

Fuerzas instituyentes, leyes instituidas: Ejecutivo y legislativo en la producción de políticas públicas (Argentina 2003-2013)

Claudia Bernazza¹

*Aquello que no se legisla explícita
y taxativamente a favor del débil,
queda legislado implícitamente
a favor del poderoso.*

Raúl Scalabrini Ortiz, 1948.

Presentación²

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la voluntad de transformación política, económica y social que se expresó en la última década en la Argentina. Estudiaremos la producción legislativa del período como expresión de esa voluntad de transformación, en virtud de las “marcas” que ha dejado inscriptas en las instituciones.

Las décadas son una suerte de capítulos arbitrarios de la Historia, tan arbitrarios como el sistema decimal con el que Occidente cuenta sus días. Las décadas simbolizan etapas, procesos, aún cuando sucedan en su interior continuidades y quiebres. Decimos “los 70” y todos sabemos a qué nos referimos. La década del 80 es la “década perdida”, y en eso coinciden enfoques y corrientes políticas disímiles. Los “90” son una marca potente, indeleble, que nos acompaña con sus rémoras.

¹ Ingeniera Agrónoma (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Diputada Nacional M/C entre 2007-2009 por la provincia de Buenos Aires. Integrante del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Correo: cbernazza@gmail.com
Equipo de investigación: María Celeste de Pascual, licenciada en Ciencia Política (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO, Argentina). Correo: mcdepascual@yahoo.com.ar. Gustavo Río León, licenciado en Ciencias de la Comunicación (UADE) y magíster en Dirección de las Comunicaciones Institucionales (UADE). Maestrando en Administración Pública (UBA). Correo: grioleon@yahoo.com.ar

² Esta ponencia está basada en el ensayo “2003 – 2013 Diez Años del Proyecto Nacional. Las Leyes que cambiaron la(s) Historia(s)”. Publicación en trámite por la Editorial de la Universidad Nacional de la Plata (EDULP) Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/>

La primera década del siglo XXI aún no tiene nombre, pero serán años recordados por su potencia transformadora. La alusión a la “década ganada” remite a este perfil que comienza a asomar con nitidez.

Esta fuerza instituyente se reconoce, paradójicamente, cuando se convierte en *lo instituido*, en aquello que permanece como regla. Por esta razón, nos hemos propuesto transitar el camino de la década a través de lo que son sus puntos más firmes: las leyes que hoy son patrimonio de la institucionalidad argentina.

En este sentido, se ha centrado la mirada sobre el rol del poder Legislativo como actor relevante en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas, abandonando la mirada prejuiciosa que lo caracteriza como “la escribanía de gobierno”.

Algunas consideraciones sobre el contexto político, económico y social de la última década

García Delgado y otros autores sostienen que con la crisis económica, política y social de fines del 2001 se resquebraja el modelo de acumulación que se había instalado en la Argentina en 1976 con el Proceso de Reorganización Nacional. Este modelo, liderado por el sector financiero vinculado al mercado mundial, había reducido la participación del Estado en la economía a su mínima expresión.

Tras la crisis, comienza a construirse un nuevo esquema de acumulación basado en los sectores de la producción y con una mayor participación del Estado: “se empiezan a generar políticas desde el Estado Nacional que expresan la voluntad de construir un esquema de acumulación centrado en los sectores de la producción, con una fuerte participación del Estado” (Castillo Marin, 2012: 14).

A diferencia de otros autores, Acevedo sostiene que no ha habido un cambio en el patrón de acumulación³ en la Argentina. “En definitiva, en lo referido a la existencia de un nuevo patrón de acumulación, (...) categóricamente podemos afirmar que no hay tal, dado que el patrón no ha sido modificado, y aquello que comienza en 1976 se mantiene inalterable. No obstante es preciso consignar que en cuanto a la distribución del ingreso, fuera de toda duda, sí varió significativamente a partir del 2003 y que el Estado en esa distribución del ingreso asume un rol fundamental.” (Acevedo, 2011: 198)

La irrupción de la política como voluntad de gobierno a partir 2003 y la definición de proyectos y planes estratégicos para instaurar un modelo económico y social con fuerte énfasis en la inclusión y el mercado interno resignifica al propio Estado. Esta resignificación es particularmente notoria en el caso del Congreso Nacional, como escenario de revisión y transformación de las instituciones.

