_0_570443537.html

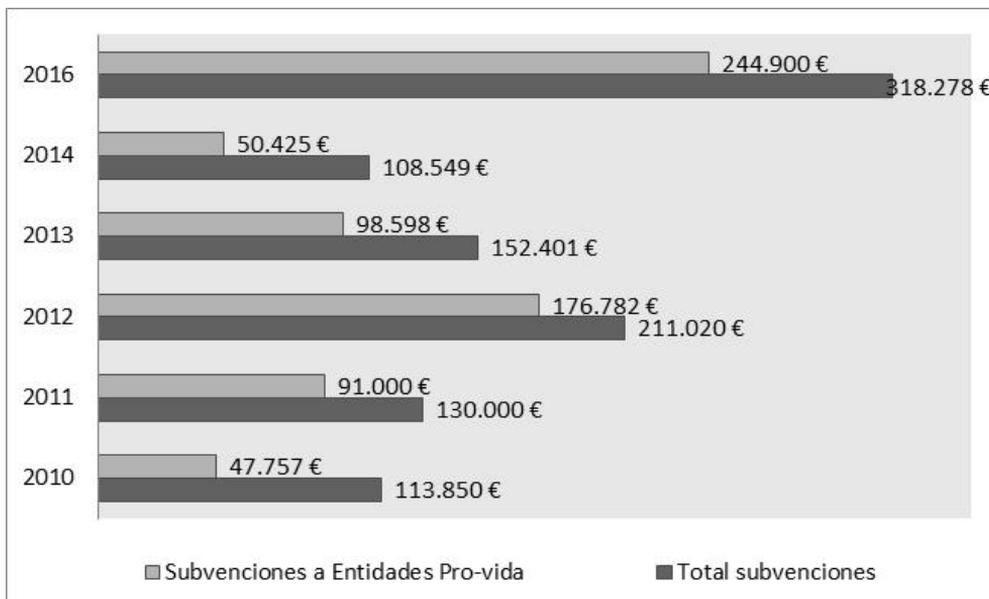


Figura 1. Importe total de subvenciones a proyectos de apoyo a mujeres gestantes e importe de las subvenciones recibidas por entidades pro-vida. Periodo 2010-2015

La entrada de nuevos actores en el subsistema de las políticas gallegas de igualdad. La implementación de estas leyes y de los planes que les dan desarrollo, tales como el *Plan Integral de Apoyo a la Mujer Embarazada* (2012-2014), ha comportado la creación de una nueva línea de subvenciones dirigida a entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de programas de apoyo a las mujeres embarazadas y a las lactantes. En el año 2010, unas semanas antes de que se aprobase la ley en el parlamento gallego, se publicó la primera convocatoria de este tipo, por un importe total de 120 000 euros. A partir del 2011, esta convocatoria se fusiona con otra ya existente dirigida también a entidades sociales para llevar a cabo proyectos con mujeres y recursos integrales. Las resoluciones publicadas entre el año 2010 y el 2015 indican que la Xunta destinó aproximadamente un millón de euros para financiar la red de apoyo a mujeres embarazadas, de los cuales cerca del 70 % fueron para entidades sociales que defienden abiertamente

el marco del derecho a la vida¹⁷ —en torno a 709 400 Euros—.

Así, por ejemplo, es destacable que la Red Madre —las asociaciones de A Coruña, Pontevedra y Ourense—, impulsora de la ILP, durante el periodo 2010-2015 recibió a través de esta convocatoria de subvenciones un total de 341 468 euros, un 33 % de los recursos disponibles. Asimismo, entre las beneficiarias predominan conocidas entidades religiosas —Hogar Santa Isabel, Betania de Jesús de Nazareno, Congregación Religiosas Siervas de la Pasión, etc.— que se caracterizan por defender unos valores radicalmente contrarios a la igualdad de género o a las reivindicaciones feministas.

¹⁷ Información extraída de las páginas webs de las propias entidades.

