

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La política legislativa de la ampliación de derechos en Argentina
(2003-2014)**

Alumna: Miranda Scian

Tutor: Javier Zelaznik

Firma del tutor

Junio, 2015

Abstract: Este trabajo analiza el proceso legislativo de la política de la ampliación de Derechos en Argentina durante los gobiernos kirchneristas. La literatura sobre política legislativa es muy amplia, lo que incluye por un lado, estudios cuantitativos sobre todas las iniciativas legislativas durante períodos largos (Aleman y Calvo, 2008), o sobre un conjunto acotado de iniciativas referidas a diferentes áreas de políticas públicas (Zelaznik, 2014), y por el otro, estudios cualitativos sobre áreas de políticas públicas específicas (Alonso, 1998; Etchemendy y Palermo, 1998; Llanos, 1998). A diferencia del primer tipo de estudios, aquí el foco se coloca sobre un solo área de política pública para un ciclo político particular que incluye las iniciativas legislativas presentadas en la comisión de Derechos y Garantías de ambas Cámaras del Congreso y de Defensa del Consumidor, del Usuario y la Competencia (Cámara de Diputados). A diferencia del segundo tipo de estudios, aquí se incluye tanto un análisis cuantitativo de la producción sobre Derecho como un análisis cualitativo sobre procesos legislativos específicos. El área de Derechos es especialmente relevante no sólo por su importancia social sino también por motivos teóricos. En primer lugar, permite colocar la discusión de la producción legislativa a la luz de la literatura que inscribe a la experiencia kirchnerista en el giro a la izquierda en la región. En segundo lugar, a diferencia de otras áreas de políticas públicas la agenda de Derechos está desvinculada de los problemas distributivos que caracterizan las hipótesis de gran parte de los estudios sobre política legislativa. En tercer lugar, involucra a una gran cantidad de grupos organizados y activos, tales como los de defensa de los derechos humanos o los de la defensa de derechos sexuales, que son importantes como movilizadores de demandas pero también como proveedores de apoyo a la nueva coalición social amalgamada por el kirchnerismo. Para el análisis, éste estudio utiliza un conjunto de hipótesis derivadas de la literatura para dar cuenta de la dinámica legislativa del área de Derechos, teniendo en cuenta sus particularidades.

Palabras Clave: Proceso Legislativo; Derechos Humanos y Garantías; Movimientos Sociales; Kirchnerismo; Nueva Izquierda.

Índice

· Introducción	1
· Capítulo I: Evolución y Alcance de la Agenda de Derechos.....	4
· Capítulo II: La Producción Legislativa de la Agenda de Derechos: Una Aproximación Cuantitativa.....	19
· Capítulo III: La aprobación de la Ley 25.779 – Declarar Insanablemente Nulas las Leyes de Obediencia Debida y Punto final: Una aproximación Cualitativa.....	44
· Conclusión.....	60

Introducción

Los doce años de gobierno kirchnerista estuvieron signados por una gran cantidad de innovaciones institucionales en línea con las iniciativas regionales de lo que se ha conocido en Latinoamérica como Nueva Izquierda. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) esas innovaciones incluyeron la apertura de negociaciones colectivas (política laboral), la “estatización” de empresas previamente privatizadas como YPF y Aerolíneas Argentinas (bienes públicos), la estatización de los fondos en manos de las AFJPs (política previsional) y la creación de la Asignación Universal por Hijo (política social). Más allá de esas áreas de política pública, esas innovaciones también alcanzaron el área de los Derechos en general, y de los Derechos Humanos en particular. Entre otras iniciativas se destacan el Matrimonio Igualitario, la Ley de Identidad de Género, y la reapertura de los juicios contra las violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura militar (1976-1983).

Este trabajo analiza el proceso político de construcción de una agenda legislativa enfocada en la ampliación de los Derechos durante el kirchnerismo. El foco es especialmente relevante por varios motivos. En primer lugar, porque muestra los significativos avances en materia de Derechos Humanos y Garantías que se llevaron a cabo en nuestro país durante la última década. En segundo lugar, porque permite colocar esas innovaciones a la luz de la literatura que inscribe a la experiencia kirchnerista en el giro a la izquierda en la región. En tercer lugar, porque a diferencia de otras áreas de políticas públicas, gran parte de la agenda de Derechos está desvinculada de los problemas distributivos que caracterizan las hipótesis de gran parte de los estudios sobre política legislativa, lo que permite analizar la dinámica legislativa en un área donde son otros los intereses que están en juego. En cuarto lugar, porque involucra a una gran cantidad de grupos organizados y activos, tales como los de defensa de los derechos humanos o los de la defensa de derechos sexuales que son importantes como movilizadores de demandas pero también como proveedores de apoyo a la nueva coalición social amalgamada por el kirchnerismo. Este último punto es especialmente relevante ya que, en el contexto de debilidad en que Néstor Kirchner asumió la presidencia, uno de sus principales desafíos fue la de legitimar la autoridad presidencial y ampliar su base de apoyo social. De allí que la agenda Derechos le permitía contar con

el apoyo y la eventual movilización de organizaciones que habían adquirido una gran importancia luego de la Dictadura y que se habían mantenido mayormente al margen de los alineamientos políticos (Iriart, 2013).

Para el análisis de la política legislativa de la agenda de Derechos, éste estudio utiliza un conjunto de hipótesis derivadas de la literatura, teniendo en cuenta sus particularidades. La literatura sobre política legislativa es muy amplia, lo que incluye, por un lado, estudios cuantitativos sobre todas las iniciativas legislativas durante periodos largos (Aleman y Calvo, 2008), o sobre un conjunto acotado de iniciativas referidas a diferentes áreas de políticas públicas (Zelaznik, 2014), y por el otro, estudios cualitativos sobre áreas de políticas públicas específicas (Alonso, 1998; Etchemendy y Palermo, 1998; Llanos, 1998). A diferencia del primer tipo de estudios, en este trabajo el foco se coloca sólo sobre un área de política pública para un ciclo político particular. A diferencia de ambos tipos de estudios, aquí se adopta una estrategia mixta que combina el análisis cuantitativo de la producción sobre Derecho con el análisis cualitativo sobre procesos legislativos específicos.

La sección cuantitativa analiza el éxito de la agenda legislativa de Derechos, así como el consenso con que contó. Para ello se ha creado una base de datos que incluye las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el área de Derechos durante el período que comienza el 25 de mayo del 2003 y finaliza el 31 de diciembre del 2014. A su vez, la gran parte de los proyectos corresponden a políticas públicas sustantivas. La sección cualitativa analiza la forma en que los elementos discutidos en términos cuantitativos se expresan en un caso particular, y la forma en que interviene y se expresan actores extraparlamentarios tales como los organismos de defensa de los derechos humanos y la prensa. Para ello el foco está puesto en el proceso legislativo que llevó a la sanción de la Ley 25.779 de Nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

La tesis está organizada en tres capítulos. En el primero se desarrolla una discusión teórico conceptual orientado a presentar las características del área de Derechos, lo que incluye su evolución a lo largo de la historia y la influencia de la Nueva Izquierda sobre la forma en que la discusión ha sido abordada en América Latina durante la última década. En el segundo capítulo, se presenta el análisis cuantitativo de la producción legislativa de la agenda de derechos. En primer lugar, se presenta la literatura sobre producción legislativa en Argentina para derivar las hipótesis que

orientarán el trabajo empírico. En segundo lugar, se presenta su estructura metodológica, las características de la base de datos, la forma en que se operacionalizan las variables y los indicadores. En tercer lugar, el capítulo desarrolla el análisis cuantitativo. En el tercer capítulo se desarrolla el análisis cualitativo de este trabajo. En primer lugar, se presenta la literatura sobre producción legislativa en Argentina para derivar las hipótesis que orientarán el trabajo empírico. En segundo lugar, se analiza el proceso legislativo que llevó a la sanción de la Ley 25.779 (Nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final) y la lógica de acción prevaleciente de los actores involucrados en esta cuestión. Finalmente, en la conclusión se muestran los resultados alcanzados y se exponen propuestas para superar las limitaciones en futuros trabajos.

Capítulo I - Evolución y Alcance de la Agenda de Derechos

Durante la década de los noventa, América Latina adoptó reformas neoliberales que perjudicaron a vastos sectores sociales, lo que agudizó la desigualdad social ya existente en la región. En este contexto, surgió el fenómeno conocido como el giro a la izquierda: entre fines de los noventa y principios del nuevo siglo llegaron a la Presidencia, en casi todos los países de Sudamérica, líderes pertenecientes a partidos de izquierda que promovían una agenda de intervención estatal que contravenía el énfasis en el mercado de la agenda neoliberal, y cuya prioridad era disminuir la desigualdad y la pobreza (Natanson, 2008: 25 y 270). Todos los gobiernos de la Nueva Izquierda incorporaron sectores anteriormente excluidos. En primer lugar, la incorporación al consumo y el mercado, por medio de programas de transferencia de renta, subsidios o aumentos salariales; en segundo lugar, la ampliación de la cobertura de salud y el incremento de la matrícula escolar; finalmente, la inclusión a la arena política de grupos marginados (Natanson, 2008: 270). Muchas de estas medidas pudieron llevarse a cabo gracias al commodity boom, que proporcionó recursos para financiar políticas basadas en la intervención del Estado (Levitsky y Roberts, 2011: 11).

Sin embargo, a diferencia de la izquierda clásica, la nueva izquierda no se enfoca únicamente en las inequidades que surgen de las clases sociales sino también en las desigualdades raciales, étnicas y de género (Levitsky y Roberts, 2011: 5), abriendo el espacio a nuevas temáticas y a la discusión de nuevos derechos. Entre los grandes logros de la Nueva Izquierda se encuentran los avances que se realizaron en materia de derechos humanos. A principios del siglo XXI, la democracia había llegado a un grado de madurez tal que los militares dejaron de representar una amenaza a la estabilidad del régimen, lo que sumado a la persistencia de las demandas de justicia por parte de las víctimas y los familiares, llevó a que muchos países de la región elaboren políticas concretas sobre las violaciones que se produjeron en las dictaduras de los años setenta y ochenta (Armony y Arnson, 2009: 9-10).

La ampliación de derechos fue en gran medida realizada en base a consideraciones estratégicas, producto de las demandas, movilizaciones y presentaciones judiciales de diferentes sectores de la sociedad, y como forma de incorporar a esos actores a la coalición social de apoyo al gobierno (Zelaznik, 2011) . Por ejemplo, en Argentina, el conflicto de la instalación de las papeleras en Uruguay, y las grandes movilizaciones ambientalistas que surgieron en Argentina, impulsaron acciones de

gobierno dirigidas a crear políticas sobre la protección del medio ambiente (Maurino, 2009: 77). La prédica de los organismos de derechos humanos fueron cruciales para las iniciativas tendientes a anular las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, así como de la subsiguiente profundización de las investigaciones judiciales. Por medio de una acción coordinada con el Congreso y la Corte Suprema, Kirchner removió los obstáculos institucionales y, de esta forma, profundizó la lucha de verdad, justicia y reparación (Maurino, 2009: 77). Por su parte, las organizaciones de defensa de los derechos de los homosexuales fueron cruciales en el proceso de aprobación de las leyes de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género.

En este capítulo se analiza la sucesión de oleadas de Derechos a nivel global, poniendo en perspectiva la manera en que la misma se expresó en Argentina. Para ello se partirá de la distinción clásica entre derechos civiles, políticos y sociales, a los cuales se le sumaron posteriormente nuevos derechos en sucesivas olas. De particular interés serán los derechos de los usuarios y los relacionados con la reparación a las violaciones de derechos humanos por parte de autoridades estatales, lo que en el caso argentino remite a la forma en que se ha intentado resolver las secuelas de la represión ilegal durante la última dictadura militar (1976-1983).

Evolución de los Derechos

Uno de los estudios más relevantes sobre la evolución de los derechos es el trabajo de T.H. Marshall sobre la teoría de la ciudadanía, en que se identifican tres tipos de derechos: civil, político y social. El civil hace referencia a los “derechos necesarios para la libertad individual” (Marshall, 1949: 302) e incluye los derechos a la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y de religión, el de propiedad, a firmar contratos legítimos, y el derecho a la justicia (Marshall, 1949: 302). Los derechos políticos incluyen los de “participar en el ejercicio del poder político” (Marshall, 1949: 302), ya sea como autoridad política o como elector de los integrantes de tal cuerpo. Finalmente, entre los derechos sociales se incluye desde el “derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad” (Marshall, 1949: 302-303).

Según Marshall, los derechos civiles comenzaron a desarrollarse en el siglo XVIII, lo que implicó la democratización de un *status* ya existente que afectaba a la

totalidad de los integrantes adultos de la comunidad. Esto significó, por un lado, la incorporación gradual de nuevos derechos a este *status* y, por otro lado, la creación de una sola ley igual para todos los miembros de la sociedad (Marshall, 1949: 306-307). En Argentina, la recepción de esos derechos pueden identificarse con la generación del ochenta, recién a fines del siglo XIX. De acuerdo con Botana (1976), la fórmula de Alberdi acerca de qué personas y bajo qué normas se puede ejercer el gobierno de una sociedad implicaba la coexistencia de dos repúblicas: la abierta y la restrictiva. Por un lado, en la república abierta, la libertad civil corresponde a todos los ciudadanos; por otro lado, en la república restrictiva sólo una minoría puede ejercer la libertad política (Botana, 1976: 52-53).