El papel del poder Legislativo en la elaboración e implementación de políticas públicas

La literatura sobre las reformas económicas en América Latina llamaba la atención sobre la tendencia del poder Ejecutivo a adoptar decisiones de manera unilateral. El énfasis se colocaba en la usurpación de potestades legislativas por parte de los presidentes.

Sin embargo, en los últimos años se ha revisado esta interpretación. En esta línea, los trabajos de Cox y Morgenstern analizan distintas modalidades en las que se insertan los congresos latinoamericanos en el proceso de toma de decisiones.

³ “Cuando hablamos de ‘patrón de acumulación’ nos estamos refiriendo a la modalidad concreta histórica que adopta la economía, y se expresa en aquel grupo de actividades productivas que tienen un rol dominante, precisamente por las altas tasas de beneficios que obtienen.” (Acevedo, 2011: 195)

Para estos autores, “en América Latina, lo típico es que las legislaturas no puedan remover de su cargo a los presidentes que les disgustan⁴ y carezcan de recursos para generar sus propias propuestas. Por lo tanto, no son ni generativas ni proactivas, sino meramente reactivas.” (Cox y Morgenstern, 2001: 373)

Los autores encuentran que las legislaturas reactivas no son meramente “legislaturas subordinadas” – como aquellas que cumplen con todo lo que el poder Ejecutivo dicta (y que, por lo tanto, se acercan al tipo tradicionalmente referido como “escribanía de gobierno”) -, ni tampoco son sinónimo de “legislaturas recalitrantes”⁵ - las cuales sólo se ocupan de bloquear los proyectos del Ejecutivo.

Cox y Morgenstern analizan estos casos como extremos, pero encuentran en el medio “(...) dos tipos de legislaturas más aptas para trabajar conjuntamente con el Ejecutivo en la producción de leyes. Por un lado, legislaturas que a menudo aprueban los proyectos del Ejecutivo, pero a través de negociaciones que demandan modificaciones a las políticas propuestas. Por otro lado, legislaturas menos interesadas por las políticas en sí que, para aprobar los proyectos del Ejecutivo demandan, más bien, beneficios parroquiales-venales orientados a legisladores individuales” (Cox y Morgenstern en Llanos y Nolte, 2006: 35).

La caracterización que ofrecen los autores nos permiten analizar con mayor nivel de profundidad la forma en que los poderes dialogan. En definitiva, la producción de leyes no queda relegada a un solo poder, el Legislativo, dado que aún en aquellos casos en que no haya habido un proyecto enviado para su tratamiento por el Ejecutivo, este último es imprescindible en la promulgación y reglamentación de las leyes. Se trata de una tarea negociada no exenta de conflictos, que en determinadas coyunturas logra una notoria productividad.

⁴ Los sistemas parlamentarios a través de un voto de censura pueden remover al primer ministro. Esta es la principal diferencia con el presidencialismo.

⁵ Esta última caracterización reedita los viejos temores sobre el gobierno dividido en los regímenes presidencialistas. El concepto de gobierno dividido hace referencia a una situación en la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes.

Esta tarea, siempre situada, no debe compararse con ningún parlamento “ideal” o “modelo”, ya que el diseño institucional es producto de la historia de cada cuerpo social.

La importancia de la producción legislativa⁶

Todo proyecto político que intente modificar el *statu quo* sabe que no alcanza con ganar la Presidencia, sino que también debe procurar la mayor representación de su fuerza política en el Congreso. Y esto es así, porque es el poder Legislativo el que se arroga la facultad de sancionar las leyes, leyes que establecen las reglas de juego en una sociedad democrática.

La última dictadura, pero también la reforma de Estado en los 90, tuvieron entre sus preocupaciones que los cambios que promovieron quedaran plasmados en las instituciones. Sus decisiones políticas buscaron reconfigurar el Estado y las relaciones económicas a través de decretos – ley en el primer caso y a través de leyes, en el segundo. Estas normas barrieron con instituciones y conquistas históricas en lapsos muy breves. Si bien la última década significó enormes avances en materia de desmontar buena parte de estas marcas, aún quedan rémoras de ambos períodos.