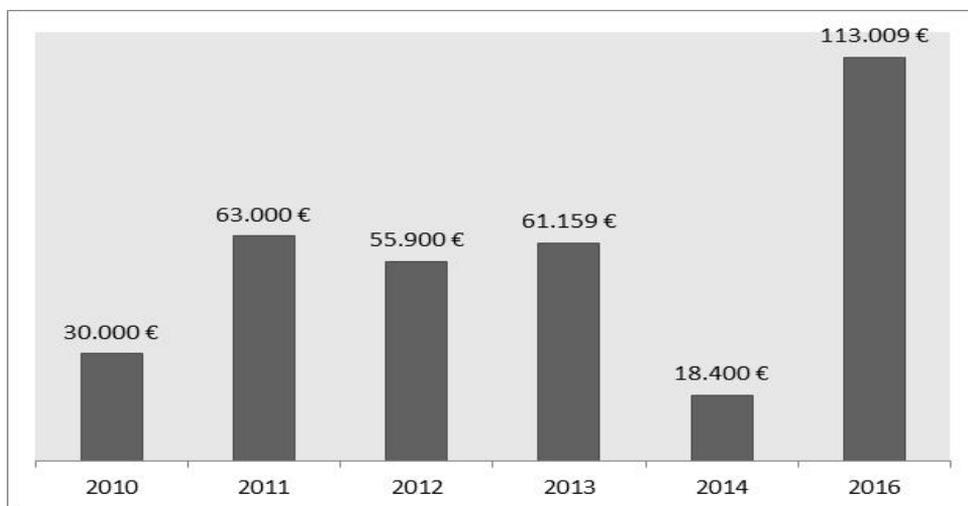


Figura 2. Importe total de las subvenciones recibidas por la Red Madre —en A Coruña, Pontevedra y Ourense— durante el periodo 2010-2015

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, durante esta tercera etapa de las políticas gallegas de género, marcada por el gobierno del PP, no solo se han producido retrocesos claros en la institucionalización de esta área de gobierno, sino que también se han incorporado nuevos actores que han entrado en clara colisión con las demandas del movimiento feminista y de mujeres. Éstos han conseguido introducir sus valores e intereses en la legislación, participar de manera directa en la fase de implementación y recibir importantes cantidades de recursos económicos.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha contribuido a la emergente agenda de investigación centrada en el análisis de los fenómenos de resistencia y oposición a la igualdad de género en el actual contexto de crisis económica. Con este objetivo, se han analizado las políticas de salud sexual y reproductiva de la última década en España, centrando la atención en los cambios acontecidos tanto en sus marcos interpretativos, como en los nuevos actores que conforman

el sub-sistema de estas políticas. Todo ello entendiendo que el color del partido en el gobierno, y en concreto la agenda política del PP en este ámbito, resulta de crucial importancia para entender ambas transformaciones.

En primer lugar, el estudio refuerza las conclusiones de aquellas investigaciones previas que mostraban como el actual periodo de *crisis* ha constituido una ventana de oportunidad para cuestionar las políticas de género. Ventana que ha sido aprovechada por los gobiernos conservadores para ejercer una influencia determinante en la naturaleza e intensidad de los cambios acontecidos. En este artículo se muestra como las políticas de salud sexual y reproductiva constituyen un caso ilustrativo de los retrocesos identificados en este periodo. El análisis de sus marcos interpretativos señala claramente el impulso de un nuevo bloque legislativo de apoyo a las mujeres embarazadas que pone en cuestión el *derecho de las mujeres a decidir sobre su maternidad*, situándolo en abierta colisión con el derecho a la vida del ‘concebido no nacido’. Las actuaciones llevadas a cabo en España constituyen, por lo tanto, un ejemplo paradigmático de lo

que Rubery denomina retrocesos por *displacement* o desplazamiento de los marcos dominantes.

