



**LEGISLACIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN TIEMPOS K: UN ESTUDIO SOBRE LAS
589 LEYES SANCIONADAS POR EL CONGRESO NACIONAL DURANTE LA
PRESIDENCIA DE NÉSTOR KIRCHNER**

Damián González-Salzberg, docente e investigador (University of Sheffield)

Ana Zavala Guillén, candidata doctoral (University of Sheffield)

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de “derechos humanos” puede definirse como un conjunto de derechos esenciales que pertenecen a todo ser humano, sin importar dónde se encuentre, por el mero hecho de ser humano.¹ En el pensamiento de Carlos Nino, estos derechos aparecen reconocidos como uno de los inventos más grandes de nuestra civilización,² dado que la efectividad de los mismos constituye una herramienta invaluable para identificar, enfrentar, y tratar de dar solución a un sinnúmero de situaciones que ponen en riesgo la existencia, la integridad, y la calidad de vida de las personas. La noción de derechos humanos devino de uso habitual en la política argentina sobre todo a partir de la recuperación de la democracia. Sin embargo, nos aventuramos a decir que su uso prácticamente diario dentro del discurso político argentino tuvo lugar desde la asunción de la presidencia de la Nación por parte de Néstor Carlos Kirchner.

Kirchner primero y Cristina Elisabeth Fernández de Kirchner después de él, convirtieron la referencia a los derechos humanos en una parte central de su retórica.³ A los pocos meses de asumir, Kirchner predicaba ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas que la *defensa de los derechos humanos ocupa[ba] un lugar central en la nueva agenda de la República Argentina*.⁴ Este tipo de afirmaciones acerca del rol central de los derechos humanos en la política pública de su gobierno se volvería habitual en su discurso. Nuevamente ante la Asamblea General, tres años después afirmarí:

¹ Micheline Ishay, *The History of Human Rights: from Ancient Times to the Globalization Era* (University of California Press 2004) 3.

² Carlos Nino, *Ética y Derechos Humanos: un Ensayo de Fundamentación* (Astrea 1989) 1.

³ Roberto Gargarella, ‘El Republicano Bobo, un Enemigo Perfecto’ *La Nación* (Buenos Aires 30/03/2015) <<http://www.lanacion.com.ar/1780192-el-republicano-bobo-un-enemigo-perfecto>> Último acceso 01/10/2016; Martín Caparrós, ‘Una Polémica Argentina’ (Pamplinas, 3de Noviembre de 2011) <<http://blogs.elpais.com/pamplinas/2011/11/una-polemica.html>> Último acceso 01/10/2016.

⁴ Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2003. Disponible en: <<http://www.cfkargentina.com/discurso-de-nestor-kirchner-en-la-onu-2003/>> Último acceso 01/10/2016.

*En materia de derechos humanos, luego de más de dos décadas de vigencia de la democracia en la Argentina, vivimos desde 2003 un verdadero cambio de paradigma.*⁵

Tanto la idea de que los derechos humanos eran una preocupación central de su gobierno, como el hecho de que ello implicaba un cambio radical, nunca antes visto en la política argentina, sería repetido en innumerables oportunidades tanto por Kirchner como por Fernández de Kirchner. Por ejemplo, la idea de que el respeto de los derechos humanos constituye un nuevo paradigma aparece de nuevo en el discurso de Kirchner ante la Asamblea General en 2007.⁶ Asimismo, en un comunicado durante su último año de mandato, Fernández de Kirchner bautizaría su gobierno como:

El Gobierno de la Memoria, la Verdad y la Justicia.

*El Gobierno de la derogación de la[s] leyes de impunidad.*⁷

...

El Gobierno que amplió derechos con el matrimonio igualitario, con la igualdad e identidad de género.

*El Gobierno que restableció el estatuto del peón rural e incluyó por primera vez al personal de casas de familia con todos sus derechos laborales y de seguridad social.*⁸

Sin embargo, esta proclamación acerca de la centralidad de los derechos humanos en sus agendas de gobierno ha sido sujeta a múltiples cuestionamientos.⁹

En el presente trabajo proponemos explorar algunos aspectos de la proclamada política de derechos humanos durante la presidencia de Kirchner. En particular, analizamos la legislación nacional sancionada por el Congreso de la Nación a fin de discutir dos puntos centrales: El primero, si el discurso de derechos humanos también se encontró presente como elemento central de la política legislativa al momento de deliberar y aprobar las leyes

⁵ Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2006. [Énfasis agregado]. Disponible en: < <http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-2006/>> Último acceso 01/10/2016.

⁶ Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2007. Disponible en: < <http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-en-2007/>> Último acceso 01/10/2016.

⁷ En realidad este es un error fáctico y conceptual grave, sobre todo proviniendo de la entonces presidenta de la Nación. La derogación de las leyes de obediencia debida y de punto final tuvo lugar el 25 de marzo de 1998, durante la presidencia de Carlos Saúl Menem, a través de la ley 24.952. Es la declaración de nulidad de las mismas la que tuvo lugar en el año 2003.

⁸ Cristina Fernández de Kirchner, '18F, el Bautismo de Fuego del Partido Judicial' (Página web oficial de Cristina Fernández, 21 de Febrero de 2015) <<http://www.cfkargentina.com/18f-el-bautismo-de-fuego-del-partido-judicial/>> Último acceso 01/10/2016.

⁹ Roberto Gargarella, 'Detrás del Telón Ideológico, Cuentan Dinero' Clarín (Buenos Aires 29/09/2015) < http://www.clarin.com/opinion/Democracia-Progresismo-Izquierda-Kirchnerismo-Corrupcion_0_1439856056.html> Último acceso 01/10/2016; Martín Caparrós, '¿Fracasó la Izquierda Latinoamericana?' New York Times (New York 16/09/2016) < <http://www.nytimes.com/es/2016/09/16/fracaso-la-izquierda-latinoamericana/?smid=fb-share-es>> Último acceso 01/10/2016. Ver también: Beatriz Sarlo, *La Audacia y el Cálculo: Kirchner 2003-2010* (Sudamericana 2011) 191; Ernesto Tenenbaum, *¿Qué les Pasó?* (Sudamericana 2010) 56.

sancionadas. El segundo, si dicha pregonada preocupación aparece reflejada en el contenido normativo de las leyes de mayor relevancia sancionadas durante este período.