Un recorrido por las leyes de la última década

La legitimidad de un determinado entramado institucional, es decir la convicción colectiva en su utilidad para alcanzar ciertos fines, puede entrar en conflicto con su mera legalidad cuando las razones que llevaron a su establecimiento dejan de ser tales, o cuando los fines a los que las instituciones sirven ya no son relevantes para el conjunto social o para segmentos importantes del mismo.

Carlos Vilas⁷

⁶ Ver ANEXO IIº.

⁷ Vilas, Carlos. "Instituciones: Ni tanto ni tan poco". En Revista APORTES, Año 18, Nº 30, julio – diciembre de 2012. Pág. 45.

Las leyes elegidas son el producto de un entramado ideológico de contornos nítidos y abarcan casi todos los temas que preocupan a una comunidad en su recorrido histórico. Los problemas que abordan formaban parte de agendas que resistieron un sinnúmero de embates, las que confluyeron con una voluntad de gobierno que se preanunció el 25 de mayo de 2003. Esta confluencia construyó una voluntad política colectiva que cruzó debates álgidos, alcanzando mayorías que disputaron su verdad con acaloradas minorías.

Las leyes seleccionadas para formar parte de este relato del decenio no son todas. Tampoco son las más importantes o las más polémicas, ni siquiera las más votadas. No hay un solo indicador que las reúna, salvo el hecho de que creímos que son las que mejor reflejan un cambio de época. Pero esta creencia, como todas, es subjetiva y discutible. Esta es una enumeración que tiene, claramente, vacancias a completar.

Método de trabajo

Cómo método de trabajo, hemos agrupado las leyes según los campos donde libran sus batallas. Las leyes educativas del período formaron parte de una misma estrategia que recuperó el derecho a la educación pública como un bien público, y así se las revisa. La ley de derogación de vales alimentarios o *tickets canasta* se inscribió en un campo en el que ya se habían reordenado las relaciones laborales y en el que luego marcaron posición la ley de trabajo agrario y, en este tiempo, la ley de trabajo en casas particulares. En relación con los roles estatales, la ley de recuperación accionaria de la empresa YPF, tomada como punto de referencia por su carga simbólica, pero por sobretodas las cosas por la recuperación de la soberanía energética que implicó, reafirmó el camino iniciado por la Ley 26.352 de creación de sociedades del Estado para la administración de infraestructuras y la operación ferroviaria (2008) y la Ley 26.466 para la expropiación de las acciones de las empresas Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima y de sus empresas controladas (2008).

Antecedentes y continuidades

La elección de normas como *antecedentes* “abrieron” el camino a la norma comentada, como la presentación de normas posteriores que recorren el mismo andarivel, no supone que así lo hayan previsto sus autores o los actores políticos que las militaron. Es el caso de la modificación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, que en 2003 se modifica creando el Monotributo Social, un avance en materia de formalización de las respuestas sociales a la emergencia que finalmente desembocó en el reconocimiento del emprendedor autónomo en sus primeros pasos en la economía, la que se asocia en este trabajo a la derogación de los vales alimentarios o *tickets canasta*. Lo que aquí se viene a señalar es una coherencia más bien ligada a la “unidad de concepción” antes que a la homogeneidad de acción.

El año de la norma

En algunos casos, este trabajo toma como “año de la norma” el de su reglamentación, especialmente cuando la acción administrativa tiene una fuerte incidencia en su cumplimiento. El decreto reglamentario, cuando colabora con la clarificación e implementación de una ley, integra el paquete normativo como la “llave maestra” que la hace posible. Por otra parte, es el mayor indicador de voluntad de un proyecto de gobierno y, en muchos casos, de la suma de voluntades. Es el caso de la Ley de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y de la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: especialmente en esta última, las organizaciones vinculadas con los derechos de género participaron activamente en su redacción.

Vacancias

La selección de las normas no fue fácil. Las que finalmente se eligieron son el producto de arduos debates al interior del equipo y con compañeros y compañeras a los que les comentamos la idea. Las leyes 26.117 de Promoción del Microcrédito, 26.355 de Marca Colectiva, 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas, 26.571 de Democratización de la Representación Política que ordenó a los partidos la realización de elecciones primarias, la ley 26.579 de Mayoría de Edad a los 18 años, la 26.774 de “Voto Joven” o la

Declaración de Ushuaia de la Cámara de Diputados fueron apenas comentadas o su espíritu sobrevoló algún capítulo. Indicio inequívoco de que este trabajo es apenas un comienzo.