Igualmente, este trabajo se alinea con las investigaciones en materia de actores y oposición a la igualdad mostrando el importante rol de la sociedad civil en el cuestionamiento de los derechos sexuales y reproductivos. Se muestra así la importancia de las organizaciones pro-vida en el impulso de normativa de apoyo a la mujer embarazada y de protección del *nasciturus*. En consonancia con las experiencias de los contra-movimientos conservadores de otros países, dichas organizaciones emplearon la participación desde la base y el uso de un discurso secularizado para presentar estas nuevas normas como una demanda social conectada con valores compartidos como la maternidad, la igualdad o la vida. El análisis del caso gallego muestra además que, como resultado, han conseguido consolidarse como actores clave en el subsistema de las políticas de género, con un creciente acceso a recursos públicos destinados a la promoción de la igualdad. No obstante, a diferencia de otros países, el éxito del contra-movimiento se ve claramente favorecido por un modelo territorial descentralizado que proporcionó las estructuras de oportunidad política necesarias para que sus iniciativas prosperaran.

Los significativos cambios en términos de actores y de contenido apuntan a la necesidad de profundizar en el estudio de las actuaciones en materia de derechos sexuales y reproductivos, en especial, en tres líneas principales de análisis. En primer lugar, resulta imprescindible realizar trabajos específicos sobre la fase de implementación de estas nuevas políticas de apoyo a las mujeres gestantes. Todavía es muy escasa la información, por ejemplo, respecto a cómo se llevan a cabo los servicios gestionados por las organizaciones pro-vida y a cómo son las experiencias concretas de las mujeres usuarias. La utilización de marcos analíticos como el propuesto por el proyecto *Gender Equality in Practice* contribuirían a arrojar luz sobre este tipo de elementos (Mazur, 2016). En segundo lugar, la multiplicidad de niveles institucionales en los cuales se implementan políticas de igualdad, hace necesario realizar un mapeo de las actuaciones llevadas a cabo en otros ámbitos como el local, donde también se

han puesto en práctica iniciativas similares. De este modo, sería posible valorar más adecuadamente su alcance. Finalmente, la identificación de significativos paralelismos con las conclusiones de estudios internacionales precedentes, invita a integrar en mayor medida el caso español en aquellas agendas de investigación comparadas en materia de retrocesos en el área de igualdad. En especial, en lo relativo al análisis del papel de los contra-movimientos, cuyo estudio es todavía incipiente en Europa. Ello permitiría profundizar en una mejor delimitación de aspectos como sus características, su nivel de impacto en el ámbito político-normativo o su organización a través de redes transnacionales. Todo ello ayudaría a reforzar nuestro conocimiento sobre el fenómeno de la oposición a la igualdad de género y sobre su incidencia en la práctica política.

AGRADECIMIENTOS

El trabajo de Alba Alonso se ha realizado gracias a una beca post-doctoral financiada por la Xunta de Galicia.

REFERENCIAS

- Alonso, A. (2016). Thriving or Dividing? The Women's Movement and the Independence Referendum in Scotland and Catalonia". *Politics & Gender*, under review.
- Alonso, A. (2015a). *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso, A. (2015b). Las políticas de género en España: Retrocesos y resistencias en tiempos de austeridad. *ExAequo- Revista da Associação Portuguesa de Estudos das Mulheres*, 32, 33-48.
- Alonso, A. y Verge, T. (2015). El impacto de la distribución territorial del poder en las políticas de género en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 39, 239-261.
- Bacchi, C. (2016). Policies as Gendering Practices: Re-Viewing Categorical Distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, DOI: 10.1080/1554477X.2016.1198207, publicado online julio de 2016.