En el siglo XIX comenzó, según Marshall, el período de formación de los derechos políticos. A diferencia de los derechos civiles, la historia de los derechos políticos no consistió en la fundación de nuevos derechos, sino en extender derechos ya establecidos, los de votar y ser miembro del parlamento, a segmentos sociales que se encontraban excluidos de los mismos. En otras palabras, el derecho político transformó un derecho particular (pertenecía solo a una cierta parte de la sociedad) en un derecho universal (Marshall, 1949: 304-307). En Argentina, el primer paso a la universalización del sufragio fue con la Ley Sáenz Peña que se sancionó en 1912. Esta ley creó un nuevo padrón electoral basado en “los listados de enrolamiento militar, y el voto secreto y obligatorio para todos los ciudadanos varones mayores de 18 años”¹. Posteriormente, esos derechos fueron extendidos a las mujeres, en 1947, cuando se sancionó la Ley 13.010 que permitió que puedan votar (Pigna, 2014).

Finalmente, en el siglo XX, Marshall identifica el comienzo del camino de los derechos sociales. Estos aparecen con el objetivo de reducir la desigualdad social y así, mejorar el bienestar social general. Los tres pilares en los cuales se sentaron las bases de los derechos sociales fueron el trabajo, la educación y la seguridad social. En el caso del trabajo, Marshall se refiere a la mejora de las condiciones laborales y una disminución de la jornada de trabajo para todos aquellos que trabajaban en el área industrial. En el aspecto educativo, Marshall sostiene que el derecho a la educación es un “genuino derecho social” (Marshall, 1949: 310) debido a que el fin máximo de la educación en la infancia es crear al futuro adulto. Finalmente, en el ámbito de la seguridad social, Marshall se refiere a la creación de un sistema de justicia social en el cual todos estén

¹ Roque Sáenz Peña: “*Quiera el pueblo votar*”. (s.f.). Visto en Mayo 28, 2015, del Sitio Oficial El Historiador http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/republica_liberal/saenz_pena_quiera_el_pueblo_votar

integrados y nadie quede librado a “la suerte del mercado y a las obligaciones ordinarias impuestas por el contrato y las reglas del juzgado” (Marshall, 1949: 310, 311 y 326). A pesar de que existen experiencias previas, en Argentina los derechos sociales se expanden y consolidan durante el gobierno de Juan Perón (1946-1955), en el cual se llevaron a cabo políticas sociales con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. En el plano educativo, el gobierno de Perón incrementó el gasto destinado a la educación y realizó una reorganización administrativa que implicó separar las actividades educativas del Ministerio de Justicia y transformarlas en la jurisdicción de un ministerio independiente. Estas dos medidas llevaron a una significativa mejora en la enseñanza, especialmente, en el nivel secundario (Pastoriza y Torre, 2002: 297). En el plano previsional, el derecho a la previsión social dejó de ser un “beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se [extendió] a amplias franjas de la clase trabajadora”². Además, se creó el Instituto Nacional de Previsión Social que buscaba, por un lado, promover la jubilación y, por el otro lado, incorporar a los diferentes esquemas jubilatorios en un régimen unitario con el fin de disminuir las desigualdades sociales. Esto implicó un avance significativo en materia de derechos de los adultos (Pastoriza y Torre, 2002: 288-289).

Estos son los derechos que Marshall había teorizado a mediados del siglo XX. Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, diversos grupos sociales comenzaron a movilizarse a favor de nuevos intereses. En muchos casos, estas organizaciones lograron captar la atención de la comunidad internacional. De esta forma, sus reclamos adquirieron una relevancia a nivel global. Entre ellos pueden identificarse los derechos de los consumidores, de las mujeres, de las minorías sexuales, de la salud, y respecto a los crímenes de lesa humanidad.

Los derechos de los consumidores y los usuarios tienen como hito la organización, en marzo de 1960, de la primera conferencia de entidades a favor de los usuarios en La Haya. Este hecho marcó el principio de la historia de los derechos de los consumidores. Su principal objetivo era desarrollar medidas para asesorar a los clientes sobre la calidad y el valor de los productos, y su resultado fue el nacimiento de la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU)³. En Argentina, uno

² *La Evolución del Sistema Previsional Argentino* (2009). (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) ed.). Argentina, p. 4.

³ *Historia del movimiento de los consumidores*. (s.f.). Visto en Abril 10, 2015, del Sitio Oficial de Consumers International <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/>

de los mayores logros en materia de derechos de los consumidores fue la sanción en 1993 de la Ley de Defensa del Consumidor. Asimismo, el apagón en Ciudad de Buenos Aires en 1999 y la crisis social y política del 2001 también impulsaron significativos avances en el área de los usuarios, a partir de la perseverancia de diversas organizaciones de consumidores, (Chamatrópulos, 2008: 3, 5 y 6)⁴.

Los derechos de los homosexuales también significaron una novedad en la historia de las garantías de los hombres. A fines de los sesenta se produjo en la ciudad de Nueva York uno de los acontecimientos más significativos en materia de derechos de los homosexuales: Stonewall. Fue la primera vez que la comunidad homosexual confrontó con la policía. Esto causó una gran conmoción y, semanas más tarde, se fundó en Nueva York el Frente de Liberación Gay (GLF). A fines de ese mismo año, existían grupos representantes del GLF en varias ciudades y universidades de todo el país. Rápidamente, se difundieron a otras partes del mundo como Canadá, Francia, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, México, Argentina, Australia y Nueva Zelanda. Para conmemorar el primer aniversario de la protesta de Stonewall el GLF puso en marcha la primera manifestación pacífica. Se llevó a cabo en la ciudad de Nueva York y tuvo una gran convocatoria. Desde ese día, todos los desfiles del Orgullo Gay en todo el mundo se celebran alrededor del 28 de junio como forma de homenaje al hecho histórico de Stonewall (Noir, 2010: 135-136). En 1984, en Argentina se fundó, la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), organización activista por la defensa de los derechos de los homosexuales. Dos de sus logros más recientes son la ley de Matrimonio Civil con acceso para las parejas del mismo sexo y la ley del Derecho a la Identidad de Género. El matrimonio igualitario permitió que parejas del mismo sexo puedan adoptar; por otra parte, la ley de Identidad de Género implicó un importante avance en la lucha por el reconocimiento de la identidad de las personas travestis, transgéneros y transexuales en Argentina⁵.

Otro de los derechos que cobró importancia luego de la década de los sesenta, fueron los derechos de la mujer. La lucha por estos derechos comenzó alrededor de fines del siglo XIX y principios del XX. Los principales reclamos se basaban en la exigencia por parte de las mujeres de tener los mismos derechos políticos que los hombres. Estas demandas fundaron las bases para el sufragio femenino (Barrancos, 2014). Sin embargo, no fue hasta mediados de los setenta que el movimiento feminista

⁴ Más adelante se hará un análisis más específico sobre esta cuestión.

⁵ Sitio Oficial de la Comunidad Homosexual Argentina (<http://www.cha.org.ar/>).

cobró ímpetu. En 1976, en el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres, Diana Russell, una reconocida activista sudafricana, habló acerca de los femicidios: asesinatos de mujeres por razones de género. Este hecho fue un acontecimiento de vital importancia para la evolución del movimiento feminista (Atencio, 2013). En Argentina en los años ochenta, luego de la recuperación democrática, la agenda de los grupos feministas sufrió cambios significativos. Los dos tópicos centrales pasaron a ser la violencia doméstica y el reconocimiento político. Con respecto a la violencia doméstica, la Constitución de 1994 otorgó jerarquía constitucional a todos los tratados internacionales sobre la discriminación y el maltrato de la mujer. Con referencia al reconocimiento político, la Constitución estableció que sea obligatorio la participación de las mujeres, en una proporción del treinta por ciento, en las listas de candidatos a cargos electivos (Barrancos, 2014).

A fines de los ochenta y principios de los noventa, el concepto de crimen de lesa humanidad obtuvo reconocimiento legal. Sin embargo, los orígenes del término se remontan a mediados del siglo XX. El Holocausto puso en evidencia el vacío legal relativo a los estándares internacionales y a la responsabilidad penal de las violaciones de derechos humanos. Una de las primeras medidas que se llevaron a cabo para reparar esto fue la elaboración de una serie de tratados que proponían un nuevo modelo de responsabilidad penal en el cual el Estado debía responsabilizarse de las violaciones de derechos humanos y, a su vez, debía actuar para solucionar la situación. A pesar de estos esfuerzos, en los años ochenta y noventa, se empezó a ver que los crímenes de lesa humanidad no avanzaban (Sikkink, 2013: 28-29). Activistas y organizaciones sociales manifestaron la idea de que “mientras no se imputara la responsabilidad de los acusados de forma individual, no habría incentivos suficientes para modificar sus conductas” (Sikkink, 2013: 29). A partir de estas declaraciones, se estableció la posibilidad de imputar a los funcionarios de alto rango, y con el paso del tiempo, el conjunto de actores susceptibles a ser juzgados se extendió. Todas estas modificaciones llevaron a la mejora de la justicia a lo que se refiere a violaciones de derechos humanos. Este nuevo modelo de responsabilidad penal individual se aplica a un grupo de derechos que se consideran “derechos de integridad física, derechos de la persona o, cuando se violan, crímenes fundamentales” (Sikkink, 2013: 30). En Argentina, se realizaron importantes avances con respecto a los crímenes de lesa humanidad. Luego de la última Dictadura, se llevaron a cabo en el país medidas significativas en materia de violaciones de derechos humanos. Sólo para mencionar algunos ejemplos, durante el gobierno de

Alfonsín, se realizaron los juicios a las juntas militares en los que nueve comandantes de las Fuerzas Armadas fueron procesados, algunos de los cuales recibieron condenas efectivas, durante el gobierno de Menem, por su parte, se creó la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad, y durante la administración kirchnerista, se anularon las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y se reabrieron casos judiciales.

Aunque el área de la salud implica un conjunto de derechos afines a los derechos sociales discutidos por Marshall, también surgieron nuevos tipos de derechos. Como derecho social, en el año 1948 se fundó la Organización Mundial de la Salud, y a partir de este momento los derechos a la salud comenzaron a formar parte de la agenda mundial. Las principales metas en materia de salud pasaron a ser asegurar el acceso igualitario a la atención sanitaria y la defensa colectiva frente a amenazas transnacionales⁶. Como nuevos derechos, a fines de los noventa, como consecuencia de dos hechos significativos, se empezaron a tematizar cuestiones vinculadas con el derecho a decidir la interrupción de la propia vida, referidos también como eutanasia o muerte digna. En 1998, después de 25 años de lucha, el español Ramón Sampedro consiguió que el Estado apruebe su eutanasia, lo que no solo conmocionó a toda España sino que también trascendió al plano internacional (Fulco, 2007). Un año más tarde, en 1999, el doctor Jack Kevorkian fue sentenciado a prisión por haber realizado suicidios asistidos a varios de sus pacientes. Su condena dividió a la opinión pública en dos. Por un lado, estaban aquellos que consideraban a Kevorkian un asesino; pero por otro lado, existían aquellos que opinaban que la acción del doctor Kevorkian significó un avance en el derecho a la muerte digna, es decir, a morir en buenas condiciones (Schneider, 2011). En Argentina, en el año 2012, se sancionó la Ley de Muerte Digna; como consecuencia del caso de Camila Sánchez, una beba que por mala praxis nació en estado vegetativo. Desde ese momento, su familia pidió la creación de una ley que autorice el retiro del soporte vital de la niña. La perseverancia de la familia Sánchez y de los legisladores llevó a que en el país se desarrolle un marco legal que garantice la muerte digna de las personas⁷.

A partir de este análisis, queda claro que existe una multiplicidad de derechos. La agenda de los derechos incluye desde los más clásicos, como son los derechos políticos, civiles y sociales, hasta los derechos más nuevos como son, por ejemplo, los

⁶ Sitio Oficial de la Organización Mundial de la Salud (<http://www.who.int/es/>).

⁷ Quién es Camila, la beba que generó la ley de "muerte digna" (2012, Mayo 11). *Diario Perfil*. Visto en Mayo 6, 2015, de <http://www.perfil.com/sociedad/Quien-es-Camila-la-beba-que-genero-la-ley-de-muerte-digna-20120510-0016.html>.

derechos económicos. En esta tesis, dos áreas son particularmente importantes: los derechos vinculados a la Dictadura y los Derechos de los Consumidores, que se discutirán a continuación.