Una década plasmada en leyes⁸

A continuación, se presentan los campos temáticos y las leyes seleccionadas por año.

Año 1 / 2003

Memoria, Verdad y Justicia

Ley 25.779 de Anulación de las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”. Nunca una ley fue al mismo tiempo tan breve y tan transformadora, una ley de dos artículos cambio el rostro de un país. Los miles de testigos llamados a declarar, las causas abiertas, las sentencias logradas y los condenados llevados a cárcel común son el efecto más palpable de esta búsqueda de la verdad y la justicia.

Año 2 / 2004

Somos la Patria Grande

Ley 25.871 de Migraciones Argentinas. La ley puso en marcha el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”, creado en 2006 para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos provenientes del Mercosur y Estados asociados y para evitar las periódicas amnistías para migrantes ilegales.

Año 3 / 2005

Opción por la Educación Pública

Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional y Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, acompañadas por la Ley 26.206 de Educación Nacional (2006).

⁸ Ver ANEXO Iº.

La derogación de la Ley Federal de Educación y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los 90.

Año 4 / 2006

Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Decretos N° 415/06 y 416/06 reglamentarios de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2005).

La aprobación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes mostró, definitivamente, hacia dónde se enfocaba la voluntad política. El enfoque de derechos que comenzaba a impregnar la trama de las instituciones, llega finalmente a la infancia y la adolescencia.

Año 5 / 2007

Inclusión laboral y Trabajo decente I

Trabajo decente. Ley 26.341 de Eliminación de vales alimentarios o *tickets canasta*. Antecedentes: Ley 25.865, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que crea el Monotributo Social (2003). Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral (2004).

La denuncia de corrupción realizada por el entonces diputado Héctor Recalde que involucraba a la cámara de empresas emisoras de los vales, aceleró el tratamiento del proyecto que el mismo legislador había presentado. Finalmente, la sanción de la ley logra transformar los famosos *tickets canasta* en prestaciones dinerarias de carácter remunerativo.

Año 6 / 2008

Fortalecimiento del Estado I

Solidaridad intergeneracional y administración estatal. Ley 26.425 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).

La Ley 26.425 crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA), eliminando el régimen de capitalización y sus administradoras que se había establecido en los 90.

Año 7 / 2009

Democratización de la comunicación

Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual abandona la noción de radiodifusión, la reemplaza por la idea más amplia y extendida de servicios de comunicación audiovisual. De esta manera, no se limita a regular la actividad de emitir contenidos a través de medios de comunicación; sino también todo lo que derive del “derecho a la información y al aprovechamiento y alfabetización tecnológica”.

Año 8 / 2010

Ampliación de Derechos I

Derechos de las mujeres. Decreto 1011/10 reglamentario de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009). Antecedente: Ley 26.171 de aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2006).

Estela Díaz, secretaria de la Mujer de la CTA Nacional, nos comenta: “no hace tanto tiempo que la violencia contra las mujeres dejó la órbita de lo privado para ser una cuestión pública y política. Tres décadas marcan la diferencia. Fue el movimiento social de las mujeres, en articulación con otros movimientos sociales, el que logró politizar la esfera de la vida privada, y algo más que eso, también logró mostrar como esta división entre lo público y lo privado encerraba - y encierra - una profunda e histórica discriminación y violencia hacia las mujeres.”

Ampliación de Derechos II

Orientación sexual e Identidad de género. Ley 26.618 de Matrimonio Civil, acompañada por la Ley 26.743 de Identidad de Género (2012).

A lo largo de la última década, el persistente reclamo de las organizaciones por la diversidad sexual fue penetrando una férrea trama institucional.

La incorporación al derecho argentino del matrimonio igualitario a través de la Ley 26.618 ha sido tomada como ejemplo a seguir en materia de reconocimiento de derechos y de ampliación de libertades individuales.

Ampliación de Derechos III

Salud mental y Derechos humanos. Ley 26.657 de Protección de la Salud Mental.

La Ley 26.657 de Protección de la Salud Mental reemplazó un decreto - ley de la dictadura que estaba orientado únicamente a establecer procedimientos para internaciones y egresos de establecimientos de los “enfermos mentales”, alcohólicos crónicos o toxicómanos.