Tomar el análisis legislativo como reflejo de la política de derechos humanos proclamada por el poder ejecutivo puede justificarse por una diversidad de motivos. En primer lugar, debe recordarse que desde finales de 2003, y gracias al desdoblamiento casi generalizado de las elecciones presidenciales y legislativas de ese año, el oficialismo logró obtener el control de las mayorías en el Congreso.¹⁰ En segundo término, debe tomarse en consideración que el funcionamiento del Congreso argentino se ha visto caracterizado por la disciplina partidaria, en función de la cual los/as legisladores/as oficialistas tienden a convertir en ley los deseos del poder ejecutivo.¹¹ En particular, la existencia de dicha dinámica durante la presidencia de Kirchner aparece confirmada por los dichos del entonces jefe de la bancada oficialista en la Cámara de Diputados, Agustín Rossi, quien ratificaría este rol del poder legislativo al afirmar: *Este es el Congreso que votó la mayoría de la gente. Somos el brazo legislativo del Gobierno y ejecutamos sus políticas; eso eligió el pueblo.*¹²

A continuación de esta Introducción, el presente artículo se divide en seis secciones. La siguiente sección presenta la metodología utilizada a lo largo de este trabajo. La tercera sección discute la legislación sancionada durante la presidencia de Kirchner, mientras que las secciones subsiguientes presentan respectivamente el análisis de contenido y la discusión normativa de las leyes sancionadas. Por último, la conclusión introduce algunas reflexiones finales sobre los resultados obtenidos, como también propone la existencia de diversos aspectos que podrían ser objeto de futuros estudios.

2. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del presente trabajo empleamos una combinación de diversos métodos de investigación. En primer lugar, con el fin de elaborar un listado de la totalidad de leyes sancionadas por el Congreso durante la presidencia de Kirchner, llevamos adelante una cuidadosa lectura de todos los números del Boletín Oficial entre el 20 de junio de 2003 -día en que aparecen publicadas las primeras leyes sancionadas desde el inicio de la presidencia de Kirchner- hasta el 3 de enero de 2008 -fecha en que aparecen las últimas leyes sancionadas antes del inicio de la presidencia de Fernández de Kirchner. Ello nos llevó a confeccionar un listado de 589 leyes.¹³

Una vez confeccionado el listado, empleamos criterios cualitativos a fin de establecer categorías para la clasificación de dichas normas. En primer lugar, siguiendo un criterio

¹⁰ Mark Jones y Juan Pablo Mocozi, 'Control, Concertación, Crisis y Cambio: Cuatro C para Dos K en el Congreso Nacional' en Andrés Malamud y Miguel De Luca (eds), *La Política en Tiempos de los Kirchner* (Eudeba 2011), 49-62, 54.

¹¹ Mark Jones, 'Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress' en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds) *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge University Press 2002) 147-184, 147.

¹² Laura Serra, '¿Y dónde está el Congreso?' *La Nación* (Buenos Aires 18/05/2008) <<http://www.lanacion.com.ar/1013178-y-donde-esta-el-congreso>> Último acceso 01/10/2016.

¹³ Existen 11 números de leyes asignados, sin ley correspondiente que haya sido publicada en el Boletín Oficial. Ello se debe a que se trató de proyectos de ley sancionados por el Congreso que fueron vetados en su totalidad por el Poder Ejecutivo. Ello ocurrió con los proyectos de ley número 25.818, 25.821, 25.897, 25.941, 25.969, 25.978, 25.979, 25.980, 25.984, 25.993 y 26.235.

habitualmente usado por los estudios políticos sobre legislación, dividimos las leyes en dos grandes grupos: legislación menor y legislación substancial. Consideramos como “legislación menor” tanto aquella que carece de mayor relevancia respecto de la política pública,¹⁴ como también aquella que se sanciona de forma periódica.¹⁵ Por el contrario, consideramos como “legislación substancial” aquella que establece cambios en la regulación de la política pública del Estado, independientemente de la materia, sea penal, civil, comercial, laboral, previsional, tributaria o electoral. Dentro de la primera clasificación (legislación menor) establecimos ciertas sub-categorías, a fin de entender mejor el tipo de normas sancionadas. Por otro lado, es dentro de la legislación substancial donde realizamos el análisis de contenido, en busca del uso de un discurso de derechos humanos al momento del debate parlamentario previo a la sanción de la ley.

Llevamos adelante un análisis de contenido de la totalidad de los debates legislativos en los cuales se dio media sanción o aprobación definitiva de cada una de las normas que clasificamos como substanciales. A fin de contar con un criterio objetivo que nos permita identificar esta retórica de derechos humanos, empleamos 40 términos que consideramos representativos de argumentos sobre derechos humanos.¹⁶ Identificamos positivamente toda norma en cuyo debate parlamentario encontramos uno o más usos de cualquiera de los 40 términos designados por parte de legisladores que votaron a favor de la aprobación de la ley.

Sobre el universo de normas “positivas” desarrollamos una posterior selección a fin de determinar aquellas sujetas a nuestro análisis normativo. La selección se basó en identificar aquellas normas que pueden considerarse de “relevancia mayor”. Fueron identificadas como tales las leyes que aparecieron mencionadas en el principal titular del diario *Clarín* en el día posterior a su sanción. El uso de titulares y notas de prensa como criterio para identificar la relevancia de una norma es un método empleado en múltiples estudios de análisis legislativos.¹⁷ Finalmente, realizamos un análisis normativo de las siete leyes substanciales que resultaron identificadas como de “relevancia mayor”.

En cuanto al empleo del diario seleccionado, el criterio se basó exclusivamente en que se trata del periódico de mayor circulación en el país. No obstante ello, y a fin de evitar innecesarias críticas ligadas al conflicto suscitado entre el gobierno y el Grupo Clarín en los años de kirchnerismo, es dable recordar que durante la presidencia de Kirchner lejos de

¹⁴ Robert Durr, John Gilmour y Christina Wolbrecht, ‘Explaining Congressional Approval’ (1997) 41 *American Journal of Political Science* 175, 184.

¹⁵ Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, ‘Measuring Legislative Inout on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)’ (2011) 3 *Journal of Politics in Latin America* 127, 135.

¹⁶ Ver apéndice.

¹⁷ Charles Cameron, *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power* (Cambridge University Press 2000) 39; Eduardo Alemán y Ernesto Calvo, ‘Analyzing Legislative Success in Latin America: the Case of Democratic Argentina’ en Guillermo O’Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (eds), *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America* (Woodrow Wilson International Center for Scholars 2008), 7-37, referencia n. 59. Disponible en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/new-voices-the-study-democracy-latin-america>> Último acceso 01/10/2016.

existir enfrentamiento alguno, la relación entre el CEO del grupo empresarial y Kirchner era excelente, y ello subsistió hasta luego de iniciada la presidencia de Fernández de Kirchner.¹⁸

3. LEGISLACIÓN SANCIONADA

Como expresamos anteriormente, las 589 leyes sancionadas fueron clasificadas empleando criterios cualitativos. En las siguientes dos sub-secciones, presentamos los aspectos más relevantes de las dos grandes clasificaciones (menor y substancial). Comenzamos discutiendo la legislación menor, la cual sub-clasificamos en seis categorías: aprobación de tratados internacionales; declaraciones y conmemoraciones; cesión de inmuebles; actividad militar; juzgados y fiscalías; y administración pública. Luego de esa sub-sección, discutimos las características sobresalientes de la legislación substancial.