La Herencia de la Dictadura: los Crímenes de Lesa Humanidad

Para analizar los crímenes de lesa humanidad es interesante tomar el concepto de *cascada de la justicia* de Kathryn Sikkink. Según la autora, la cascada de la justicia tiene dos fuentes principales. La primera remite a los juicios de Núremberg que tuvieron lugar en 1945 y 1946. Esta experiencia fomentó el desarrollo de instituciones internacionales, dentro de las cuales se pueden destacar al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Gracias a estos tribunales, la doctrina y la jurisprudencia de la responsabilidad penal individual fueron puestas en práctica y, a la vez, fueron promovidas (Sikkink, 2013: 47, 50, 51 y 111). La segunda fuente hace referencia a juicios nacionales e internacionales de responsabilidad penal individual. Este es el caso de Grecia y Portugal. Durante la posguerra, los funcionarios públicos de estos dos países fueron juzgados por haber cometido violaciones a los derechos humanos en el pasado⁸. Estos juicios se llevaron a cabo en un contexto de cambio tanto en el plano nacional, como internacional relativo a las posturas sobre el autoritarismo y los derechos humanos.

Entre 1948 y 1953, en Europa se creó un sistema para tratar el asunto de los derechos humanos. Una de las primeras medidas fue la creación de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Su principal objetivo era que se aseguraran los derechos y que las víctimas tuvieran derecho a una indemnización efectiva. Esta Convención inspiró nuevas instituciones de defensa de los derechos humanos como, por ejemplo, la Comisión Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Amnistía Internacional. A fines de los sesenta y comienzos de los setenta como consecuencia de la guerra de Vietnam, surgieron grupos de protesta de izquierdas que elevaron el grado de concientización sobre los derechos humanos en Europa y el resto del mundo (Sikkink, 2013: 47, 50, 51).

⁸ Se refiere a las dictaduras que tuvieron lugar en Portugal (1926-1974) y en Grecia (1967-1974).

Argentina es un caso clave en la discusión de estos derechos. Luego del golpe de Estado en el año 1976, los militares reprimieron a la oposición mediante “secuestros masivos, encarcelación sin cargos, torturas y asesinatos” (Sikkink, 2013: 79). Con el retorno de la democracia en 1983, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas (CONADEP) presentó un informe que identificaba cerca de 9000 desaparecidos durante 1975 y 1983, aunque las estimaciones más comunes calculan que el número sería cercano a los treinta mil desaparecidos. No sólo las cifras eran impactantes, sino también los métodos represivos que usaron las Fuerzas Armadas entre los que se pueden destacar las desapariciones y la apropiación de los bebés de las madres desaparecidas, la falsificación de identidad y la entrega en adopción a familias simpatizantes al gobierno (Sikkink, 2013: 79).

Aún durante la dictadura, muchas familias comenzaron a buscar a sus parientes. El esfuerzo de estas personas llevó a la creación de las organizaciones de las Madres de Plaza de Mayo (mujeres que buscaban a sus hijos) y de las Abuelas de Plaza de Mayo (mujeres que buscaban tanto a sus hijos, como a sus nietos). Junto a estas dos entidades, surgieron en el país numerosos grupos dedicados a la protección y promoción de los derechos humanos. Entre ellos se encontraban el Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS), el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), y la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (Sikkink, 2013: 80). A pesar de los avances que estas agrupaciones habían realizado, se dieron cuenta de que necesitaban de la cooperación internacional. Para ello acudieron a organizaciones como Amnistía Internacional (AI) y la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). A partir de ese momento, los activistas argentinos recobraron fuerzas. En 1980, la CIDH publicó un informe sobre la situación de Argentina y expresó por escrito la necesidad de llevar a cabo juicios por delitos de lesa humanidad. El régimen militar reaccionó censurado este informe. No obstante, el CELS junto a otras entidades logró distribuir este informe de manera clandestina (Sikkink, 2013: 80-83). Este informe sumado a los pedidos de justicia de los familiares de las víctimas llevó a que en el año 1983 el pedido de justicia y castigo a todos los culpables se transformará en un “eslogan y en el pedido más importante del movimiento” (Sikkink, 2013: 86).

En diciembre de 1983 Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la nación, lo que marcó el retorno de la democracia. En este nuevo clima los pedidos de justicia se hicieron más fuertes y como consecuencia, Alfonsín llevó a cabo una serie de medidas

claves, entre las que se destacan la derogación de la ley de amnistía y la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). Sin embargo, la más significativa fue el juicio a las Juntas militares (Sikkink, 2013: 87). Según el análisis de Catalina Smulovitz, las demandas judiciales constituyen una “poderosa herramienta de intervención para los actores sociales y políticos” (Smulovitz, 2008: 288). Esto se debe a dos razones. Por un lado, posibilita que sus pedidos sean reconocidos por las instituciones y, a su vez, adquieran una influencia social y política, como también una legitimidad simbólica. Por otro lado, obliga a las autoridades políticas a tomar decisiones que aceleran la solución de ciertos conflictos (Smulovitz, 2008: 288). El resultado de los juicios fue la condena de cinco de los nueve jefes de las Juntas militares. A pesar de estos fallos, los abogados de las víctimas realizaron demandas a militares de rangos inferiores. Por consiguiente, casi trescientos militares fueron procesados. Esto creó tensiones en ciertos segmentos de las Fuerzas Armadas argentinas lo que llevó, eventualmente, a una rebelión militar en la Semana Santa de 1987. En parte como consecuencia de este levantamiento armado, Alfonsín impulsó la ley de Obediencia Debida, ley que limitaba la posibilidad de que se juzguen a todos los militares (Sikkink, 2013: 91-93).

En 1989, Carlos Menem pasó a ser el nuevo presidente de la Argentina. Menem les dio a los integrantes de las Fuerzas Armadas un indulto. Como resultado, se produjo un *efecto bumerán* en el cual los grupos nacionales que defendían los derechos humanos recurrieron a organizaciones internacionales con el objetivo de empoderarse y, de esta forma, presionar al gobierno desde adentro pero también desde afuera. El contexto era favorable para esta clase de decisiones gracias a la reforma de la Constitución de 1994 que le concedió estatus constitucional a los pactos internacionales en materia de derechos humanos. Por otra parte, la norma consuetudinaria internacional era aplicable a nivel nacional. En ese contexto hubo nuevos avances, no siempre con el apoyo de las autoridades. Primero, aún antes de la reforma constitucional, en 1992, se creó la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI) que tiene como objetivo principal la búsqueda y localización de niños desaparecidos durante la última dictadura militar⁹. Segundo, en 1998 el Congreso transformó en ley la derogación de las leyes de obediencia debida y punto final, aunque sus efectos fueron simbólicos antes que efectivos. Ese mismo año, se abrieron juicios al general Videla y el almirante Massera,

⁹ Sitio Oficial de la CONADI (<http://www.conadi.jus.gov.ar/>).

aprovechando los resquicios abiertos por la Ley de Obediencia Debida respecto de los delitos de apropiación de menores (Sikkink, 2013: 93-94).

Durante la gestión de Néstor Kirchner, las violaciones de los derechos humanos en el pasado reciente se han puesto en el centro de la escena. Una de las medidas más importantes que llevaron a cabo fue la nulidad de las leyes de amnistía en el 2003. Dos años más tarde, en el 2005, la Corte Suprema declaró inconstitucionales estas dos leyes. Esto permitió la reapertura de cientos de casos. Otra política que el gobierno kirchnerista implementó consistió en otorgar beneficios a las víctimas y familiares de las víctimas de la Dictadura (Sikkink, 2013: 93-96).

Según Sikkink, existieron condiciones que permitieron el avance en materia de derechos humanos en la Argentina. En primer lugar, la acción de los movimientos argentinos que defendían los derechos humanos fue constante y respaldada por muchos aliados tanto locales, como trasnacionales. Esto hizo que sus ideas se puedan propagar de manera eficaz. En segundo lugar, el contexto internacional en el cual comienzan a surgir los pedidos de justicia en la Argentina era favorable ya que “el movimiento mundial en defensa de estos derechos estaba ganando fuerza y estabilidad” (Sikkink, 2013: 104-105). Sikkink sostiene que la cascada de la justicia es un fenómeno que difícilmente se revierta. Y un fenómeno que empoderó la lucha a favor de los derechos humanos en todo el mundo (Sikkink, 2013: 278).

Derechos de los Consumidores

Los derechos de los consumidores surgieron con el fin de proteger a los usuarios. Uno de los primeros avances en materia de estos derechos fue la creación en 1914 de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos. El objetivo de esta comisión era impedir prácticas comerciales desleales. Este hecho fomentó la idea de que era necesario identificar a los consumidores como un grupo social diferenciado que necesitaba protección. El 15 de marzo de 1962, esta voluntad se hizo realidad gracias a las acciones del presidente norteamericano Kennedy, quien otorgó una identidad a los consumidores y propició la primera ley de defensa del mundo. Y previo a esto, en el año 1957 en el Tratado de Roma, se hace referencia al concepto de consumidores (Piris, 2000). En marzo de 1960, se llevó a cabo uno de los logros más importantes en materia de derechos de los consumidores: la primera conferencia de organizaciones de consumidores en La Haya. Esta reunión surgió como consecuencia de las demandas de

los clientes que manifestaron la necesidad de desarrollar una institución que los pueda asesorar sobre la calidad y el valor de los productos. El objetivo de esta reunión era establecer los mecanismos que ayuden a las personas a tomar decisiones de compras acertadas y, de esta manera, hacer un buen uso de su dinero. El resultado de la conferencia fue la firma de los documentos requeridos para la fundación de la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU). De esta forma, nació el movimiento mundial de los consumidores¹⁰.

Durante los siguientes años, la colaboración entre estas nuevas organizaciones fue cada vez más fuerte. Además, establecieron contactos con otros grupos y se emitió el primer boletín de la IOCU de alcance mundial. Asimismo, con el objetivo de aumentar la membresía, la IOCU sancionó una nueva Constitución que empoderó a los miembros con derecho de voto. Por otra parte, los líderes de la IOCU buscaron expandir la agenda y tratar la cuestión sobre la pobreza, y el acceso a los bienes y servicios básicos, y los reclamos presentados por los consumidores de los países en vías de desarrollo¹¹. A mediados de los años setenta, la notoria inequidad en la protección que dispensaban los países desarrollados a sus consumidores y la grave situación que padecían los consumidores de los países en desarrollo, impulsó al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a solicitar al Secretario General un estudio sobre el tema con el fin de mejorar la protección de los consumidores a nivel mundial. Como resultado, en 1983 se presentó un proyecto de Directrices para la Protección del Consumidor que, dos años más tarde, fue sancionado por la Asamblea General de la ONU (Piris, 2000). Las Directrices son un grupo de normas internacionalmente reconocidas de objetivos, concebidas para que los gobiernos de los países en desarrollo y los países recientemente independizados las utilicen para la “estructuración y fortalecimiento de políticas y leyes de protección del consumidor” (Piris, 2000).

Estos avances fomentaron la expansión de la IOCU que, a principios de los setenta, amplió sus conexiones y abrió una serie de oficinas en diferentes partes del mundo. Entre ellas, Asia y el Pacífico (comienzos de la década de los setenta), América Latina (principio de los años ochenta) y África (fines de la década de los ochenta). A fines de los noventa, 250 organizaciones en 115 países eran miembros de la IOCU. De esta forma, el movimiento de los consumidores se afianzó. Y para fines de los años

¹⁰ *Historia del movimiento de los consumidores*. (s.f.). Visto Abril 10, 2015, del Sitio Oficial de Consumers International <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/>

¹¹ Ídem.

noventa, la IOCU pasó a ser Consumers International (CI). Estos avances a escala mundial, amplió el temario de CI. Los principales fueron los referidos a los alimentos y a las normas técnicas. Otros temas que adquirieron relevancia fueron el acceso a servicios públicos y de gestión, la regulación de productos transgénicos y la protección de los derechos del consumidor en la era digital. Asimismo, se resaltó la importancia de las compañías internacionales en materia de derechos de los consumidores¹². El movimiento de los consumidores sigue inspirando a personas y organizaciones en todo el mundo. Uno de los nuevos temas que ha surgido es el de la protección del medio ambiente con el fin de garantizar “las posibilidades de acceso al consumo para las futuras generaciones de consumidores” (Piris, 2000).

El 22 de septiembre de 1993, se sancionó en la Argentina la Ley de Defensa del Consumidor. No obstante, a fines de los años cuarenta el Estado ya había llevado a cabo medidas con el fin de proteger a los consumidores, estableciendo las bases para las negociaciones en el ámbito económico-social. Además, en el año 1949 se fundó el Consejo Económico Nacional (CEN) que, entre sus miembros, se encontraban los representantes independientes de los consumidores. Su objetivo principal era extender la legitimación política del pacto social (Chamatrópulos, 2008: 5). Otro logro en materia de derechos de consumidores fue la Ley 16.454, sancionada en 1964, que le concedió a la Dirección de Abastecimiento la investigación de costos y estudios de mercado en defensa del consumidor. En 1974, el Correo habilitó la Casilla N°1000 con el objetivo de atender los reclamos de los consumidores. En esta etapa, se concebía al consumidor en términos del control de aumentos de precios producidos por la inflación, y no ligado a los derechos de los ciudadanos. Los derechos de los consumidores no formaron parte de la agenda hasta mediados de los noventa. Esto se debió a las consecuencias sociales y económicas que causaron las privatizaciones y que generaron en la sociedad la “noción de una identidad colectiva definida por oposición al prestador de servicios básicos identificado como una empresa privada” (Chamatrópulos, 2008: 2-3).