Año 9 / 2011

Inclusión laboral y Trabajo decente II

Trabajo rural. Ley 26.727. Nuevo Régimen para el Trabajo Agrario.

Este régimen, al igual que el nuevo régimen para el trabajo en casas particulares aprobado en el año 2013, avanza sobre los “bordes” del sistema, amparando un tipo de trabajo que, en el marco de nuestras revoluciones inconclusas, parecía ser “diferente” en términos de derechos.

Soberanía Nacional I

Propiedad de la tierra. Ley 26.737. Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales.

Una ley que limita la concentración y extranjerización de las tierras rurales es el primer paso de un camino que retoma luchas y demandas históricas de nuestro pueblo.

Año 10 / 2012

Fortalecimiento del Estado II

Recuperación de empresas públicas y Soberanía energética. Ley 26.741 de Declaración de Interés Público Nacional del autoabastecimiento de hidrocarburos. Antecedentes: Ley 26.352 de creación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (2008). Ley 26.466 para la expropiación de las acciones de las empresas Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima y de sus empresas controladas (2008).

Fortalecimiento del Estado III

Ley 26.739 de Modificación de la Carta Orgánica del Banco Central.

La reforma de la Carta Orgánica clausura la etapa de renuncia a la soberanía monetaria y cambiaria, funcional a un modelo que prescindió del papel del Estado como regulador del sistema financiero.

Ampliación de Derechos IV

Ley 26.774 de "Voto Joven". Antecedente: Ley 26.579 de Mayoría de Edad a los 18 años (2009).

Si bien la juventud se asocia a una etapa biológica, no es un dato de la naturaleza sino una construcción social e histórica. "Ha habido y hay multiplicidad de modos de ser joven que se exponen junto a una época a la que le dan respuestas más y menos creativas. Y estas épocas han sido en ocasiones luminosas y convocantes, y en otras siniestras, como lo fue la última dictadura" (Saintout, 2012).

Soberanía Nacional II

Declaración de Ushuaia.

En palabras de Daniel Filmus, "La declaración permite mostrar que en un país donde no siempre se encuentran temas transversales a todo el arco político, la soberanía es un tema que sí nos convoca, porque tiene que ver con la integridad territorial y la idea de que los recursos naturales que se lleva el Reino Unido son del pueblo argentino".

Consideraciones finales

El recorrido por las leyes de la última década sirve para reconocer la permanente reconfiguración de la trama de lo instituido. Esta trama siempre resistente ha receptado cambios que se tramitaron a través de la política y el juego de las representaciones.

Lejos de la “anomia social” y la “anemia estatal”⁹ de otro tiempo, estos cambios no fueron erráticos: respondieron a un proyecto de Nación, una georreferencia y un modelo económico y social que se expresó como voluntad política.

La larga noche del terrorismo de Estado se volvió a traer a la superficie para cerrar con memoria, verdad y justicia el capítulo más oscuro de nuestra historia.

América del Sur como referencia geográfica y cultural se volvió ley. Mientras emergía la UNASUR como potencia política, la Ley de Migraciones nos volvió pares con nuestros hermanos de la Patria Grande. Esta ley de la democracia dejó atrás los falsos debates sobre los puestos de trabajo “perdidos” por la llegada de oleadas migratorias. Mirarnos en el espejo de Europa duró demasiado tiempo.

Los derechos de los pibes, de los jóvenes, de las mujeres, de los rehenes de la vieja psiquiatría, de las personas que ocultaban su identidad de género y orientación sexual, fueron agenda novedosa, inesperada, inconvencional.

La discusión sobre la tenencia de la tierra, ese recurso generoso para la propiedad privada pero escaso para el loteo popular y la agricultura familiar, encuentra su primer debate con el tratamiento de la Resolución 125 y regresa desde los cimientos con la Ley sobre Tierras Rurales. Las relaciones laborales en el ámbito rural también se interpelaron, para que el “campo” comience a cambiar su paisaje de “clase”.

⁹ Isuani, Ernesto A. “Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en Argentina”. II Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político. Mendoza, 1- 4 de noviembre de 1995.