3.1. LEGISLACIÓN MENOR

Durante la presidencia de Kirchner se sancionaron 379 leyes que consideramos menores. Como explicamos anteriormente, la legislación menor incluye diversos tipos de normas. Algunas de ellas son relevantes, dado que permiten el funcionamiento de la administración pública; son parte del proceso constitucional para la celebración de tratados internacionales; y constituyen o reorganizan parte de la estructura de la justicia. Sin embargo, también se encuentra dentro de la legislación menor un importante número de normas que podrían considerarse irrelevantes. De hecho, la frase *Yo para discutir el día del pastelito no voy*,¹⁹ de la diputada nacional Elisa María Avelina Carrió, cobró gran relevancia mediática en el marco de las elecciones legislativas nacionales del año 2013. Si bien durante la presidencia de Kirchner no se registra sanción del “día del pastelito”, no sería descabellado pensar que tal sanción se pudiera haber llevado a cabo por el Congreso de la Nación, como discutimos más adelante.

De las 379 leyes menores que tuvieron sanción durante la presidencia de Kirchner, 129 se refieren a la aprobación por parte del Congreso de tratados internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo. Dentro de estas 129 leyes puede encontrarse la aprobación de tratados sobre derechos humanos internacionalmente relevantes, como ser la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios (sic) y de sus Familiares (ley 26.202) o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ley 26.097), como también acuerdos de cooperación con Estados que poseen records paupérrimos en cuanto al respeto, la protección y la efectividad de los derechos humanos bajo su jurisdicción, como son los casos de Arabia Saudí (ley 26.239), Argelia (ley 26.231), o Bielorrusia (ley 26.248).

El segundo sub-grupo de leyes menores lo constituyen 92 normas destinadas a regular la Administración Pública. Estas leyes incluyeron temas sumamente diversos. Desde la creación y reestructuración de consejos y comisiones, hasta las autorizaciones para que el

¹⁸ Jorge Lanata, *10K: la Década Robada* (Planeta 2014) 93-94, 136, 466-467; Beatriz Sarlo, *La Audacia y el Cálculo: Kirchner 2003-2010* (Sudamericana 2011) 159, 217, 221.

¹⁹ Elisa Carrió en A Dos Voces (9/10/2013). Disponible en <http://tn.com.ar/politica/cabandie-apuro-a-carriopor-sus-ausencias-en-el-congreso-la-ironica-respuesta-de-lilita_415041> Último acceso 01/10/2016.

presidente de la Nación se ausente del país, así como todo lo relativo a las finanzas de la Administración. Nuevamente, el hecho de que estas normas sean clasificadas como menores no significa que carezcan de relevancia, sino que no importan una modificación de la regulación legal en materias civil, comercial, penal, laboral, previsional, tributaria o electoral.

El tercer sub-grupo de normas menores lo integran las leyes relativas a declaraciones y conmemoraciones. Durante la presidencia de Kirchner se sancionaron 83 normas de este carácter. Si bien, como dijimos, el “día del pastelito” no se encuentra en el listado, existen normas cuya relevancia pública no dista demasiado de la que podría ameritar la celebración del pastelito. De hecho, el Congreso, los/as legisladores/as nacionales, sus asesores/as, y el personal administrativo del cuerpo, han dedicado recursos a la celebración del día nacional del remero (ley 25.793), o a la designación de la capital nacional del malambo (ley 26.275). En total, se establecieron 27 días, semanas, meses o años nacionales, incluyendo el día del bandoneón (ley 26.035), la semana de Perón (ley 25.894), el mes del petróleo (ley 26.278) y el año de Homero Manzi (ley 26.226). También se estableció por ley la emisión o acuñación de 10 billetes o monedas conmemorativos, con las caras de Juan Perón, Facundo Quiroga, Hipólito Yrigoyen, Alfredo Palacios y Arturo Illia. Y se designaron 13 ciudades, localidades y provincias, como capitales nacionales de diversos intereses, incluyendo las capitales del rally (ley 26.030) y de la trucha (ley 25.740).

Las siguientes sub-categorías son ya menores en número de leyes. Se sancionaron 35 leyes relativas a la cesión de terrenos e inmuebles a distintas provincias, municipalidades, universidades y a la Iglesia Católica. Se sancionaron 27 normas creando o reestructurando juzgados y fiscalías, incluyendo la reducción del número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a cinco miembros. Y se emitieron 13 leyes relativas a actividades militares, principalmente autorizando el ingreso al país de tropas extranjeras, o permitiendo la salida del país de personal militar.

3.2. LEGISLACIÓN SUBSTANCIAL

De las 589 leyes sancionadas durante la presidencia de Kirchner 210 fueron leyes que consideramos sustanciales. En otras palabras, 210 del total de leyes sancionadas importaron modificaciones de la regulación legal en materias civil, comercial, penal, laboral, previsional, tributaria o electoral. No resulta sorprendente que el mayor número de leyes sustanciales pertenezcan al universo del derecho civil. De hecho, casi la mitad de la totalidad de las normas sustanciales pertenecen a esta sub-categoría: 92.

Por el contrario, resulta más sorprendente que la segunda sub-categoría, en cantidad de normas, la compongan las leyes tributarias, de las cuales se dictaron 40 en el período comprendido. En particular, en los años bajo estudio, el régimen jurídico del impuesto al valor agregado fue reformado por medio de 20 normas tributarias, así como tres veces más por medio de leyes de carácter civil o comercial.²⁰ De modo similar, el impuesto a las

²⁰ Las otras tres modificaciones tuvieron lugar a través de la ley de biocombustibles (ley 26.093), la ley de microcréditos (ley 26.117), y la ley de incentivos para vivienda (ley 26.158).

ganancias sufrió nueve modificaciones por parte de leyes tributarias, más cinco cambios por medio de legislación de carácter más comprensiva.²¹

La tercera y la cuarta sub-categorías las integran, respectivamente, las leyes en materia comercial (31) y penal (29), representando cada categoría aproximadamente el 5% del total de leyes sancionadas durante el período. Por último, se dictaron ocho leyes en materia laboral, seis de carácter previsional, y cuatro leyes de competencia electoral. A fin ilustrativo, la clasificación de la legislación puede observarse en el Cuadro 1.

CUADRO 1

| LEYES SANCIONADAS (25/05/2003 – 10/12/2007) | |
|--|------------|
| LEGISLACIÓN MENOR | 379 |
| • Acuerdos Internacionales | 129 |
| • Administración Pública | 92 |
| • Conmemoraciones | 83 |
| • Inmuebles | 35 |
| • Juzgados | 27 |
| • Militar | 13 |
| LEGISLACIÓN SUBSTANCIAL | 210 |
| • Civil | 92 |
| • Tributaria | 40 |
| • Comercial | 31 |
| • Penal | 29 |
| • Laboral | 8 |
| • Previsional | 6 |
| • Electoral | 4 |
| TOTAL | 589 |

4. ANÁLISIS DE CONTENIDO

Llevamos adelante el mencionado análisis de contenido de los debates parlamentarios que dieron lugar a la sanción de cada una de las 210 leyes substanciales. Como explicamos anteriormente, analizamos los debates de ambas Cámaras en los cuales se dio media sanción o sanción definitiva a la norma, en busca de los 40 términos indicados en el apéndice. Identificamos positivamente cada norma en cuyo debate aparece al menos una de las 40 expresiones en el discurso de un/a legislador/a que hubiera votado afirmativamente por la adopción de la ley. El resultado fue la identificación de un total de 46 leyes.