En 1985, el senador Luis León de la Unión Cívica Radical (UCR) presentó un proyecto que obtuvo media sanción, pero que nunca fue tratado por los diputados. No obstante, tres años después, el Senado envió una nueva iniciativa que, esta vez, sí fue tratada en la Cámara de Diputados. Como resultado se elaboró un nuevo proyecto que buscaba sintetizar todos los existentes, sin embargo el Senado no consideró relevante tratarlo. Finalmente, en 1991, la Comisión de Comercio de la Cámara de Senadores

¹² Ídem.

presentó una nueva iniciativa a la Cámara de Diputados que, con modificaciones, fue sancionada en 1993 como ley de Defensa del Consumidor. Un año más tarde, en 1994 en la convención constituyente, la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías trató la cuestión sobre los derechos de los consumidores. Se estableció que esta clase de derechos deberían ser tuitivos (que guarda, ampara y defiende), y se determinó un sistema de garantías que debe ser respetado por los empresarios y proveedores, como también por el Estado (Chamatrópulos, 2008: 2, 3 y 5).

A pesar de estos importantes avances, existieron dos situaciones que expusieron a los consumidores a un contexto de vulnerabilidad. En 1999, como consecuencia de un incendio de una subestación generadora de energía de la empresa eléctrica Edesur, se produjo en la Ciudad de Buenos Aires un apagón que afectó a gran parte de la población. Los problemas demoraron once días en solucionarse. La lenta respuesta del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y del Gobierno Nacional, sumado al malestar provocado por la falta de electricidad, impulsó la movilización de asociaciones de consumidores. Asimismo, órganos de control se adhirieron a este reclamo. Los principales fueron la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Comisión de Defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados de la Nación. Su principal demanda era la inmediata reparación de los conflictos. El esfuerzo de estas entidades logró que se convoque a una Audiencia Pública y que se exhibieran las irregularidades de la empresa y del gobierno ante la opinión pública. Además, se llevaron a cabo medidas judiciales a favor de los consumidores. Este hecho puso en evidencia la necesidad de mejorar los marcos regulatorios y de reforzar el compromiso por parte del Estado de garantizar los derechos pautados en el artículo 42 de la Constitución¹³ (Chamatrópulos, 2008: 6).

A fines del 2001 y principios del 2002, ocurrió otro hecho que afectó negativamente a los usuarios. Luego de la devaluación del peso argentino, la crisis económica y social se intensificó. En este contexto, las concesionarias de los servicios

¹³ Artículo 42 de la Constitución Nacional: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

públicos exigieron un aumento de las tarifas que iban desde el 60% al 300%. Esto impulsó una Comisión de Renegociación (Decreto 293/02) compuesta por representantes del Gobierno Nacional y de las empresas. El Defensor del Pueblo y un representante de los usuarios y consumidores también fueron convocados, lo que demostró el peso de la sociedad civil sobre esta temática. Sin embargo, la comisión sólo sirvió para discutir el incremento de las tarifas y, como consecuencia, las asociaciones de consumidores se agruparon y acudieron a la justicia. Al igual que en el caso del apagón, la acción de los organismos de usuarios aceleró la respuesta del gobierno y, de esta manera, demostraron su influencia (Chamatrópulos, 2008: 6-7).

Durante el gobierno kirchnerista se hicieron importantes avances en materia de derechos de los consumidores. Uno de los logros más importantes se produjo en 2014 con la aprobación de tres leyes claves. La ley 26.991 tiene como objetivo la regulación de la compraventa, permuta y locación de cosas muebles, obras y servicios. La Ley 26.992, crea el Observatorio de Precios y Disponibilidad de Insumos, Bienes y Servicios, como organismo técnico con el objeto de monitorear, relevar y sistematizar los precios y la disponibilidad de insumos, bienes y servicios que son producidos, comercializados y prestados en el territorio de la Nación. Finalmente, la Ley 26993 crea un Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo¹⁴.

Conclusiones

La política de expansión de derechos es multifacética en el sentido de que abarca distintas áreas de políticas públicas, tales como derechos civiles, políticos, sociales, ambientales, etc. En este capítulo se ha analizado las variaciones y la evolución de los derechos, poniendo énfasis en los derechos de los usuarios y el de aquellos que fueron víctimas de delitos de lesa humanidad durante la última dictadura militar. El próximo capítulo analizará la producción legislativa en el área de derechos, para el período 2003-2014, particularizando en los dos últimos.

¹⁴ Sitio Oficial de Información Legislativa (<http://www.infoleg.gov.ar/>).

Capítulo II - La Producción Legislativa de la Agenda de Derechos: una Aproximación Cuantitativa

La literatura ofrece una gran variedad de enfoques que analizan la dinámica legislativa. Dentro de los estudios que adoptan una estrategia de investigación cuantitativa, existen dos tipos: por un lado, los que ponen el foco sobre todas las iniciativas legislativas durante periodos largos; por el otro lado, los que se enfocan sólo sobre un conjunto acotado de iniciativas referidas a diferentes áreas de políticas públicas.

El primer tipo de trabajo cuantitativo trata de explicar la dinámica legislativa a partir estudios sobre todas las iniciativas legislativas durante periodos largos. Por ejemplo, Aleman y Calvo (2008) examinan el éxito legislativo en Argentina tomando en cuenta todos los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo introducidos en el Congreso argentino durante 1983 y 2001. Para el análisis del éxito legislativo presidencial, se enfocan en tres indicadores. En primer lugar, el tamaño de la coalición legislativa del presidente. Según los autores, cuanto mayor sea el tamaño de la coalición legislativa presidencial, mayor es la probabilidad de que las iniciativas impulsadas por el presidente sean aprobadas (Aleman y Calvo, 2008: 13). En segundo lugar, los efectos de la opinión pública. Según los autores “la asociación positiva entre opinión pública y aprobación de legislación del presidente es estadísticamente y sustantivamente significativa” (Aleman y Calvo, 2008: 23). En tercer lugar, las diferencias entre las cámaras. Aleman y Calvo sostienen que introducir una propuesta en el Senado, en oposición a la Cámara de Diputados, incrementa las posibilidades de que se apruebe. Según los autores, esto se debe a que como en el Senado hay menos miembros que en la Cámara de Diputados, el consenso se promueve más fácilmente. Para estos autores, y a diferencia de las expectativas convencionales, tener apoyo de la mayoría en el Congreso no asegura un éxito legislativo elevado (Aleman y Calvo, 2008: 17-18).

Para el análisis del éxito legislativo de los miembros del Congreso, toman en cuenta cuatro indicadores. En primer lugar, las características individuales de los legisladores. Según los autores, el liderazgo y la permanencia en el puesto se asocian con altas tasas de aprobación. Por otra parte, Aleman y Calvo sostienen que aquellas iniciativas introducidas por mujeres tienen menor probabilidad de ser aprobadas que aquellas introducidas por hombres. En segundo lugar, el apoyo que obtienen las

iniciativas. Según los autores, el apoyo inicial de numerosos legisladores o bien, de legisladores de más de un partido incrementa las posibilidades de que ciertas iniciativas se aprueben. En tercer lugar, las diferencias entre las cámaras. Al igual que para el caso de las iniciativas del Ejecutivo, presentar una iniciativa en el Senado, en oposición a la Cámara de Diputados, eleva las posibilidades de que se apruebe. En cuarto lugar, el tamaño de la coalición partidaria. Según los autores, el principal objetivo de los partidos políticos es aprobar aquellas leyes que los benefician y bloquear aquellas que los perjudican. Sin embargo, Aleman y Calvo advierten que esto no es viable para todos los partidos, principalmente, porque el poder en la legislatura está desigualmente repartido. Según los autores, las iniciativas que provienen de los partidos políticos con mayoría en el Congreso tienen mayores probabilidades de ser sancionadas. Su análisis muestra efectos significativos de todos estos indicadores (Aleman y Calvo, 2008: 14-16-17-18).

El segundo tipo de trabajo cuantitativo intenta describir el proceso legislativo a través de un estudio sobre un conjunto acotado de iniciativas referidas a diferentes áreas de políticas públicas. Zelaznik (2014) compara el comportamiento legislativo del Partido Justicialista (PJ) durante los gobiernos de Menem y de Kirchner contrastando tres corrientes teóricas que se enfocan en la oferta de apoyo y que enfatizan la lealtad partidaria, la ideología y la ambición política. Como indicadores de éxito legislativo, utiliza la tasa de aprobación legislativa y la duración del trámite legislativo. Este estudio encuentra nuevamente la importancia de imagen presidencial en la opinión pública respecto del éxito legislativo del presidente. Sobre la base de la observación de 109 proyectos relevantes en ocho áreas de políticas públicas con impacto distributivo, el estudio encuentra que el kirchnerismo ha tenido un éxito legislativo muy alto, medido tanto por la tasa de aprobación (91% de los proyectos del PEN son sancionados) como por la duración del trámite (la duración promedio de sanción de los proyectos del PEN es de 3,2 meses).

Tomando como punto de referencia algunos de los hallazgos de estos estudios en este capítulo se analiza las características de la producción legislativa en la agenda de derechos para el período 2003-2014.

Aspectos metodológicos

Para analizar la producción legislativa en el área de Derechos se ha construido una base de datos que contiene 137 iniciativas legislativas. El criterio de selección de

proyectos ha sido el siguiente:

- 1) Todos los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo que hayan sido girados a la comisiones de Derechos y Garantías (Senado), de Derechos Humanos y Garantías (Cámara de Diputados) o Defensa del Consumidor, del Usuario y la Competencia (Cámara de Diputados), durante el período entre el 25 de mayo del 2003 y el 31 de diciembre del 2014, hayan sido sancionados o no.
- 2) Proyectos iniciados por miembros del Poder Legislativo (Senadores y Diputados) que hayan sido girados a las comisiones de Derechos y Garantías (Senado), Derechos Humanos y Garantías (Cámara de Diputados), o Defensa del Consumidor, del Usuario y la Competencia (Cámara de Diputados), durante el período entre el 25 de mayo del 2003 y el 31 de diciembre del 2014, que al menos hayan obtenido dictamen de Comisión, o que hayan pasado al plenario aún sin dictamen¹⁵.

Las iniciativas legislativas se refieren a una gran variedad de cuestiones, por lo que se los ha clasificado en diferentes categorías:

1. Dictadura: Incluye iniciativas legislativas relacionadas con el esclarecimiento, juzgamiento o reparación por acciones de la Dictadura argentina conocida como Proceso de Reorganización Nacional que comenzó en el año 1976 y finalizó en 1983.
2. Derecho del Consumidor: Incluye proyectos sobre defensa de la competencia, normativa en el rubro indumentario, ordenación de servicios de electricidad, gas y comunicación, uso de tarjetas de créditos, y regulación del sistema turístico.
3. Discriminación: Incluye proyectos de no discriminación por cuestiones de género, orientación sexual, raza y religión, educativos, laborales y en general.
4. Derecho a la Salud: Incluye proyectos sobre el derecho del paciente, derecho a

¹⁵ Las diferencias en el criterio de selección de proyectos según el origen es el extenso volumen de proyectos iniciados por los legisladores, la mayoría de los cuales “murieron” en la comisión de la Cámara de origen, cuya inclusión hubiese complejizado este estudio dentro de los límites temporales en que se circunscribe.

una muerte digna, y derechos de los adultos.

5. Tortura y Pena de Muerte: Incluye proyectos sobre la prevención y sanción de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y sobre la regulación de la pena de muerte.
6. Genocidio y Delitos de Lesa Humanidad: Incluye proyectos sobre la prevención y sanción del genocidio y delitos de lesa humanidad.
7. Violencia Laboral: Incluye proyectos que buscan evitar y penar la violencia laboral, tanto en el ámbito privado, como público. La violencia laboral incluye acosos sexuales.
8. Atentados AMIA y Embajada de Israel: Incluye proyectos sobre los atentados a la Embajada de Israel en Argentina ocurrido en 1992 y a la Asociación Mutual Israelita Argentina ocurrido en 1994.
9. Represión del 2001/2002: Incluye proyectos referidos a las jornadas de protesta y movilización en el año 2001/2002.
10. Trata de personas: Incluye proyectos que buscan evitar y penar la trata de personas.
11. Otros: Incluye proyectos acerca del Régimen para Protección de Refugiados, Creación del Consejo Federal de Altas Autoridades de Derechos Humanos, Creación del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos, Protocolo sobre Compromiso con la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales, Creación del Premio para personas que hayan colaborado en la defensa de los Derechos Humanos, Informes sobre la situación del país con respecto a los Derechos Humanos, Inclusión de la materia de Derechos Humanos en las dependencias policiales, Día de la Paz.

A continuación, se presenta una tabla que muestra la cantidad de iniciativas presentadas y de leyes sancionadas en cada área temática. Estas diferentes áreas de política de derechos han recibido desigual atención por el PEN y los legisladores, por lo que hay una gran variación en el número de proyectos en cada una. La Tabla 1 muestra

las diferentes áreas indicando la cantidad de proyectos presentados para cada una de ellas, así como la cantidad de leyes que se sancionaron. La traducción de proyectos a ley debe hacerse con cuidado, ya que muy frecuentemente las leyes que se sancionan se basan en más de un proyecto. De allí que el número de proyectos que obtuvieron sanción sea muchas veces mayor que el número de leyes sancionadas.