En el ámbito de estas relaciones, el Estado regresó con presencia protagónica a la mesa de negociaciones. Para fijar el salario mínimo y el de las diferentes ramas de actividad, para eliminar vales alimentarios o cualquier otra forma de salario encubierto, para reconocer los emprendimientos de la economía solidaria y regular el trabajo rural y en casas particulares.

La presencia del Estado en las empresas de carácter estratégico se saldó a favor de un modelo que lo regresó al centro de la escena. La administración estatal de la red ferroviaria, la línea aerocomercial de bandera y la empresa insignia, YPF, fue convicción política y fue ley.

En materia financiera, se eligió soberanía. En materia de comunicación, se la reconoció como un derecho humano.

Este enfoque fue, finalmente, el que primó en todas las definiciones, lo que inclinó la balanza en favor de los derechos sociales e individuales y en favor de la esfera pública como espacio garante de la solidaridad con los más postergados.

A partir de lo avanzado en una década, en la institucionalidad argentina convive un orden que se resiste a morir con un orden nuevo, situado, expresión de voluntades mayoritarias, que busca hacer pie. Por esta razón, la agenda futura seguirá cargada de leyes a derogar o modificar.

Bibliografía

- Acevedo, Manuel (2011). "Capacidades estatales y el nuevo patrón de acumulación en la Argentina" en Revista *Lo que Vendrá*, UBA Facultad de Ciencias Sociales Carrera de Ciencia Política, Año 8, Nº 6, Octubre 2011. CABA.
- Castillo Marin, Luis (2012). "Políticas de empleo, desde la restauración de la democracia". Apuntes de Cátedra. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Argentina).
- Cox, Gary W. y Morgenstern, Scott (2001). "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina". En *Desarrollo Económico* Revista de Ciencias Sociales. Vol. 41, Nº 163, octubre – diciembre de 2001. Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (2008): "La fundamentación ética del empleo y la reconfiguración de las protecciones sociales" en *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (Coord.) Instituto Di Tella y Ed. Siglo XXI.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2006). "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas". En *Política* Revista de Ciencia Política, Vol. 47. Chile. Disponible en <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/16778/17475>
Consultado el 11 de julio de 2013.
- Saintout, Florencia (2012). "Contra el tutelaje, elogio del voto juvenil". Diario *Página 12*, 4 de septiembre de 2012.
- Vilas, Carlos (2012). "Instituciones: Ni tanto ni tan poco". En Revista *Aportes*, Año 18, Nº 30, julio - diciembre 2012. 2012: 43-51.

ANEXO II

	Año	Campo	Tema	Norma	Antecedente	Continuidad	Posición
Año 1	2003	Memoria, Verdad y Justicia.		Ley 25.779 de Anulación de las leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida".			<i>Como Presidente de la Nación Argentina vengo a pedir perdón de parte del Estado Nacional por la vergüenza de haber callado durante 20 años de democracia, por tantas atrocidades.</i> Néstor Kirchner, 24 de marzo de 2004.
Año 2	2004	Somos la Patria Grande		Ley 25.871 de Migraciones Argentinas.			<i>Estamos levantando la bandera de la Patria Grande.</i> <i>Estamos levantando la bandera de América Latina.</i> Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2006.
Año 3	2005	Opción por la Educación Pública		Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional y Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.		Ley 26.206 Educación Nacional (2006).	<i>Queremos ser la generación de argentinos que reinstale la movilidad social ascendente, consolidando una verdadera red federal de políticas sociales integrales para que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza puedan tener acceso a la educación.</i> Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.
Año 4	2006	Derechos de la Infancia y la Adolescencia		Decretos N° 415/06 y 416/06 reglamentarios de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2005).			<i>En la Argentina tenemos políticas de infancia que han marcado una bisagra después de más de 100 años de patronato, que es lo que le llama la atención al mundo.</i> Alicia Kirchner, 15 de octubre de 2012.