- Bettio *et al.* (2012). *The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies*. Luxemburgo: European Commission.
- Bustelo, M. (2014). Three decades of state feminism and gender equality policies in multi-governed Spain. *Sex Roles*, 70 (9/10), publicado online en junio de 2014 (DOI 10.1007/s11199-014-0381-9).
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (eds.) (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra.
- Dahlerup, D. y Leyenaar, M. (eds.) (2013). *Breaking Male Dominance in Old Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Diz, I. y Lois, M. (2016). Bienestar e igualdad de género en tiempos de crisis. El caso gallego. En A. Nogueira, M. Lois e I. Diz (eds.), *Crisis, derechos sociales e igualdad* (pp. 251-282), Valencia: Tirant lo Blanch.
- Diz, I. y Lois, M. (2014). Las políticas de igualdad en tiempos de crisis. El caso gallego. *Revista de Investigaciones Feministas*, 5, 96-128.
- Diz, I. y Lois, M. (2011). La institucionalización de la igualdad de género en Galicia. Un camino abierto. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 145-166.
- Elizondo, A. y Silvestre, M. (2016). El futuro de las políticas de igualdad desde el análisis presupuestario. El caso vasco 2000-2013. En A. Nogueira, M. Lois e I. Diz (eds.), *Crisis, derechos sociales e igualdad* (pp. 287-309), Valencia: Tirant lo Blanch.
- European Women's Lobby (2012). *The Price of Austerity: The Impact on Women's Rights and Gender Equality in Europe*. Bruselas: EWL.
- European Women's Lobby (2009). *Women and the Economic Crisis- An opportunity to assert another vision of the world?* Bruselas: EWL.
- García, J. (2014). Feminismos poniendo el cuerpo frente a la doctrina del shock y la misoginia institucional. *Anuario Movimientos Sociales 2013*, Fundación Betiko.
- Hancock, A. M. (2011). *The Politics of Intersectionality. Solidarity Politics for Millennials*. Basings-toke: Palgrave.
- Hobson, B., Lewis, J. y Siim, B. (2002). *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham: Edward Elgan.
- Hodžić, A. y Bijelić, N. (2014). *Neo-Conservative Threats to Sexual and Reproductive Health and Rights in the European Union*. Zagreb: CESI.
- Karamessini, M. y Rubery, J. (eds.) (2014). *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future of Gender Equality*. Londres: Routledge.
- Kuhar, R. (2015). Playing with science: Sexual citizenship and the Roman Catholic Church counter-narratives in Slovenia and Croatia. *Women's Studies International Forum*, 49, 84-92.
- Leschke, J. y Jepsen, M. (2014). Is the Economic Crisis Challenging the Prevailing Gender Regime? A Comparison of Denmark, Germany, Slovakia and the United Kingdom. *Social Politics*, 21 (4), 485-508.
- Lombardo, E. (2016). The Spanish Gender Regime in the EU Context: Changes and Struggles in Times of Austerity. *Gender, Work & Organization*, doi:10.1111/gwao.12148, publicado online en septiembre 2016.
- Lombardo, E., Verloo, M. y Meier, P. (eds.) (2009). *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy-making*. London: Routledge, 1.ª ed.
- Lombardo, E. y León, M. (2014). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Revista de Investigaciones Feministas*, 5, 13-35.
- López, S. (2016). Políticas públicas y distribución de vulnerabilidad: el caso del discurso político sobre el aborto en España. En M. C. LaBarbera y M. Cruells (eds.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas, perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mazur, A. (2016). Toward the Systematic Study of Feminist Policy in Practice: An Essential First Step. *Journal of Women, Politics & Policy*, DOI: 10.1080/1554477X.2016.1198210, publicado online julio de 2016.
- Mazur, A. (2003). Drawing Comparative Lessons from France and Germany. *Review of Policy Research*, 20 (3), 493-523.
- McBride, D. E. y Mazur, A. (2010). *The Politics of State Feminism. Innovations in Comparative Research*. Philadelphia: Temple University Press.