Tabla 1. Iniciativas legislativas de la Base de Datos, según categoría

Área Temática	Proyectos (N)	Leyes (N)
Dictadura	47	25
Derechos del Consumidor	34	13
Discriminación	11	1
Derecho a la Salud	7	4
Tortura y Pena de Muerte	6	4
Genocidio y Delitos de Lesa humanidad	6	1
Violencia Laboral	6	0
Atentados de AMIA y la Embajada de Israel.	5	1
Represión 2001/2002	3	1
Trata de personas	3	1
Otros	9	6
Total	137	57

Los datos de la tabla indican que sólo dos áreas cuentan con más del 10% de proyectos presentados y leyes sancionadas: Dictadura y Derechos del Consumidor. Con respecto a los proyectos presentados, 34% corresponden a Dictadura y 25% a Derechos del Consumidor. Con referencia a las leyes sancionadas, 44% corresponden a Dictadura y 23% a Derechos del Consumidor. De allí que parte del análisis se enfocará en esas dos áreas de política pública. El área que les sigue a Dictadura y Derechos del Consumidor, Discriminación, tiene sólo 8% de los proyectos presentados y 2% de las leyes sancionadas.

A su vez, las iniciativas legislativas se pueden clasificar según el tipo de política pública, lo que permite distinguir según el tipo de intervención en el entramado político y social.

- 1) Sustantivas y Procedimentales: Acciones del gobierno en función de proporcionar a la sociedad ventajas y desventajas en relación a algo, y con la forma en la que se va a emprender dicha acción. Incluye la creación de organismos, entre otros.

- 2) Resarcitorias: Beneficios económicos. Incluye indemnizaciones y reparación de costos
- 3) Simbólicas: Asignación de ventajas y desventajas no tangibles. Incluye homenajes¹⁶.
- 4) Acuerdos y Tratados Internacionales: Políticas que involucran a la comunidad internacional. Incluye tratados y acuerdos internacionales, entre otros.

Para guiar el análisis se seguirá las líneas de los análisis presentados en el inicio de este capítulo. De principal interés será identificar el éxito de la agenda impulsada por los diferentes actores legislativos, como el grado de consenso de las leyes sancionadas. Para ello, ambas variables se operacionalizan de la siguiente manera:

1) Éxito Legislativo

Tasa de Aprobación: proporción de proyectos de ley que recibe sanción definitiva por parte del Congreso respecto del total de proyectos iniciados. Cuanto mayor es la proporción, mayor es el éxito legislativo

Duración del trámite legislativo: tiempo en meses que toma el proceso desde el ingreso del proyecto al Congreso hasta su sanción definitiva. Cuanto menor es la duración, mayor es el éxito legislativo

2) Consenso legislativo:

Dictámenes: número de dictámenes emitidos por la Comisión respecto de cada iniciativa legislativa. Cuanto mayor es el número de dictámenes, menor es el consenso legislativo

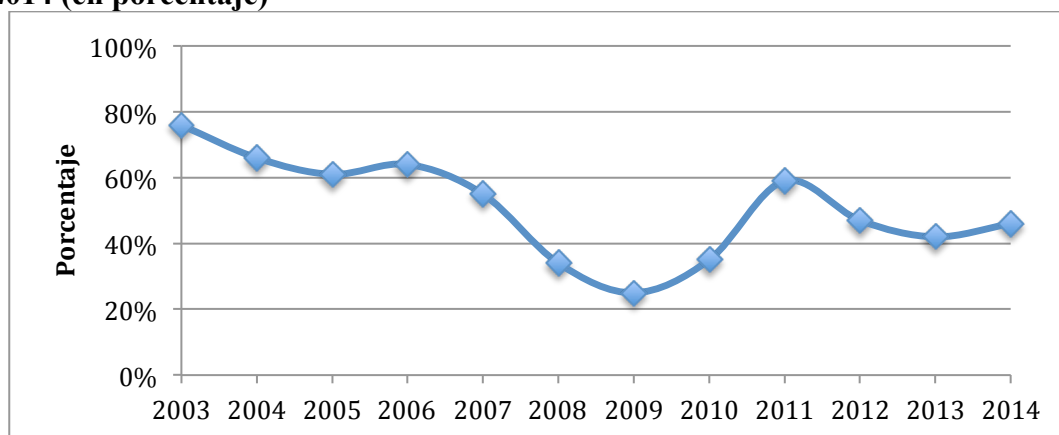
Disidencias: número de disidencia presentadas al dictamen de mayoría. Cuanto mayor es el número de disidencias, menor es el consenso legislativo

¹⁶ Delgado Godoy, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional ed.), España, pp. 4 y 5.

Votaciones en el plenario: número/proporción de votos afirmativos, negativos y abstenciones. Cuanto mayor es el número/proporción de votos afirmativos, mayor es el consenso legislativo. De la misma manera, cuanto mayor es el número/proporción de votos negativos, menor es el consenso legislativo.

Siguiendo la misma literatura es posible identificar los factores que afectan el éxito y el consenso. En primer lugar, la teoría acerca de la relación entre la opinión pública y el éxito legislativo presidencial predice tasas de aprobación altas y trámites de aprobación rápidos para el Ejecutivo cuando la opinión positiva de las autoridades es alta. En el caso aquí analizado, tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández de Kirchner han logrado mantener, la mayor parte del tiempo, una imagen positiva elevada (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Imagen positiva de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, 2003-2014 (en porcentaje)



Fuente: Diario La Nación (Poliarquía) y Diario El Destape (CEOP).

Nota: Para el período 2003-2013 se utilizaron los datos del Diario La Nación (Poliarquía) y para el año 2014 se utilizaron los datos del Diario El Destape (CEOP).

Desde el 2003, año que asumió Néstor Kirchner a la presidencia, hasta el 2007 la imagen positiva osciló entre el 76% y el 55%. El único período donde la imagen positiva de los dirigentes kirchneristas estuvo por debajo del 40% fue durante 2008-2011. Los sucesos que llevaron a la declinación de la imagen positiva de Cristina Kirchner durante esos años fueron el conflicto con el campo, la derrota legislativa del Frente para la Victoria (FpV), la pelea con el grupo Clarín y la crisis económica mundial. Sin embargo, a partir del 2010, tras la muerte de Néstor Kirchner y la recuperación de la situación económica, la imagen positiva de la presidenta Fernández de Kirchner comenzó a subir nuevamente. Y en el año 2011, alcanzó una imagen

positiva del 59%. Desde el año 2012 hasta fines del 2014, la imagen positiva de Cristina Kirchner fluctuó entre el 42% y el 47% .

En segundo lugar, la teoría acerca de la coalición legislativa presidencial predice tasas altas de aprobación y trámites de aprobación rápidos para el Ejecutivo cuando el apoyo legislativo es amplio. Al igual que con la imagen presidencial, en el caso aquí estudiado el apoyo legislativo del gobierno es alto y relativamente estable (ver tabla 2).

Tabla 2. Composición Cámara de Diputados y Senado, 2003-2011

	Cámara de Diputados							Senado					
	mayo- dic 2003	2003- 2005	2005- 2007	2007- 2009	2009- 2011	2011- 2013	2013- 2015	2003- 2005	2005- 2007	2007- 2009	2009- 2011	2011- 2013	2013- 2015
FpV	44,4	50,2	51,4	50,6	33,5	44,4	46,3	58	55,7	54,3	44,4	44,4	44,4
FRC	-	-	-	-	-	-	-	-	2,9	2,9	2,8	2,8	-
FCS	-	-	-	2,7	2,7	2,7	2,7	-	-	2,9	2,8	2,8	4,2
NE	-	-	-	-	-	1,2	1,2	-	-	-	-	-	-

Fuente: Zelaznik (2014) y cálculos propios sobre información electoral del Ministerio del Interior.

Nota: Cada columna indica períodos comenzando el 10 diciembre del primer año, y terminando el 10 de diciembre del segundo año, excepto la primera columna. FpV-PJ: Partido Justicialista (hasta diciembre 2005), Frente para la Victoria-PJ (desde diciembre 2005). Para el bienio 2005-2007 el FPV en diputados incluye el bloque Peronista Federal (7,4% de la bancas). Además el FpV se incluye a los partidos que forman parte de la alianza legislativa del Frente para la Victoria durante los años que se señalan: Frente Renovador de la Concordia -Misiones (FRC), Nuevo Encuentro (NE) y Frente Cívico de Santiago del Estero (FCS).

El FpV, ha logrado mantener una mayoría consistente durante gran parte del tiempo. En el caso del Senado, el FpV ha logrado conservar la mayoría durante todo el período. El único momento donde estuvo por debajo del umbral mayoritario fue durante 2009-2011. No obstante, pudo mantener una cuasi mayoría. En la cámara de diputados, el FpV fluctuó entre alrededor del 45% de las bancas y la mayoría. Esto, sumado al apoyo del bloque Peronista Federal, le aseguró al gobierno obtener la mayoría absoluta de las bancas (Zelaznik, 2014: 205-206). Es interesante notar que durante el período 2008-2011 la imagen positiva de Néstor y Cristina Kirchner fue significativamente baja, y que el apoyo legislativo del partido oficialista (FpV) declinó notoriamente. Esto significa que estas dos variables se mueven juntas a lo largo del período 2003-2014.

En tercer lugar, la teoría acerca de las diferencias entre las cámaras sostiene que la tasa de aprobación del Senado va a hacer mayor que la de la Cámara de Diputados. A su vez, los proyectos del Ejecutivo que ingresen en el Senado tendrán una tasa de aprobación mayor que las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados. La tabla 3 muestra la frecuencia para cada caso.

Tabla 3. Proyectos presentados y sancionados, iniciados por el Poder Ejecutivo (PEN), según Cámara de origen, por la Cámara de Diputados (HCDN) y por el Senado (HSN), 25 de mayo 2003- 31 de diciembre 2014

Origen	Proyectos (N)	Proyectos Sancionados (N)
PEN (HCDN)	13	8
PEN (HSN)	17	14
HCDN	509	28
HSN	403	7
TOTAL	942	57

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: El total de leyes (sancionadas o no) del Senado y Diputados se calcula sobre la totalidad de los proyectos presentados por cada cámara en las comisiones pertinentes.

La próxima sección está destinada al análisis cuantitativo de la información recopilada en la base de datos.

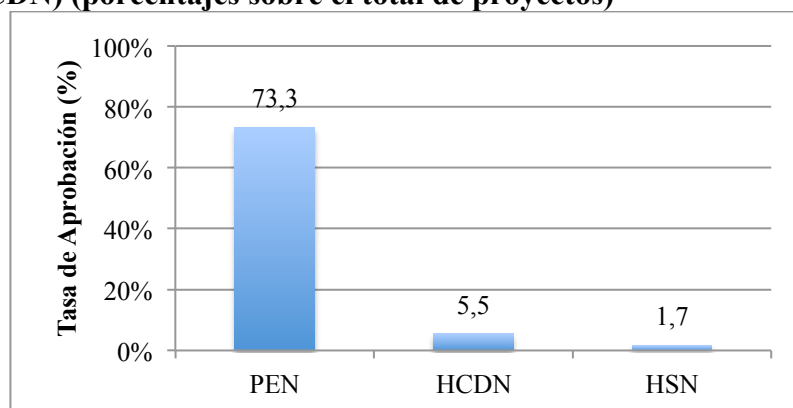
Análisis del Proceso Legislativo

En esta sección se analiza la información cuantitativa presentada anteriormente, tomando como referencia las hipótesis de las perspectivas discutidas al inicio del capítulo y sus hallazgos empíricos. Primero, se estudia el éxito legislativo tomando en cuenta la tasa de aprobación y la duración del trámite de los proyectos del Ejecutivo y del Legislativo. Segundo, se va a examinar el nivel de consenso poniendo el foco sobre el número de dictámenes y disidencias, y las votaciones. Por último, se hará un análisis particularizado de las iniciativas pertenecientes a las áreas temáticas “Dictadura” y “Derechos del Consumidor”.

Éxito Legislativo

Para analizar el éxito legislativo se tendrá en cuenta la tasa de aprobación y la duración del proceso de sanción. Recuérdese que la tasa de aprobación determina la proporción o porcentaje de proyectos aprobados sobre el total de proyectos iniciados. El Gráfico 2 muestra la tasa de aprobación para el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados y el Senado.

Gráfico 2. Tasa de aprobación para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el Honorable Senado de la Nación (HSN) y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) (porcentajes sobre el total de proyectos)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: El total de leyes (sancionadas o no) del Senado y Diputados se calcula sobre la totalidad de los proyectos presentados por cada cámara en las comisiones pertinentes.