Año 5	2007	Inclusión laboral y Trabajo decente I	Trabajo decente	Ley 26.341. Eliminación de vales alimentarios o <i>tickets canasta</i> .	Ley 25.865, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que crea el Monotributo Social (2003). Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral (2004).	<p><i>Se ha dicho que sin libertad no puede haber justicia social, y yo respondo que sin justicia social no puede haber libertad. Ustedes, compañeros, han vivido la larga etapa de la tan mentada libertad de la oligarquía; y yo les pregunto, compañeros: si había antes libertad o la hay ahora.</i></p> <p><i>A los que afirman que hay libertad en los pueblos donde el trabajador está explotado, yo les contesto con las palabras de nuestros trabajadores: una hermosa libertad, la de morir de hambre.</i></p> <p>J. D. Perón, 1 de mayo de 1949.</p>
Año 6	2008	Fortalecimiento del Estado I	Solidaridad intergeneracional y administración estatal	Ley 26.425. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).		<p><i>(Las AFJP son) Un sistema que constituye un despojo y una clausura a todo lo que ha sido la base del sistema previsional en todo el mundo: la solidaridad.</i></p> <p>Cristina Fernández de Kirchner, 21 de octubre de 2008.</p>
Año 7	2009	Democratización de la comunicación.		Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.		<p><i>Si ustedes me dijeran qué espero como resultado de esta ley, diría que es que cada uno aprenda a pensar por sí mismo y se decida a pensar, no como le marcan desde una radio, desde un canal, sino que, precisamente, pueda acceder a toda la información, a todas las voces, a todas las creencias religiosas, a todas las creencias políticas para que, entonces, ese ciudadano pueda decidir a qué dios le quiere rezar, a qué partido puede ingresar, quién es el que no le gusta, quién es la que le gusta. En definitiva, yo creo que solamente podemos formar ciudadanos libres si esos ciudadanos tienen la posibilidad de formar su propio pensamiento.</i></p> <p>Cristina Fernández de Kirchner, 18 de marzo de 2009.</p>

Año 8	2010	Ampliación de Derechos I	Derechos de las mujeres	Decreto 1.011/10 reglamentario de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009).	Ley 26.171 de aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2006).		<p><i>También hay una violencia verbal y les aseguro que puede existir en los lugares más encumbrados. Recuerden si alguna vez se dijeron contra los anteriores hombres presidentes los agravios que se dijeron contra esta Presidenta.</i> Cristina Fernández de Kirchner, 19 de julio de 2010.</p> <p><i>La violencia de género es una problemática histórica y cultural que trasciende barreras sociales y económicas (...).No puede ser una lucha de unos pocos, sino un desafío colectivo para alcanzar una patria más justa e inclusiva.</i> Alicia Kirchner, 15 de agosto de 2012.</p>
		Ampliación de Derechos II	Orientación sexual e Identidad de género	Ley 26.618 de Matrimonio Civil.		Ley 26.743 Identidad de Género (2012).	<p><i>Me levanté con los mismos derechos de antes de la sanción, sin embargo, había cientos de miles que habían conquistado los mismos derechos que yo ya tenía, nadie le había sacado nada a nadie, al contrario, dimos a otros cosas que nosotros teníamos y a ellos les faltaban</i> Cristina Fernández de Kirchner, 21 de julio de 2010.</p>
		Ampliación de Derechos III	Salud mental y Derechos humanos	Ley 26.657 de Protección de la Salud Mental.			<p><i>La nueva Ley de Salud Mental viene a terminar con un sistema que estaba judicializado pero no como una garantía de derecho sino como una forma de control social.</i> Leonardo Gorbacz, 2010.</p>

ANEXO II

NOTAS SOBRE EL PERÍODO BAJO ESTUDIO

El Congreso en tiempos de transformación Mitos y verdades sobre la tarea legislativa

Como diputada nacional en el período 2007 - 2009, pude sortear los prejuicios que rodean a la tarea del legislador. Me gustaría recordar algunos, ya que la presentación de las leyes que haremos a continuación es el mejor indicador de la derrota de este “sentido común”.

En el Congreso no se hace nada

Este mito tiene su asidero en los períodos legislativos en los que prevalece la anomia política o cuando los poderes fácticos se enseñorean con las instituciones. No fue el caso de la década en la que, durante dos años, me tocó representar al pueblo de la provincia de Buenos Aires.

Las comisiones no se reúnen nunca

Nos reuníamos, debatíamos, nos enredábamos en acaloradas discusiones. Antes y después de la 125. Con o sin cámaras de televisión en el edificio Anexo.