Resulta interesante observar que dentro de estas 46 normas encontramos leyes de materia civil y penal, como también comercial y tributaria. En otras palabras, el discurso de derechos humanos aparece utilizado para fundamentar la adopción de leyes de todo tipo de materia. Estas leyes tratan temáticas sumamente diversas, desde las condiciones para el

²¹ Leyes 26.063, 26.093, 26.176, 26.198 y 26.215.

reconocimiento de la condición de refugiado,²² o la preocupación por las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas,²³ hasta la promoción de la industria del software,²⁴ o el aumento de la escala penal por robo.²⁵

Por otro lado, nos resultó llamativo que el empleo del discurso de derechos humanos al momento de la aprobación legislativa fuera incrementándose exponencialmente entre los años 2003 a 2006, para luego volver a decrecer. La retórica de derechos humanos aparece en el debate de poco más del 10% de las leyes sustanciales sancionadas entre el comienzo de la presidencia de Kirchner y el fin del año 2003. Dicho porcentaje creció a poco más del 20% durante el año 2004 y superó en poco el 25% en el 2005. Sin embargo, en el año 2006 la retórica de derechos humanos puede observarse en las deliberaciones de más del 40% de las normas sustanciales sancionadas, para luego caer apenas por debajo del 10% durante la duración de la presidencia de Kirchner en el año 2007.

CUADRO 2

| | LEYES SUBSTANCIALES | LEYES CON RETÓRICA DE DD.HH |
|-------------|---------------------|-----------------------------|
| 2003 | 53 | 6 (11.3%) |
| 2004 | 55 | 12 (21.8%) |
| 2005 | 30 | 8 (26.7%) |
| 2006 | 41 | 17 (41.5%) |
| 2007 | 31 | 3 (9.7%) |

Asimismo, la relevancia de dichas normas resulta sumamente disímil. Como explicamos anteriormente, a fin de evitar criterios subjetivos que nos lleven a referirnos a la importancia de las leyes en base a nuestra propia opinión, empleamos un método habitualmente utilizado en análisis legislativo consistente en recurrir a los titulares de diarios a fin de establecer qué normas podíamos considerar de “relevancia mayor”. Siguiendo el procedimiento ya explicado en la sección de metodología, identificamos un total de siete leyes sustanciales, en cuya sanción se empleó un discurso de derechos humanos, y que se convirtieron en titular principal al día siguiente de su sanción. Estas siete normas son las que analizamos en la siguiente sección.

CUADRO 3

| | |
|------------------------------------|------------|
| LEYES TOTALES | 589 |
| LEYES SUBSTANCIALES | 210 |
| LEYES CON RETÓRICA DE DD.HH | 46 |
| LEYES DE RELEVANCIA MAYOR | 7 |

5. ANÁLISIS NORMATIVO

²² Ley 26.165.

²³ Ley 26.160.

²⁴ Ley 25.922.

²⁵ Ley 25.882.

Las leyes sustanciales sancionadas por el Congreso durante la presidencia de Kirchner que, habiendo empleado un discurso de derechos humanos, se convirtieron en titular principal al día siguiente de su sanción son: las modificaciones del Código Procesal Penal y del Código Penal llevadas adelante por las leyes 25.760 y 25.928; la ley de nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final (ley 25.779); la ley de Educación Nacional (ley 26.206); las leyes de salud reproductiva y de educación sexual (leyes 26.130 y 26.150); y la reforma del régimen previsional implementado por la ley 26.222.

5.1 REFORMAS EN MATERIA PENAL

En materia de reformas penales y discurso de derechos humanos, identificamos dos normas: la ley 25.760 del año 2003, referida a privaciones ilegales de la libertad coactivas y secuestros extorsivos, y la ley 25.928 del año 2004, sobre recrudecimiento de penas. La ley 25.760 estuvo orientada a intentar poner fin a la ola de secuestros extorsivos que flagelaba principalmente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires durante el año 2003.²⁶ El informe elaborado por la Procuración General de La Nación sobre secuestro extorsivo en la República Argentina determinó que *esta modalidad delictiva resurgió en el contexto nacional a partir del año 2002 y tuvo su máxima expresión en el transcurso del año 2003; posteriormente mostró una categórica disminución en el año 2004 y mantuvo una marcada tendencia decreciente también en el primer semestre del año 2005.*²⁷ En total, se registraron 1.331 casos denunciados como secuestros desde comienzos del año 2000 hasta los primeros meses del 2005.²⁸ En virtud de ello, se dispuso una serie de modificaciones al Código Procesal Penal de la Nación con la intención de dar respuesta al reclamo de seguridad por parte de la ciudadanía. Estas modificaciones incluyeron, por ejemplo, la reducción de plazos en la instrucción y la apelación ordinaria, y la ampliación de las facultades de los fiscales en los casos de sustracción, retención u ocultamiento de una persona a fin de obligarla, o a un tercero, a realizar, no realizar o tolerar algo en contra de su voluntad o para obtener un rescate. Así, los/as fiscales podían disponer la obtención de los registros de las comunicaciones de los/as imputados/as cuando la demora pudiera significar peligro para la víctima, dando lugar a la inmediata intervención del/de la juez/a, quien debía convalidar el acto dentro de las 24 horas bajo pena de nulidad de lo actuado. La rapidez en el accionar, necesaria para la protección de las víctimas, que se encontraban en cautiverio y en peligro inminente, llevó a la adopción de reglas de cuestionada constitucionalidad dado que abandonaban principios como el de orden judicial previa.²⁹

Por su parte, la ley 25.928 modificó el Código Penal en lo respectivo a la sumatoria de penas en caso de concurso real de delitos. El recrudecimiento de las penas se encontraba

²⁶ Ricardo Levene, 'La Reforma Procesal. A Propósito de los Delitos de Privación de Libertad Coactiva y Secuestro Extorsivo' (2003) *ADLA 2003 – E 6103*, 25.