- Mergaert, L. y Lombardo, E. (2014). Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy. En E. Weiner y H. MacRae (eds.), 'The persistent invisibility of gender in EU policy' *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 1, 18 (5), 1-21.
- Ortbals, C. D. (2007). Jumbled Women's Activism: Subnational And International Influences on Galician Equality Politics. *International Feminist Journal of Politics*, 9 (3), 359-378.
- Ortbals, C. D. (2008). Subnational Politics in Spain: New Avenues for Feminist Policymaking and Activism. *Politics & Gender*, 4, 93-119.
- Ortbals, C. D. (2009). The Potential of Local Women's Associations in Andalusia: Pursuing Culture, Enriching Lives and Constructing Equality. *South European Society and Politics*, 15 (2), 203-223.
- Paleo, N. y Alonso, A. (2014). ¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis y políticas de género en España. *Revista de Investigaciones Feministas*, 5, 36-68.
- Paleo, N. (2015). Las políticas municipales de género. Nivel de desarrollo y variables explicativas en el caso gallego. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=48536>.
- Rubery, J. (2014). From 'women and recession' to 'women and austerity': a framework for analysis. En M. Karamessini y J. Rubery (eds.), *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future of Gender Equality* (pp. 17-36), London: Routledge.
- Squires, J. (2007). *The new politics of gender equality*, New York: Palgrave Macmillan.
- Verloo, M. (ed.) (en prensa). *Opposing Gender Equality in Europe*, London: Routledge.
- Verloo, M. (ed.) (2007). *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest: CEU Press.
- Walby, S. (2009). Gender and the financial crisis. *UNESCO Project on Gender and the Financial Crisis* (en línea), [http://www.lancaster.ac.uk/fass/doc_library/sociology/Gender_and_financial_crisis_Sylvia_Walby.pdf], acceso 09-07-2015.

ANEXO 1

Lista de normas y planes analizados

NIVEL ESTATAL

- Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.
- Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2011.
- Real Decreto 825/2010, de 25 de junio, de desarrollo parcial de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.
- Real Decreto 831/2010, de 25 de junio, de garantía de la calidad asistencial de la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo.
- Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la vida del concebido y de los derechos de la mujer embarazada, 2013.
- Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017.
- Ley Orgánica 11/2015, de 21 de septiembre, para reforzar la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente en la interrupción voluntaria del embarazo.

ARAGÓN

- Ley 9/2014, de 23 de octubre, de apoyo a las familias de Aragón.

BALEARES

- Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección a la maternidad.
- Ley 6/2016, de 22 de abril, de derogación de la Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección de la maternidad.

CANARIAS

- Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres.

CANTABRIA

- Orden PRE/21/2015, de 23 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar proyectos dirigidos a asistir a mujeres embarazadas y madres con

hijos menores de tres años en situación de vulnerabilidad social en el año 2015.

CASTILLA LA MANCHA

- Ley 17/2010, de 29 de diciembre, de las familias numerosas de Castilla-La Mancha y de la maternidad.
- Plan Estratégico de Ayuda a la Familia 2013-2016.
- Programa Operativo de Apoyo a la Maternidad 2015-2016.

CASTILLA Y LEÓN

- Ley 14/2008, de 18 de diciembre, por la que se crea y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.

EXTREMADURA

- Anteproyecto de ley de la mujer embarazada y de apoyo a la natalidad, 2014.
- Plan de Salud Reproductiva y Abordaje Específico del Embarazo, 2011.

GALICIA

- Ley 5/2010, de 23 de junio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.
- Plan Integral de Apoyo a la Mujer Embarazada 2012-2014.
- Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.
- Plan Integral de Atención a la Salud de las Mujeres, 2007.

MADRID

- Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.

- Plan de Apoyo a la Familia 2015-2018.

MURCIA

- Ley 11/2009, de 1 de diciembre, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.

RIOJA

- Ley 1/2012, de 12 de junio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.
- Plan Integral de Apoyo a la Mujer Embarazada en Situación de Desprotección o Riesgo 2016-2019.

VALENCIA

- Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana.
- Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección a la maternidad.
- Programa+Vida, 2009.

(Footnotes)

1 Canarias constituye el único caso en el cual las medidas de apoyo a la mujer embarazada se incluyen en la ley de igualdad (Ley 1/2010), aprobada en este caso por el gobierno de Coalición Canaria y el PP.

2 En Cantabria no se aprueban planes ni normativa al respecto pero el Partido Regionalista de Cantabria sí aprueba una orden de subvenciones por la cual se financian los proyectos destinados a apoyar a mujeres embarazadas (Orden PRE/21/2015, de 23 de abril).