Las sesiones son aburridas y a nadie le importan

Las sesiones son extensas, dinámicas, en algunos momentos pasionales hasta el éxtasis. Son el espacio de la confrontación, del disenso, la negociación, la mediación. Allí se construye la voluntad popular en forma real, palpable, áspera. El programa de cada sesión está pautado no sólo por la labor parlamentaria sino por el aporte silencioso –y minucioso- de los trabajadores de la casa. Vaya mi agradecimiento a estos obreros y obreras de la ley.

Para ser un buen legislador hay que presentar muchos proyectos

Al final de cada año, asistíamos al ritual de los medios de contabilizar los proyectos presentados por cada legislador. Un ranking que no indica nada, pero que se toma como parámetro de calidad institucional. Las leyes que genera un bloque político valen mucho más que las individuales, tal como sucede en la mayoría de los parlamentos del mundo. Y los proyectos que se modifican o desestiman por la fuerza de una votación pueden ser igual de poderosos. Lo vivimos en carne propia con la Resolución 125, cuando perdió nuestra propuesta pero primó la democracia.

El Congreso es la escribanía del gobierno

He votado las leyes que propuso mi bloque todas las veces que estuve convencida. En algún caso, conversé mis objeciones y se respetó mi voto o mi abstención. En un primer momento, incluso, desestimaba la lectura de la interminable lista de proyectos de declaración a aprobar, hasta que un día declaré de interés la convocatoria de Luis Palau en el Obelisco. A partir de entonces, revisé cada proyecto de declaración que voté. Me consta que mis colegas de todos los bloques hacían y hacen lo mismo.

El voto a conciencia no se contrapone con el voto orgánico. Esas coincidencias se han construido a lo largo de una militancia compartida, y es el motivo por el cual participo del proyecto. Esa contraposición la señalan, y aquí tampoco hay casualidades, quienes descreen de la política como acción organizada.

El conflicto de la 125

En el año 2008, durante mi paso por la Cámara, se desató el conflicto agrario. Frente a las tensiones desatadas, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner apuesta a los poderes públicos y la Resolución 125 aterriza en el Congreso Nacional. La Cámara de Diputados acompaña la propuesta presidencial, pero todos sabemos cómo terminó la historia.

Por aquellos días, observábamos con asombro cómo los actores del conflicto que acordaron la redacción que bajó al recinto de Diputados¹⁰ cambian luego su discurso frente a las cámaras. La disputa, lo supimos entonces, era con los poderes que nunca se mostraban.

En ese tiempo, se sacaban livianamente de contexto frases presidenciales para reforzar el relato del *statu quo*. Cuanto más, cuando en aquella histórica sesión presentábamos nuestras ideas, los medios las tergiversaban o recortaban sin piedad. Las reitero ahora, a la luz de todo lo acontecido, porque quiero aliviar a la legisladora que fui de la sensación de que predicábamos en el desierto:

Me parece que esta situación de encono está generando, en un nuevo sujeto político, un inicio en la política a partir de una profunda antipatía por la política. Cuidado con esto, porque la verdad es que todos necesitamos acceder a la actividad política como una actividad noble, desde sus virtudes originales, más allá de los defectos que tengamos cada uno de nosotros a la hora de ejercerla.

Finalmente, con respecto al tema que estamos discutiendo (...) también tendremos que hacer la discusión sobre el Estado. O el Estado se corre y deja en paz a todos los sectores económicos, o el Estado forma parte de nosotros mismos y le hacemos jugar el rol que le corresponde (...) Que no se nos cuele en esta preocupación un enfoque liberal que dice que el Estado no tiene nada que ver con la economía. En ese caso nos van a encontrar muy preocupados por defender a un Estado que está en cada uno de nuestros bolsillos, en las monedas que se acuñan y en los billetes que llevan la firma de una autoridad pública que dice que son de curso legal. Este Estado que tenemos presente está garantizando que podamos vivir en comunidad. (...) Vengo aquí a respetar el voto de todos los colegas, de mis colegas de bloque que no van a votar en el mismo sentido que nosotros, y también pido respeto a mi voto, el de Claudia Bernazza, de la provincia de Buenos Aires, representante del pueblo bonaerense, que viene a votar el dictamen de mayoría. Sesión especial, 4 de julio de 2008.¹¹

¹⁰ Dirigentes y equipos legales de la Federación Agraria Argentina.

¹¹ Fuente: Dirección de Taquígrafos, HCDN.