²⁷ Procuración General de la Nación, 'El secuestro extorsivo en la República Argentina: Magnitud del fenómeno y estrategias de persecución penal en el contexto local y regional' (Konrad-Adenauer-Stiftung EV 2006).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Carlos Carbone, 'La Ley 25760 y la Intervención de las Comunicaciones Telefónicas por Mandato Fiscal en el CPPN', *SJA* 5/1/2005 1, 3.

también en sintonía con el incremento de delitos contra la libertad y la propiedad para el año 2004 y el reclamo de mayor seguridad por parte de la sociedad.³⁰ Según Ilharrescondo, esta demanda de la ciudadanía provocó la adopción de una reforma apresurada y sin previa consulta a la comunidad de derecho.³¹ Para Perceval, esta modificación se fundó en el entendimiento erróneo de que el endurecimiento punitivo colabora con el combate eficaz del delito.³² La reforma determinó el agravamiento de penas, al permitir la suma de las penas máximas de los delitos cometidos en concurso material. Asimismo, facultó a los/as jueces/zas a imponer mayores penas privativas de la libertad.³³ Entre las críticas realizadas a la ley 25.928, Divito señala su posible inconstitucionalidad por considerar que la privación de libertad, como pena hasta de medio siglo en la vida de un/a condenado/a, implica el establecimiento de una pena cruel que vulnera el principio de humanidad que rige en materia penal.³⁴ También, la facultad dada al/a la Juez/a al momento de la imposición de penas fue extremadamente amplia y por ende cuestionable desde un enfoque de derechos.³⁵ Asimismo, la reforma parecería encontrarse en oposición con el principio contenido en el artículo 18 de la Constitución Nacional que establece que las penas privativas de la libertad no son para castigo sino para garantizar la reinserción social de la persona detenida.³⁶ A pesar de estas críticas, la ley continúa vigente en la actualidad.

No obstante los cuestionamientos remarcados desde una perspectiva de derechos, debe recordarse que ambas normas fueron sancionadas en el marco de debates que promovían su adopción desde un discurso de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, durante el debate en el Senado previo a la aprobación de la ley 25.928, la senadora Escudero resaltó el rol de Juan Carlos Blumberg por ponerse *al frente del reclamo de los derechos humanos de miles y miles de argentinos víctimas de delitos y familiares de víctimas de delitos, del reclamo de derechos humanos básicos de los argentinos, tales como seguridad, esclarecimiento y justicia.*³⁷ Por demás, tampoco debe olvidarse que diversas fuentes periodísticas indican que el propio Kirchner habría ejercido sus influencias sobre el Congreso para que se adoptara la legislación promovida por Blumberg.³⁸

3. NULIDAD DE LAS LEYES DE PUNTO FINAL Y DE OBEDIENCIA DEBIDA

El 21 de agosto de 2003 el Congreso declaró la nulidad de las leyes de punto final (PF) y de obediencia debida (OD),³⁹ las cuales habían impedido la persecución penal de la mayoría de los responsables materiales de los crímenes cometidos en el marco del terrorismo de Estado.

³⁰ Jorge Ilharrescondo, 'La Reforma del Régimen del art.55 del Cód. Penal. Sus Implicancias en la Sistemática Penal' (2004) *El Derecho* 1, 1.

³¹ *Ibid.*, 8.

³² María Cristina Perceval, 'Acerca de la Sumatoria de Penas' (2006) *Thomson La Ley* 1, 1.

³³ *Ibid.*, 1.

³⁴ Miguel Angel Divito (2004) 'El Nuevo Artículo 55 del Código Penal' (2004) *Abeledo Perrot* 1, 5-6.

³⁵ Jorge Ilharrescondo, 'La Reforma del Régimen del art.55 del Cód. Penal. Sus Implicancias en la Sistemática Penal' (2004) *El Derecho* 1, 4.

³⁶ Miguel Angel Divito (2004) 'El Nuevo Artículo 55 del Código Penal' (2004) *Abeledo Perrot* 1, 5.

³⁷ Senado, Versión Taquigráfica de la sesión del 19 de Mayo de 2004, página 54. Disponible en <<http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/tac>> Último acceso 01/10/2016.

³⁸ Beatriz Sarlo, *La Audacia y el Cálculo: Kirchner 2003-2010* (Sudamericana 2011) 211; Ernesto Tenenbaum, *¿Qué les Pasó?* (Sudamericana 2010) 67 y 69.

³⁹ Respectivamente, leyes 23.492 y 23.521.

Si bien ambas normas habían sido ya derogadas por el Congreso en 1998,⁴⁰ la declaración de nulidad perseguía privar a dichas normas de sus efectos jurídicos retroactivamente, favoreciendo la reapertura de los juicios por los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado cuya prosecución hubiera sido impedida por cualquiera de las dos normas declaradas nulas. La ley se originó en un proyecto presentado por la diputada de izquierda Patricia Walsh, promoviendo la declaración de nulidad de las mencionadas normas, junto con la de los decretos de indulto que habían beneficiado a los represores condenados.⁴¹ Sin embargo, la ley sancionada por el Congreso se limitó a declarar insanablemente nulas las leyes mencionadas, sin hacer referencia a los indultos.

Si bien la constitucionalidad de la ley de nulidad ha sido objeto de debate por parte de la doctrina,⁴² no dudamos en considerar que la inaplicabilidad de las normas declaradas nulas era jurídicamente necesaria a la luz del derecho internacional de los derechos humanos,⁴³ y consideramos como un positivo avance todo paso en la dirección de juzgar las graves violaciones a los derechos humanos. No obstante ello, no debemos olvidar que el primer gran paso jurídico en la dirección de la reapertura de las causas por los crímenes del terrorismo de Estado no se produce en agosto de 2003, sino en marzo de 2001 cuando el juez Gabriel Cavallo declaró la inconstitucionalidad de las leyes de PF y OD en el marco de la causa “Poblete”.⁴⁴

De hecho, es en el marco de esta causa que la Corte Suprema Justicia de la Nación se pronunció finalmente acerca de la validez constitucional tanto de las leyes de PF y OD, como de la ley declaratoria de nulidad de las mismas. En particular, la Corte confirmaría los argumentos ya esgrimidos por el juez Cavallo en el año 2001, acerca de la inconstitucionalidad de las leyes que impedían el juicio de los responsables de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del terrorismo de Estado. En cuando a la ley 25.779, de los siete miembros que se pronunciaron acerca de la inconstitucionalidad de las leyes de PF y OD, cinco avalarían la constitucionalidad de la ley 25.779. Si bien la idea del mero carácter declarativo o simbólico de la norma,⁴⁵ coincidente con la decisión que la propia Corte iba a adoptar en el caso,⁴⁶ aparece en reiteradas

⁴⁰ Ley 24.952. Sin embargo, como expresa en sus fundamentos el proyecto de ley presentado por la diputada Patricia Walsh, aquella norma resultaba análoga a *dictar una ley ecológica para la protección del dinosaurio*, dado que carecía de cualquier aplicación práctica. Ver Fundamentos del proyecto de ley 0345-D-03.

⁴¹ Proyecto de ley 0345-D-03.

⁴² Ver María Angélica Gelli, ‘La “Anulación” de las Leyes de Amnistía y la Tragedia Argentina’ (2003) *LA LEY2003-F*, 1204; Pablo Manili, ‘Sobre la Inconstitucionalidad de la ley 25.779 (“Nos Guste o No nos Guste”)’ (2003) *ADLA2003-D*, 4911; Nestor Sagüés, ‘Sobre la “Derogación” y la “Anulación de Leyes por el Poder Legislativo’ (2005) *LA LEY2005-A*, 518; Andrés Gil Domínguez, ‘La Verificación Judicial de Constitucionalidad de la Ley que Declaró la Nulidad de las Normas del Olvido’ (2005) *LA LEY2005-A*, 156; Calogero Pizzolo, ‘Cuando la Constitución Vence al Tiempo: Sobre la Inconstitucionalidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final en el caso “Simón”’ (2005) *LA LEY2005-D*, 510.