El gráfico muestra una significativa diferencia entre las tasas de aprobación del Poder Ejecutivo y las tasas de aprobación de las iniciativas de ambas cámaras: mientras que la tasa de aprobación del Ejecutivo es del 73,3%, las tasas de aprobación del Legislativo se encuentran entre el 5,5% y el 1,7%. Ello entre otras cosas denota el tradicional predominio del Poder Ejecutivo en Argentina en la producción legislativa, pero en gran parte se debe a que el número de proyectos presentados por los legisladores es mucho mayor que el que presenta el Ejecutivo. Como se puede ver en la tabla 3 arriba, el 61% de los proyectos del área de Derechos que tuvieron sanción fueron originadas por el Congreso (35 sobre 57 proyectos). Sin embargo, el Congreso es responsable del 97% de los proyectos en el área de Derechos (912 sobre 942 proyectos).

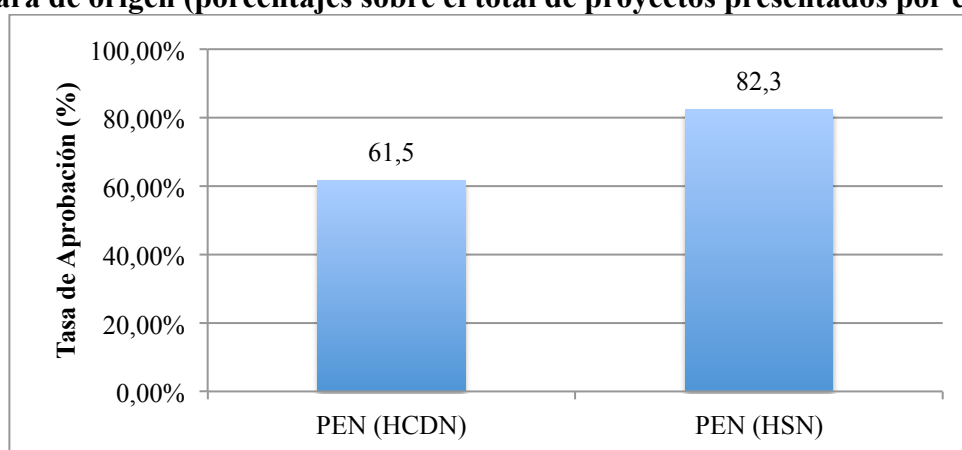
Si se compara con las tasas de aprobación que obtienen Aleman y Calvo (2008) en su estudio sobre todos los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo introducidos en el Congreso argentino durante 1983 y 2001, podemos notar que en el área de Derechos durante el kirchnerismo la tasa de aprobación del Poder Ejecutivo es más alta (73,3% vs. 51,3%), la tasa de aprobación de la Cámara de Diputados es también mayor (5,5% vs. 3,8%), mientras que la tasa de aprobación del Senado es menor (1,7% vs. 7,9%). Por otra parte, la tasa de aprobación del Poder Ejecutivo es más baja que la que encuentra Zelaznik (2014) respecto de una muestra de 109 proyectos de carácter socio-económico durante el kirchnerismo, que es del 90,8% (Zelaznik, 2014: 214).

Es interesante analizar en particular qué ocurrió con la tasa de aprobación durante el período 2009-2011, período en el cual la imagen positiva de Néstor y Cristina

Kirchner fue significativamente baja y el apoyo legislativo del partido oficialista (FpV) declinó notoriamente. La tasa de aprobación de los proyectos del Ejecutivo en el área de Derechos durante ese período fue del 60%, mientras que la tasa de aprobación durante el resto del período, en que el presidente contaba con un apoyo legislativo amplio y una imagen positiva alta, fue del 76%. Lo cual sugiere que el apoyo legislativo y/o la imagen presidencial tienen un impacto apreciable en el éxito legislativo. No se registran sin embargo diferencias en el activismo legislativo del Ejecutivo: durante el período 2009-2011 se presentaron 2,5 proyectos por año en el área de Derechos, mientras que durante el resto del período se presentaron 2,6 proyectos por año en la misma área.

Por otra parte, la diferencia entre la tasa de aprobación del Senado y la de la Cámara de Diputados no es consistente con la hipótesis que sostiene que las iniciativas que ingresan en el Senado tienen mayor probabilidad de ser aprobadas: de hecho, la tasa de aprobación de los proyectos de la Cámara de diputados es mayor que la de los proyectos del Senado, a pesar de que, como muestra la tabla 3, la cantidad de iniciativas es mayor en esa Cámara que en el Senado (80% de los proyectos sancionados con origen en el Congreso, es decir, 28 sobre 35 proyectos). Es interesante observar si existen diferencias en la tasa de éxito para los proyectos del Ejecutivo originados en diferentes Cámaras (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Tasa de aprobación para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), según Cámara de origen (porcentajes sobre el total de proyectos presentados por el PEN)



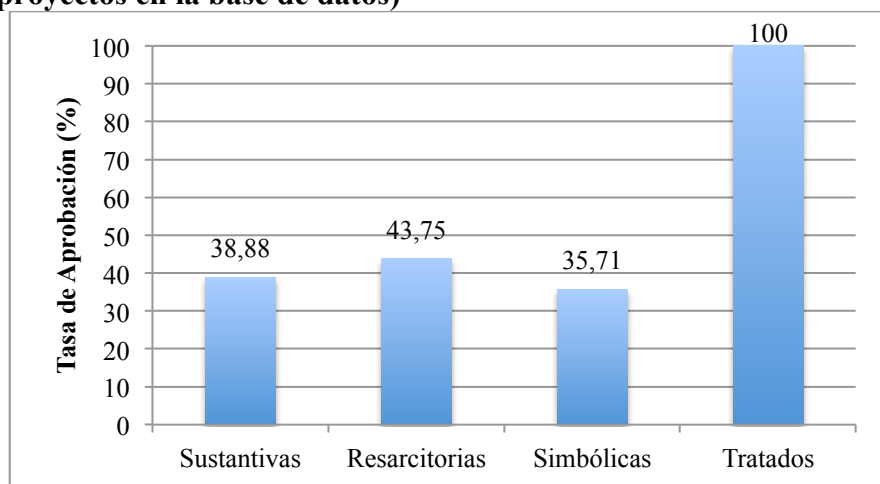
Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Consistente con la hipótesis mencionada, el gráfico muestra que la tasa de éxito de los proyectos del Presidente es mayor cuando el trámite se origina en el Senado (82%) que cuando se origina en Diputados (62%). Nótese adicionalmente en tabla 3 que el Ejecutivo ha presentado más proyectos en el Senado que en Diputados (17 de 30

proyectos). De allí que los proyectos iniciados en el Senado tienen mayores tasas de éxito cuando se trata de proyectos iniciados por el Ejecutivo, pero no con los que son iniciados por los legisladores.

Es posible complementar el análisis explorando la tasa de aprobación de todas las iniciativas según el tipo de política pública. El contraste es importante porque permite echar luz sobre variaciones en el proceso de aprobación de la agenda legislativa sobre derechos. La información se presenta en el gráfico 4.

Gráfico 4. Tasa de aprobación según tipo de política pública (porcentajes sobre el total de proyectos en la base de datos)

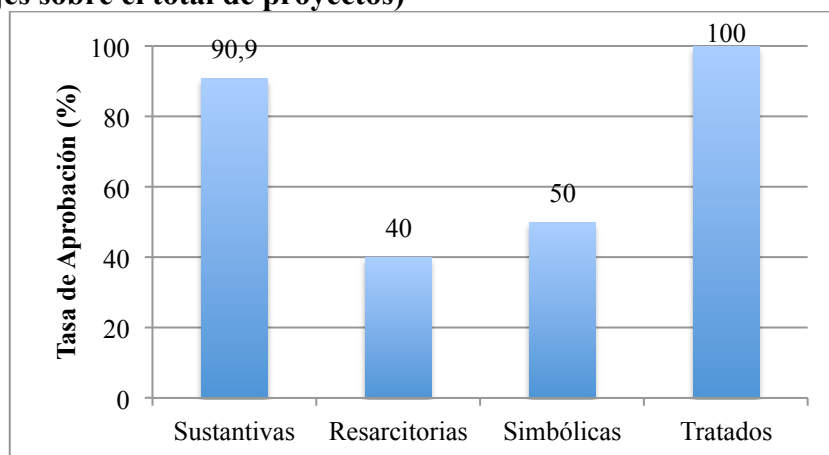


Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: Se incluyen todos los proyectos del Poder Ejecutivo, y del Legislativo sólo aquellos que al menos hayan salido de la Comisión en la Cámara de Origen.

Los datos del gráfico indican que la tasa de aprobación es mayor para los proyectos de acuerdos y tratados internacionales (100%), mientras que las diferencias son menos importantes para las otras categorías, cuyas tasas de aprobación oscilan entre el 35% y el 44%. Téngase en cuenta que aquí se consideran todos los proyectos del Poder Ejecutivo, pero en el caso del Legislativo sólo aquellos que al menos hayan salido de la Comisión en la Cámara de origen, es decir, se incluye 107 de los 912 proyectos iniciados. Esto es importante porque los datos del gráfico sobreestiman las tasas de aprobación en todos los casos, excepto para el caso de los tratados ya que esa categoría incluye sólo 7 iniciativas legislativas todas ellas iniciadas por el PEN. Esto último es importante porque la diferencia en el desempeño según tipo de política podría estar enmascarando diferencias referidas al origen de los proyectos. Por ello el gráfico 5 muestra la misma información para el ejecutivo.

Gráfico 5. Tasa de aprobación del Poder Ejecutivo según tipo de política pública (porcentajes sobre el total de proyectos)

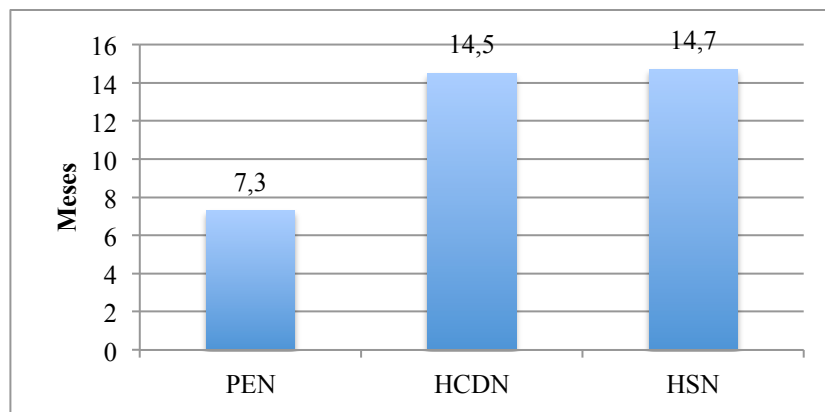


Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Los datos del gráfico muestran que la tasa de aprobación del Ejecutivo es mayor en el caso de los acuerdos y tratados internacionales (100%), seguido por políticas sustantivas con (90,9%), políticas simbólicas (50%) y, en el último lugar, políticas resarcitorias (40%). Como se puede ver, cuando el análisis se enfoca en las políticas sustantivas, el éxito del Presidente es mayor (90,9%) que cuando enfocamos en la totalidad de los proyectos (73%, gráfico 2 arriba), y es coincidente cuando se lo compara con los resultados de Zelaznik (2014: 214), que encuentra una tasa de aprobación de 90,8% para un conjunto de proyectos sustantivos en el área socio-económica.

Una forma alternativa de evaluar el éxito legislativo del Ejecutivo y del Congreso es a través de la duración del trámite, que mide el tiempo medido en meses entre la presentación del proyecto y su sanción. El Gráfico 6 muestra la duración del proceso de sanción, según quien inició el trámite.

Gráfico 6. Duración del proceso de sanción para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el Honorable Senado de la Nación (HSN) y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) (en meses)

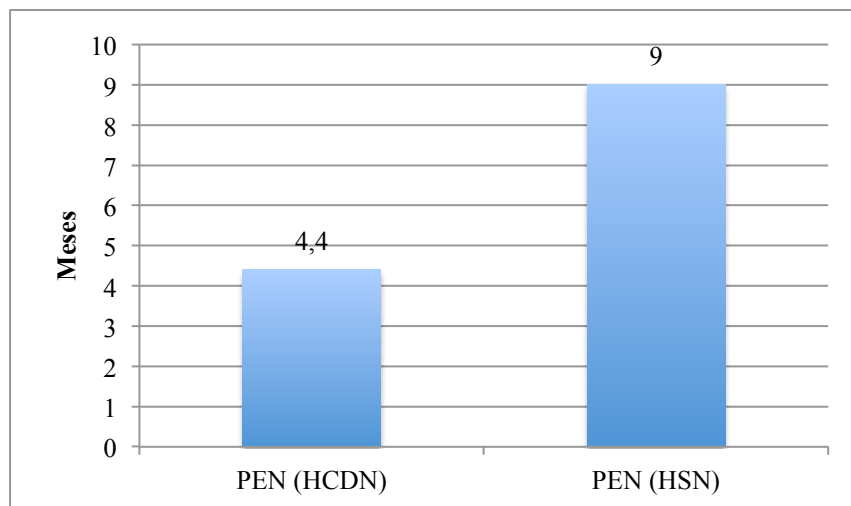


Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Los datos del gráfico indican que el trámite de aprobación es más rápido para los proyectos que forman parte de la agenda del Poder Ejecutivo. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo tardan un promedio de 7,3 meses en ser aprobados mientras que los proyectos del Legislativo demoran un promedio de 14,6 meses en ser sancionados. La duración del trámite del Poder Ejecutivo es significativamente más lenta que la que Zelaznik (2014: 215) halla en su trabajo que es de 3,3 meses. Para profundizar el análisis, es interesante tomar en cuenta qué ocurrió durante el período 2008-2011, período en el cual la imagen positiva de Néstor y Cristina Kirchner fue significativamente baja, y el apoyo legislativo del partido oficialista (FpV) declinó notoriamente. La duración del trámite durante esa época fue de 12,2 meses, mientras que la duración del trámite durante el resto del período fue de 6,5. De nuevo, eso sugiere que el apoyo legislativo y/o la imagen presidencial tienen un impacto apreciable en el éxito legislativo.