⁴³ Damián González-Salzberg D, ‘The implementation of decisions from the Inter-American Court of Human Rights in Argentina: an analysis of the jurisprudential swings of the Supreme Court’ (2011) *Sur – International Journal on Human Rights* 113, 127.

⁴⁴ “Simon, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/sustracción de menores de 10 años”, sentencia del 6 de marzo de 2001.

⁴⁵ Fallos 328:2056, votos de los jueces Pettrachi y Lorenzetti.

⁴⁶ *Ibid.*, voto del juez Zaffaroni.

oportunidades, los cinco magistrados terminaron por convalidar la constitucionalidad de la ley, principalmente, por tratarse de una norma que se ajusta a los dictados del derecho internacional de los derechos humanos.⁴⁷

A modo de síntesis, concordamos con que la ley 25.779 es una norma coincidente con los dictados del derecho internacional de los derechos humanos. Creemos que fue positivo que el Congreso sancionara esta ley, sea cual fuera su efectivo valor jurídico, aunque lamentamos que lo hiciera abandonando el más amplio proyecto original propuesto por la entonces diputada Patricia Walsh. No obstante ello, también creemos importante contextualizar la relevancia de esta norma, que careció tal vez de la importancia jurídica del fallo del juez Cavallo del año 2001 o de la valentía del juez Bacqué, quien desde su lugar en la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya en 1987 se había manifestado acerca de la inconstitucionalidad de la ley de obediencia debida.⁴⁸

5.3 EDUCACIÓN NACIONAL

La ley 26.206 sancionada en 2006 sobre Educación Nacional sienta las bases de la política educativa del país y constituye la instrumentalización del derecho de enseñar y aprender reconocido en el artículo 14 de la Constitución Nacional y en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos. Para la ley en cuestión, la educación es un bien público, un derecho personal y social, y un pilar esencial para el respeto de los derechos humanos. Esta nueva legislación tuvo como propósito reformar el modelo educativo instaurado en la década de los '90 por medio de la Ley Federal de Educación (24.195), la cual se encontraba en consonancia con las políticas neoliberales adoptadas durante la presidencia de Carlos Saúl Menem.⁴⁹

En primer lugar, la ley 26.206 se aparta de su predecesora, retomando la clásica estructura primaria-secundaria y desechando la idea del polimodal, que había impactado críticamente en las trayectorias escolares reales de los estudiantes, conforme fuera desarrollado en un estudio realizado con jóvenes en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2001-2009).⁵⁰ Asimismo, la nueva norma estableció un presupuesto mínimo destinado a educación, no inferior al 6% del Producto Bruto Interno del país, con el fin de garantizar el funcionamiento del sistema educativo a nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esta línea de pensamiento, también puede ser entendida la relevancia del artículo 10 de la ley 26.206, que resguarda la educación de ser concebida como un servicio lucrativo e intenta protegerla de cualquier intento de

⁴⁷ Mariela Aisenstein y Damián González-Salzberg, 'El Estado y los Crímenes de la Última Dictadura' en Asociación por los Derechos Civiles, *La Corte y los Derechos, 2005/2007* (Siglo XXI 2008) 417-476, 447-449.

⁴⁸ Fallos 310:1162.

⁴⁹ Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti Fanfani, 'La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y Particularidades' Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay (2001). Disponible en: <<http://docplayer.es/17150111-La-reforma-educativa-en-la-argentina-semejanzas-y-particularidades.html>> Último acceso 01/10/2016.

⁵⁰ Tatiana Santillán, 'Los Puntos Críticos del Sistema Educativo: El "Fracaso Escolar" en el Análisis de Trayectorias en la Escuela Media de la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2001-2009)' (2015) 4 *De Prácticas y discursos* 1, 3.

mercantilización. En otras palabras, la nueva ley promueve la defensa de la educación pública y gratuita en el país.

Entre las particularidades de la nueva ley en materia de derechos humanos debemos resaltar la formación ciudadana, inclusiva de valores tales como la resolución pacífica de conflictos y el respeto por los derechos humanos. Asimismo, la ley prioriza a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, entre los que incluye grupos vulnerables como ser las personas con capacidades diferentes; los miembros de pueblos indígenas, con la subsecuente promoción de una educación intercultural bilingüe; las personas privadas de libertad, cuyo derecho a la educación no puede verse menoscabado por su situación de encierro; y los/as estudiantes que por cuestiones de salud se vean impedidos de asistir a clases por períodos mayores de 30 días, a quienes se les reconoce la posibilidad de obtener educación domiciliaria y hospitalaria. También, se establece como contenido obligatorio de enseñanza a nivel nacional los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando el terrorismo de Estado, a fin de promover una cultura democrática y de derechos humanos en el estudiantado.

Sin embargo, la principal crítica a la normativa bajo análisis se centra en la ausencia de medios que garanticen las declaraciones normativas antes expuestas.⁵¹ A pesar de los loables objetivos de la nueva norma, la evaluación del impacto de la reforma educativa en el ejercicio real del derecho a la educación presenta resultados dispares. Se puede observar mejoras y retrocesos, según áreas de conocimiento, niveles educativos, y ubicación geográfica de los educandos.⁵² En este sentido, un estudio realizado por la UNESCO sobre 15 países de la región latinoamericana, evaluó los logros de la educación primaria bajo la ley 26.206, brindando algunos datos de interés. A modo de ejemplo, el informe puso de manifiesto que el nivel socioeconómico de las escuelas claramente impacta en los logros educativos de los/as estudiantes, demostrando la relación existente entre pobreza y falta de igualdad de oportunidades. Por otro lado, el informe también expuso que los logros académicos alcanzados por niños y niñas no guardan paridad de género en campos de estudio como las matemáticas y la lectura, siendo los primeros más avanzados en el primer campo, y las segundas en el segundo.⁵³

5.4 SALUD REPRODUCTIVA Y EDUCACIÓN SEXUAL

La ley 26.130 del año 2006 estableció el régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica, reconociendo el derecho de toda persona mayor de edad a tener acceso a la realización de prácticas médicas quirúrgicas para evitar la concepción sin necesidad de autorización médica o judicial y sin costo alguno. Galati señala que la ley que regulaba el

⁵¹ Enrique Groisman, 'Crítica de la Ley de Educación' (2007) *Sup. Act 1*.

⁵² Ver evaluaciones de calidad educativa de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. Disponibles en: <<http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/22/evaluacion-de-la-calidad-educativa-documentos/>> Último acceso 01/10/2016. Ver también: Germán Bet, 'Evaluando el Impacto de la Ley Federal de Educación sobre la Calidad Educativa del Nivel Medio,' (2008) *Anales - Asociación Argentina de Economía Política* 1.

⁵³ UNESCO, 'TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo: Factores Asociados: Argentina' (Santiago 2015) <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Argentina-Ficha-Factores-Asociados.pdf>> Último acceso 01/10/2016.

ejercicio de la medicina, con anterioridad a la sanción de esta norma, daba a los/as médicos/as la potestad de autorizar dichas prácticas en los pacientes sólo por indicación terapéutica.⁵⁴ Si bien, la autorización judicial no era requerida legalmente, salvo para personas incapaces, los amparos se multiplicaban en la justicia requiriendo estas intervenciones.⁵⁵

Por el contrario, la ley 26.130 sólo exige como requisito la petición formal y el otorgamiento de consentimiento informado del/de la paciente. Esto constituye un cambio radical en materia de salud reproductiva y de respeto de la autonomía de los/as pacientes. Principalmente, del respeto de la autonomía de aquellas personas que por su situación socio-económica no podían llevar adelante estos procedimientos en forma privada acordada con su médico/a particular, por medio de un pago, y sin solicitar autorización alguna.⁵⁶ Si bien los/as profesionales de la salud se encuentran facultados a negarse a participar en estos procedimientos, ejerciendo objeción de conciencia, los establecimientos de salud están obligados a proporcionar reemplazos que aseguren el derecho a la planificación familiar y anticoncepción de las personas. En este sentido, Recabarren Bertomeu afirma que nuestro país ha sido fluctuante en cuanto a sus políticas públicas en materia de derechos sexuales y reproductivos. Por ejemplo, en el año 1974 el gobierno de turno limitó la adopción de medidas anticonceptivas fundado en ideologías conservadoras pro-natalidad. Por el contrario, la ley 26.130 da inicio a una etapa de compromiso con el ejercicio de estos derechos.⁵⁷

La ley 26.150, también del año 2006, estableció el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Su objetivo es asegurar el derecho a la educación sexual de los/as estudiantes de todo el territorio nacional, con independencia de que las instituciones educativas sean públicas o privadas, *desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria*.⁵⁸ El motivo principal de la sanción de la ley, como explica su propio texto, fue dar cumplimiento a lo establecido en normativa nacional y en compromisos asumidos a través de tratados internacionales de derechos humanos como la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Conforme la norma, la educación sexual integral es aquella que *articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos*.⁵⁹ En palabras de Montaña, dicha educación tiende a la construcción holística de la sexualidad en el ámbito educativo, donde también se ejercen relaciones de poder.⁶⁰ Asimismo, como señalan Famá y Herrera, se reconoce a los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos sexuales y reproductivos, con derecho a acceder a la información pertinente sobre los mismos

⁵⁴ Elvio Galati (2011) 'Un Cambio Paradigmático en la Salud: Consideraciones Sociales de la Ciencia Jurídica a Partir de la Ley Argentina de Derechos del Paciente' (2011) 2 *Eä Journal* 1, 9.

⁵⁵ Walter Pelle y María Carla Bostiancic, 'Análisis Crítico de la Ley 26.130' (2006) *ADLA-2006-D*, 3634.

⁵⁶ Gastón Blasi, 'Ley N° 26.130: La Legalización de las Intervenciones de Contracepción Quirúrgicas' (2007) *Sup. Act*, 1; Paula Siverino Bavio, 'Derechos Humanos y Ligadura de Trompas: Comentario a la Ley 26.130' (2006) *LA LEY*2006-F, 1254.

⁵⁷ José Recabarren Bertomeu, 'Marco Legal en Salud Sexual en Argentina' (2012) 1 *Revista Ciencias de la Salud* 89, 89.

⁵⁸ Ley 26.150, artículo 4.

⁵⁹ *Ibid.*, artículo 1.

⁶⁰ Alejandra Montaña, 'Sexualidad -[es]- en la Escuela: En las Voces de sus Protagonistas' (2012) 7 *Revista de la escuela de ciencias de la educación* 183, 187.

y a tener acceso a métodos y servicios de salud en la materia, independientemente de la voluntad de sus padres.⁶¹ A pesar del valor y la necesidad innegables de esta ley, hacia mediados del año 2012, la implementación de la misma fue sólo parcial y fragmentaria, no por ausencia de elaboración de los materiales didácticos y de formación, sino por las resistencias internas y conservadoras que impiden abordar la sexualidad desde un enfoque de derechos humanos dentro de los ámbitos educativos.⁶²

5.5 RÉGIMEN JUBILATORIO

La ley 26.222, sancionada en el año 2007, que tuvo como principal objeto “la libre opción del Régimen Jubilatorio”, reconoció a los/as trabajadores/as la facultad de optar entre el Régimen Previsional Público de Reparto o el de Capitalización. La privatización del sistema jubilatorio en Argentina fue una de las políticas neoliberales más radicales implementadas durante la presidencia de Menem que afectó alrededor de 15.000.000 de personas. De esta manera, los aportes de los trabajadores fueron entonces administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), las cuales eran mayoritariamente de origen extranjero.⁶³ En palabras de Mariano Nino, “la solidaridad intergeneracional” fue reemplazada por “la acumulación individual” administrada por el mercado, quien fue el único beneficiado con la implementación de este sistema.⁶⁴

En este sentido, en abril de 2007, el entonces presidente Kirchner en un discurso público y en demostración del procedimiento online para el traspaso del sistema privado al público sostuvo que: *Lo que hicieron estas entidades [por las AFJP] fue tomar esos fondos [por los aportes de los trabajadores] y aprovechar la situación de déficit que se fue creando en el Estado. Se dedicaron a prestarle al Estado a tasas altas y a las provincias a tasas realmente increíbles.*⁶⁵ Sin embargo, Conesa señala que el verdadero motivo detrás de esta reforma legislativa habría sido lograr la apropiación de las divisas extranjeras en manos de las AFJP para, de esta manera, conseguir equilibrar la balanza de pagos y la demanda de dólares.⁶⁶ Es dable recordar que para enero de 2008, los números de la ANSES indicaban que se habían realizado 1.263.278 de traspasos del sistema de las AFJP al sistema público de reparto.⁶⁷

⁶¹ María Victoria Famá y Marisa Herrera, ‘Cuando el Estado Asume su Rol de Garante del Efectivo Goce de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Niños y Adolescentes: A Propósito de la Ley Nacional de Educación Sexual’ (2006) *ADLA 2006-E*, 5597.

⁶² María Herminia Di Liscia, ‘Identidades y Prácticas en Conflicto. El Programa Nacional de Educación Sexual Integral de Argentina’ (2013) 8 *La manzana de la discordia* 67, 78.

⁶³ Mariano Nino, ‘Algunos Puntos Clave para Entender la Situación Actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones Argentino’ (2005) 211 *Revista Realidad Económica*, 74-99.

⁶⁴ *Ibid.*, 76

⁶⁵ La Nación, ‘Con Críticas a los 90, Kirchner Fomentó el Traspaso al Estado’ (Buenos Aires, 12/04/2007) <<http://www.lanacion.com.ar/899411-con-criticas-a-los-90-kirchner-fomento-el-traspaso-al-estado>> Último acceso 01/10/2016.