El gráfico muestra además que la duración del trámite para los proyectos presentados en el Senado es muy similar a la de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, con una pequeña diferencia a favor de Diputados. El gráfico 7 muestra qué ocurre con la duración del trámite legislativo de las iniciativas del Poder Ejecutivo según cámara de origen.

Gráfico 7. Duración del proceso de sanción para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), según cámara de origen (en meses)

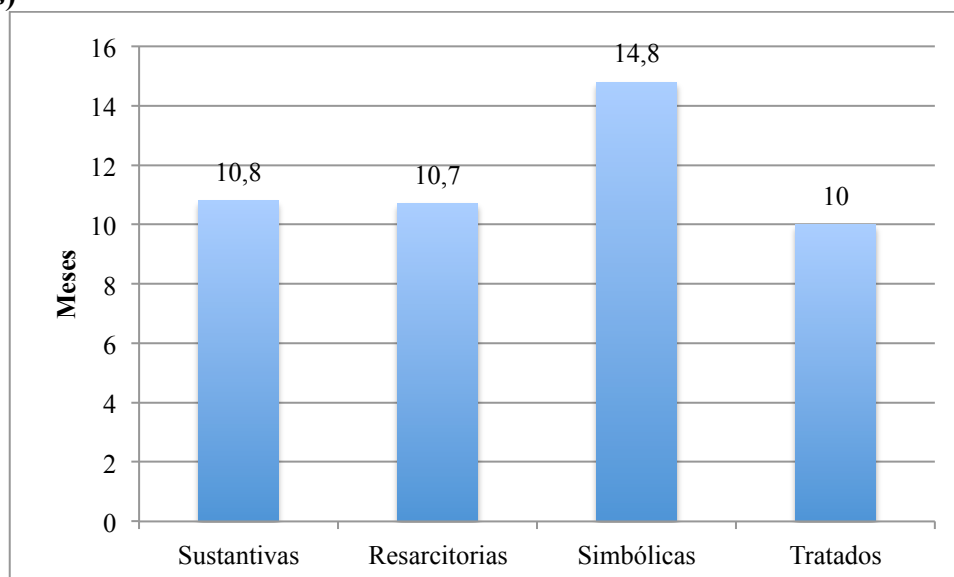


Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

El gráfico muestra que la duración del trámite para los proyectos del Ejecutivo en el Senado es de 9,0 meses, mientras que la duración del trámite para las iniciativas del Ejecutivo en la Cámara de Diputados es de 4,4 meses. Esto quiere decir que el trámite de aprobación de los proyectos del Poder Ejecutivo ingresados al Senado es más lento que el trámite de aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo ingresadas en la Cámara de Diputados.

Finalmente, es posible analizar el impacto del tipo de política pública sobre esta dimensión de éxito legislativo. El gráfico 8 muestra la duración del proceso de sanción para todos los proyectos según tipo de política.

Gráfico 8. Duración del proceso de sanción según tipo de política pública (en meses)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

El gráfico 8 muestra que los proyectos de políticas simbólicas son aquellos que tardan más en aprobarse, con 14,8 meses en promedio. Para el resto de las categorías la duración promedio oscila entre 10 y 10,7 meses. La duración es mucho más rápida para el caso de los proyectos sustantivos y simbólicos iniciados por el PEN, que son de 5,5 y 5,4 meses promedio, respectivamente (no se muestra en el gráfico), pero siguen estando por encima del trámite promedio que Zelaznik (2014) encuentra para la agenda socioeconómica del kirchenrismo (3,3 meses).

En conclusión, los proyectos introducidos por el Poder Ejecutivo tienen mayor tasa de aprobación y duración del trámite más rápido que los proyectos introducidos por el Poder Legislativo. Con respecto a las políticas públicas, las políticas sustantivas tienen una alta tasa de aprobación (especialmente, si uno se enfoca en los proyectos presentados por el Presidente) y una duración del trámite rápida.

Nivel de Consenso

Además del éxito legislativo, otra dimensión relevante es la del nivel de consenso sobre los que se basa el éxito legislativo. El consenso puede evaluarse en dos arenas: la comisión y el plenario.

La arena de la Comisión es un filtro muy importante si se tiene en cuenta que de los 885 proyectos iniciados en las comisiones aquí analizadas que no obtuvieron sanción, 807 (es decir, 92%) murieron en la Comisión de la cámara de origen.

Para analizar el nivel de consenso legislativo en la comisión se tendrá en cuenta la cantidad de dictámenes y disidencias, y las votaciones. Respecto a los dictámenes, el primer elemento importante es que muy frecuentemente, los proyectos pasan al plenario sin dictamen de comisión. Ello no ocurre con frecuencia, pero dado que para habilitar el tratamiento en el plenario sin dictamen de comisión se requiere de una mayoría especial (2/3 de la Cámara), el tratamiento sin dictamen puede constituir un primer indicador de consenso (ver tabla 4).

Tabla 4. Si hubo o no dictámenes en Comisión de la Cámara de Origen

Con Dictamen	Frecuencia	Porcentaje
No	11	8,1%
Si	124	91,9 %

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: No incluye 2 proyectos que murieron en la Comisión de la Cámara de Origen.

La tabla muestra que la vasta mayoría de proyectos cuentan con dictamen de comisión en la Cámara de origen (92%), mientras que menos del 10% pasan directamente al plenario. Adicionalmente, téngase en cuenta que la habilitación de la discusión no necesariamente implica apoyo a la iniciativa en discusión, como se verá en el estudio de caso del próximo capítulo.

Un indicador más preciso de consenso lo da el número de dictámenes que emite la comisión alrededor de cada iniciativa de ley. Como es natural, cuanto mayor es el número de dictámenes, menor es el nivel de consenso de la iniciativa dentro de la comisión. Aunque por supuesto, la existencia de un único dictamen no siempre es indicador de consenso dado que en algunas ocasiones, los legisladores que no están de acuerdo con el proyecto se abstienen de presentar alguna alternativa. La tabla 5 presenta el número de dictámenes para los 124 proyectos que salieron de la comisión con dictamen.

Tabla 5. Cantidad de Dictámenes por Proyectos en Comisión de la Cámara de Origen

Cantidad de Dictámenes	Frecuencia	Porcentaje
1	103	83,1 %
2 o más	21	16,9%

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

La tabla muestra que el 83,1% de los proyectos tuvieron un solo dictamen en la comisión de la Cámara de Origen, mientras sólo en 21 proyectos (17% de los casos) hubo más de un dictamen. En los casos aquí analizados la iniciativa con más dictámenes

es la que introducía en el Código Penal la extracción compulsiva de ADN (4 dictámenes), seguida por dos proyectos con 3 dictámenes: por un lado el que modificaba la organización funcional del Banco Nacional de Datos Genéticos (presentado y sancionado conjuntamente con el proyecto sobre extracción de ADN), por el otro lado el proyecto, no sancionado, para crear una Comisión Bicameral para identificar complicidades económicas durante la dictadura.

Finalmente, un tercer indicador de consenso en las comisiones es el número de disidencias en el dictamen de mayoría. Las disidencias son importantes porque, muy frecuentemente, son indicadores de falta de consenso dentro de la mayoría política dentro de la comisión, permitiendo a los legisladores contribuir con el tratamiento del tema aun manifestando su desacuerdo total con el mismo. La tabla 6 muestra la cantidad de disidencias.

Tabla 6. Cantidad de Disidencias por Proyectos en Comisión en la Cámara de Origen

Cantidad de Disidencias	Frecuencia	Porcentaje
0	96	77,4
Entre 1 y 3	20	16,1
Entre 4 y 37	8	6,5

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Los datos de la tabla indican que el 77,4% de los proyectos dictaminados en comisión en Cámara de Origen no tuvo disidencias, mientras que el 16,1% de los proyectos obtuvieron entre 1 y 3 disidencias, y sólo el 6,5% de los proyectos tuvieron más de 4 disidencias. Si se cruzan los datos de cantidad de dictámenes con disidencias (no mostrado en las tablas), se encuentra que hay 86 proyectos (69% del total) que tuvieron un solo dictamen y ninguna disidencia, lo que sugiere nivel de consenso alto. Por otra parte, en 7 de los 8 casos que en la tabla 6 aparecen con más de 3 disidencias se trata de dictámenes en que hubo un solo dictamen, mientras que en el restante hubo un dictamen de mayoría y sólo uno de minoría. Es notable que ninguno de esos 8 proyectos fuera sancionado por el Congreso¹⁷.

¹⁷ Con 4 disidencias los proyectos de Protección Integral de los Derechos Humanos de las Personas Adultas; los Procedimiento de Exhibición del Precio de Venta y del Precio de Unidad de Medida de los Productos ofrecidos por los Comerciantes a los Consumidores; y Declarar

La otra arena en que puede rastrearse el nivel de consenso de los proyectos es en el plenario. Dos indicadores importantes son la magnitud del apoyo expresada en votos a favor, y en la existencia de oposiciones o votaciones divididas. Debe tenerse en cuenta que el voto en contra es sólo una de las modalidades en que se puede manifestar oposición a un proyecto, mientras que una alternativa es la de ausentarse del recinto. De allí que un proyecto sin votos en contra puede ser, al mismo tiempo, un proyecto con muy poco consenso. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que en el periodo estudiado, el promedio de ausentismo en la Cámara es de 79 diputados, es decir, el 30,7%, mientras que en el Senado el promedio de ausentismo es 32 diputados, es decir, el 44,4%.

Debido a que la cantidad de legisladores no es la misma en ambas cámaras (la Cámara de Diputados tiene 257 miembros y el Senado tiene 72 miembros) el análisis se va a realizar diferenciando las votaciones de los diputados de la de los senadores. A continuación, en la tabla 7 se presenta la información.

Tabla 7. Votos afirmativos, negativos y abstenciones (en promedio) para la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) y el Honorable Senado de la Nación (HSN)

Origen / Votos	Afirmativos	Negativos	Abstenciones
HDCN	156	17	4
HSN	47	2,4	0,3

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: 40 proyectos con votación nominal en Diputados y 20 proyectos con votación nominal en Senadores.

Los datos de la tabla indican para el caso de Diputados que el apoyo promedio es de 156 votos afirmativos, o 61% de los miembros de la Cámara mientras que en el Senado el apoyo es de 47 votos afirmativos, o 65% de los miembros. Por supuesto, los porcentajes son más altos si se considera los porcentajes sobre miembros presente, pero

Símbolo Nacional Argentino al Pañuelo Blanco de las Madres de Plaza de Mayo. Con 5 disidencias la Modificación del Código Penal sobre Delitos de Lesa Humanidad. Con 8 disidencias Consagrar a la Memoria Histórica como un Derecho Individual y Colectivo, como así también la Obtención de Justicia y Reparación de las Víctimas a los Derechos Humanos Fundamentales. Con 14 disidencias la Creación del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles; y el Resarcimiento Económico a las Víctimas de las Jornadas de Protesta de diciembre de 2001. Con 37 disidencias crear un Beneficio Extraordinario de Reparación, por única vez, a las víctimas del Atentado a la AMIA.

dada los problemas de ausentismos antes mencionados se ha privilegiado este indicador. El alto porcentaje de votos a favor sugiere niveles moderadamente altos de consenso en ambas cámaras.