⁶⁶ Eduardo Conesa, ‘La Verdadera Razón de una Medida Controvertida’ (2008) *Sup. Esp. Reforma al Sistema Previsional*, 33.

⁶⁷ Diario 26, ‘Más de 1,2 Millones de Personas se Pasaron al Sistema de Reparto’ (Buenos Aires 18/01/2008) <<http://www.diario26.com/mas-de-12-millones-de-personas-se-pasaron-al-sistema-de-reparto-58391.html>> Último acceso 01/10/2016.

En noviembre de 2008, ya encontrándose Fernández de Kirchner en ejercicio de la presidencia, fue sancionada la ley 26.425 que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino. Dicha norma implicó la unificación del régimen jubilatorio en manos del Estado. Si bien los distintos pasos adoptados a fin de nacionalizar el sistema jubilatorio fueron siempre presentados como un retorno de lo privado a lo público y a políticas sociales más inclusivas, no debe perderse de vista el contexto en que estas medidas fueron adoptadas, signado por una fuerte crisis financiera internacional que determinó la necesidad del Estado de obtener recursos que ayudaran a aliviar la presión ejercida por la deuda pública.⁶⁸

6. CONCLUSIÓN

A modo de reflexiones finales, nos gustaría resaltar los elementos más llamativos que discutimos a lo largo de este trabajo. Tal vez el primero de ellos sea la sorpresa al observar que dentro de las leyes sancionadas año tras año por el Congreso de la Nación pueda encontrarse un gran número de normas francamente irrelevantes. Nos referimos aquí al hecho de que el 14% de la legislación total sancionada sea de carácter meramente conmemoratorio. Si bien, como expresamos, durante la presidencia de Kirchner no se sancionó el día nacional del pastelito, un gran número de normas efectivamente aprobadas no distan demasiado en importancia de una posible celebración del mismo.

En cuanto a la retórica de derechos humanos en el debate parlamentario, la encontramos en casi el 22% de las normas sustanciales sancionadas en el período (46 de 210). No cabe duda de que la existencia de un compromiso por la protección y promoción de los derechos humanos por parte de los/as legisladores/as nacionales debe ser motivo de celebración. De hecho, consideramos que tal compromiso es parte obligatoria de sus mandatos. Sin embargo, observamos que el discurso de derechos humanos ha sido empleado para fomentar la sanción de normas de contenido muy heterogéneo. En cuanto a las leyes que identificamos como de relevancia mayor, su análisis revela que se trata de normas fundadas en ideologías muy diferentes y persiguiendo objetivos igualmente diversos. Desde su uso para apoyar el agravamiento de penas, hasta su empleo para permitir y estimular la autonomía sexual de las personas.

Asimismo, el análisis de las normas sancionadas parece demostrar cierto desfase entre la retórica y su puesta en práctica. Si, por un lado, consideramos positiva la adopción de la ley nacional de educación o el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, al mismo tiempo nos preocupan los claros problemas de implementación efectiva, que ponen en duda el compromiso por los derechos humanos expresado al sancionarse las normas. De modo similar, creemos que las grandes proclamaciones acerca de las reformas previsionales se enfrentan con una realidad donde conviven el uso de fondos estatizados para finalidades

⁶⁸ Giselle Datz, 'The Inextricable Link Between Sovereign Debt and Pensions in Argentina, 1993-2010' (2012) 54 *Latin American Politics and Society* 101, 101.

distintas a las previsionales con jubilados/as pobres que son tildados de “caranchos” por el gobierno, cuando pretenden hacer efectivos sus derechos por vía judicial.⁶⁹

Tal vez la mayor muestra de una retórica exagerada que no termina de condecir con la realidad sea la épica construida en torno a la ley de nulidad. Como mencionamos al inicio de este trabajo, Fernández de Kirchner la resaltó como uno de los rasgos distintivos de los doce años de gobiernos kirchneristas -aunque refiriéndose a ella erróneamente como la ley de derogación. Sin embargo, tanto la relevancia de esta norma, como el mérito del kirchnerismo por su sanción parecen exagerados. Y decimos ello con la firme creencia de que las leyes de PF y OD eran inconstitucionales y nunca debieron ser aplicadas. Pero, por un lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación parece haberle otorgado un mero valor simbólico a esta norma. De hecho, la reapertura de las causas por los crímenes cometidos en el marco del terrorismo de Estado se produce merced a una decisión judicial que antecede a la norma en más de dos años. Por otro lado, la norma es de autoría de otro partido político y proyectaba la nulidad de los indultos, además de la de las leyes de PF y OB.

Por último, nos parece que existen algunos aspectos que merecen una mayor exploración a futuro. Por ejemplo, resaltamos que el uso de la retórica de derechos humanos en el marco de la deliberación legislativa se incrementó notablemente con el correr de los años hasta alcanzar un pico en el año 2006. Ello fue seguido de un marcado declive durante el período legislativo de 2007, sin que existan razones obvias para dicha caída. Sería interesante analizar las razones de tal descenso, tomando en consideración que las fuerzas políticas dominantes se mantuvieron estables. Asimismo, resultaría interesante observar qué ocurrió en el Congreso durante las presidencias de Fernández de Kirchner. La retórica pública de compromiso ineludible con la causa de los derechos humanos prosiguió durante los mandatos de Fernández de Kirchner y sería posible comparar los números que arroja dicho período con los que presentamos en este trabajo.

7. APÉNDICE

Listado de términos empleados para el análisis de contenido:

1. Tortura
2. Integridad personal
3. Derecho a la vida
4. Derecho a la alimentación
5. Libertad de Expresión
6. Acceso a la información

⁶⁹ Clarín, ‘La Presidenta Criticó los Juicios de los Jubilados contra la ANSeS’ (Buenos Aires, 30/11/2012) <http://www.clarin.com/politica/Presidenta-critico-juicios-jubilados-ANSeS_0_820118030.html> Último acceso 01/10/2016.

7. Libertad religiosa
8. Derechos y Garantías
9. Derechos y las garantías
10. Debido Proceso
11. Derecho Humano
12. Derechos Humanos
13. Derecho fundamental
14. Derechos fundamentales
15. Derecho a la vivienda
16. Vivienda digna
17. Derecho a aprender
18. Derecho a la educación
19. Derechos reproductivos
20. Salud reproductiva
21. Derecho de la mujer
22. Derecho de las mujeres
23. Derechos de las mujeres
24. Derecho de los niños
25. Derechos de los niños
26. Derechos del niño
27. Derecho de los trabajadores
28. Derechos de los trabajadores
29. Derechos del trabajador
30. Derecho de huelga
31. Derecho de los pueblos originarios
32. Derechos de los pueblos originarios
33. Derecho a la tierra

34. Derechos de las personas con discapacidades
35. Derechos de las personas con discapacidad
36. Derecho de las personas con discapacidad
37. Prohibición de discriminación
38. Derechos LGBT
39. Orientación sexual
40. Identidad de género