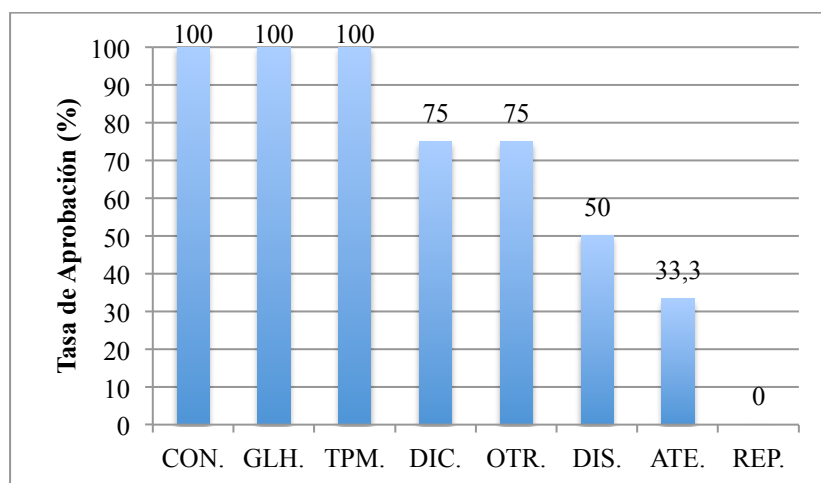
Alternativamente, se puede evaluar el consenso como el grado de enfrentamiento entre el gobierno y la oposición. Los datos muestran que en 11 de los 46 proyectos aprobados por el plenario de la Cámara de Diputados al menos 10% de los miembros de la cámara votaron en contra, mientras que sólo en 5 de los 46 (es decir, 11%) los votos en contra sumaron al menos 205 de los miembros de la cámara. En el caso del Senado, en sólo 2 de los 41 proyectos aprobados en el plenario (5% de los casos) los votos en contra superaron el 20% de sus miembros. Entre los casos es notable la Ley 26.991, de Regulación de las Relaciones de Producción y Consumo que fue aprobada en diputados con 51% de los votos a favor y 41% en contra, entre los que se contaban diputados de la Unión Cívica Radical y de Unión Pro. Asimismo, La ley 26.995 de Creación del Instituto Universitario Madres de Plaza de Mayo fue aprobada con el voto de 51% de los diputados y los votos en contra de 34% de los diputados. Finalmente, la Ley 26.085 de incorporar como feriado nacional el 24 de marzo, Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia fue aprobada en el Senado con 47% de los miembros a favor y 17% en contra, mientras que en diputados se aprobó con 48% de los miembros a favor y 14% en contra.

En síntesis, si uno analiza los dictámenes y las disidencias, se puede concluir que existen niveles altos de consenso. Sin embargo, si uno analiza las votaciones tomando en cuenta el promedio de ausentismo y el grado de enfrentamiento entre el gobierno y la oposición, se puede decir que existen bajos niveles de consenso.

La política legislativa en el área de Consumidores y Dictadura

En esta sección se analiza el comportamiento de la agenda de derechos tomando en cuenta las diferentes áreas temáticas. Dos áreas son especialmente importantes: Dictadura y Derechos del Consumidor. Sobre ellas, se va a focalizar el estudio. Aquí, se va a tomar en cuenta el éxito legislativo y, por lo tanto, se van a considerar la tasa de aprobación y la duración del trámite. El Gráfico 9 muestra la tasa de aprobación para el Poder Ejecutivo según el área temática. Para no exceder en la complejidad del análisis, no se van a tener en cuenta los del Poder Legislativo debido a que en ese caso no se incluyen todos los proyectos.

Gráfico 9. Tasa de Aprobación del Poder Ejecutivo según el área temática (porcentajes sobre el total de proyectos)



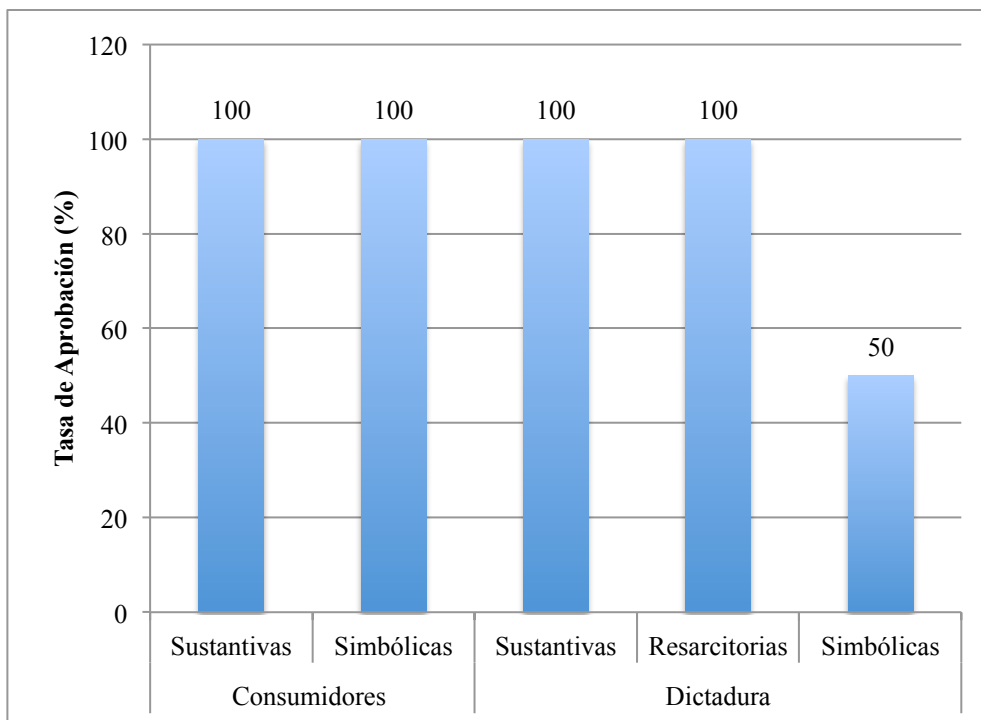
Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: CON. (Derechos del Consumidor), GLH. (Genocidio y Delitos de Lesa Humanidad), TPM. (Tortura y Pena de Muerte), DIC. (Dictadura), OTR. (Otros), DIS. (Discriminación), ATE. (Atentados Embajada de Israel y AMIA), REP. (Represión 2001/2002). Las categorías Derecho a la Salud, Trata de Personas y Violencia Laboral no figuran en el gráfico debido a que no hay proyectos presentados por el Ejecutivo en esas áreas.

Los datos del gráfico indican que los proyectos del Ejecutivo presentados en las áreas de Derechos del Consumidor, Genocidio y Delitos de Lesa Humanidad, y Tortura y Pena de Muerte tienen las tasas de aprobación más altas con un 100%. Le siguen Dictadura y Otros con el 75%. Es importante aclarar que la categoría Otros es residual y, por lo tanto, no es tan relevante para el análisis. Finalmente, las áreas de Discriminación (50%) y Atentados a la Embajada de Israel y AMIA (33,3%) tienen las tasas de aprobación más bajas. Los proyectos sobre Represión 2001/2002 son los únicos que ninguno fue aprobado. Es importante notar que tanto los proyectos de Derechos del Consumidor, como los de Dictadura tienen altas tasas de aprobación.

Para profundizar el análisis, es interesante examinar qué ocurre con las iniciativas pertenecientes a las áreas de “Dictadura” y “Derechos del Consumidor” según el tipo de política pública. La información se exhibe en el gráfico 10.

Gráfico 10. Tasa de aprobación de los proyectos presentados por el Ejecutivo según las áreas temáticas Derechos del Consumidor y Dictadura según el tipo de política pública (porcentajes sobre el total de proyectos)



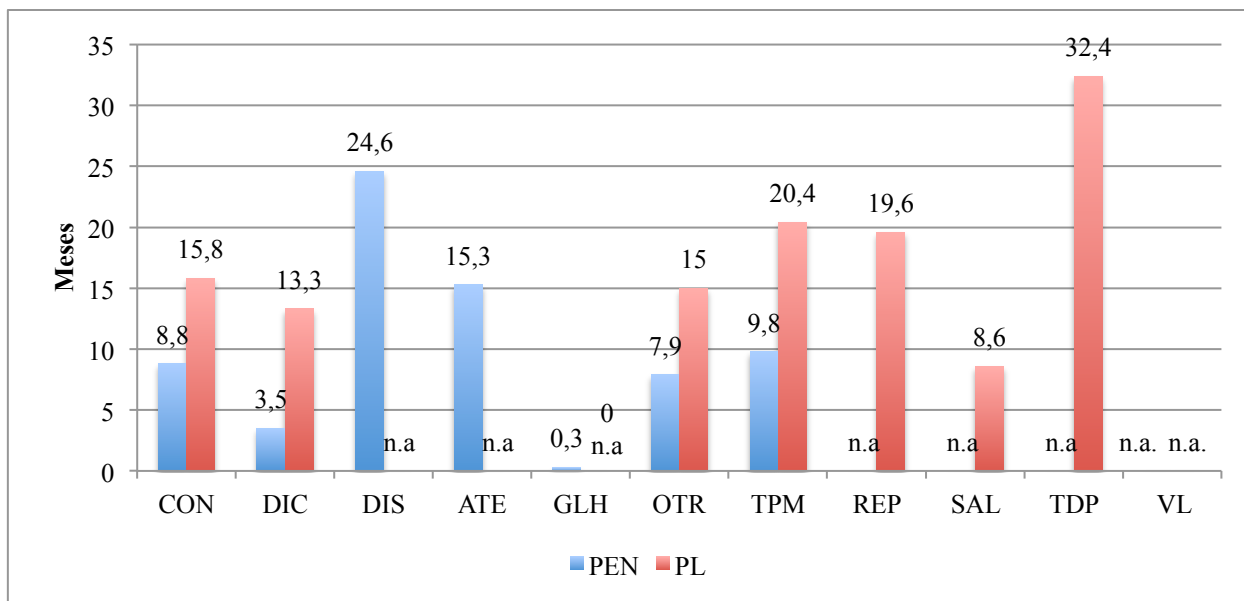
Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: En el caso de Consumidores, no figuran las políticas resarcitorias y tratados internacionales debido a que no se presentaron proyectos del Ejecutivo de esas políticas. En el caso de Dictadura, no figuran las políticas de tratados internacionales debido a que no se presentaron proyectos del Ejecutivo de esas políticas.

Dado que en el gráfico 9 la tasa de aprobación de los proyectos sobre usuarios y consumidores es del 100%, no resulta sorprendente encontrar lo mismo cuando el dato se desagrega según el tipo de política, sustantiva o simbólica. Más interesante es el dato para el área Dictadura, que en el gráfico 9 aparece con una tasa de aprobación del 75%, pero cuando se desagrega por tipo de política ello se debe a la baja tasa para los proyectos de contenido simbólico, mientras que en política sustantiva y resarcitoria la tasa es del 100%. El hecho de que la tasa de aprobación para los proyectos sustantivos de ambas áreas sea del 100% coloca al desempeño del kirchnerismo a nivel similares al que Zelaznik (2014) encuentra para la agenda socio-económica del kirchnerismo, y muy por encima del 51% identificado por Aleman y Calvo (2008), para todos los proyectos del PEN entre 1983 y 2001.

Otra forma evaluar el éxito legislativo en esas áreas es través de la duración del trámite. El Gráfico 11 muestra la tasa de aprobación para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo según el área temática.

Gráfico 11. Duración del proceso de sanción para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo (PL) según el área temática (en meses)



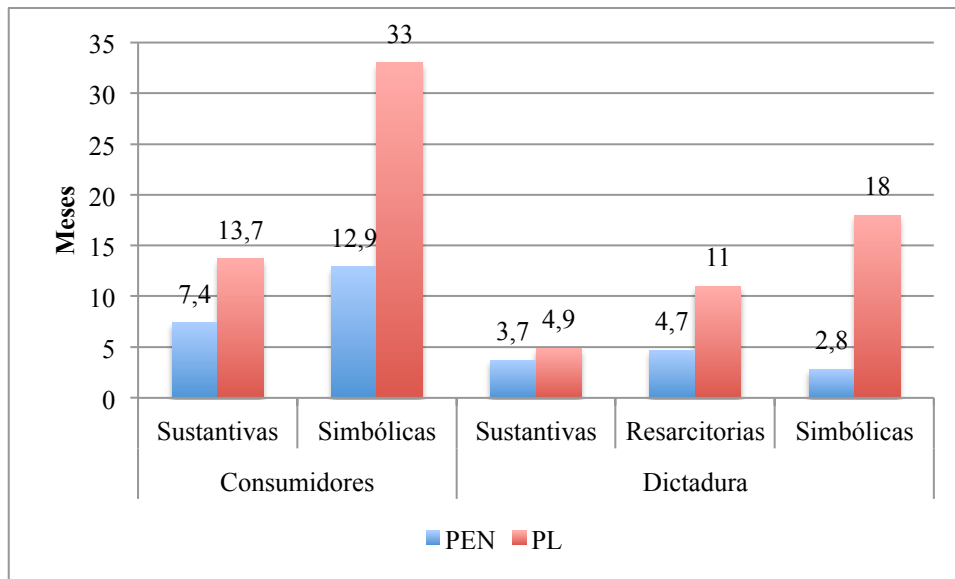
Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: n.a.: no aplicable por no haber proyectos sancionados. CON. (Derechos del Consumidor), DIC. (Dictadura), DIS. (Discriminación), ATE. (Atentados a la Embajada de Israel y AMIA), GLH. (Genocidio y Delitos de Lesa Humanidad), OTR. (Otros), TPM. (Tortura y Pena de Muerte), REP. (Represión 2001/2002), SAL. (Derechos a la Salud), TDP. (Trata de Personas), VL (Violencia Laboral).

El gráfico muestra que en las 4 áreas en que se sancionan proyectos del PEN y de los legisladores la duración del trámite es siempre más rápida para los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo que para el Poder Legislativo. Para profundizar el análisis, es interesante examinar qué ocurre con las iniciativas pertenecientes a las áreas de “Dictadura” y “Derechos del Consumidor” según el tipo de política pública. Es también notorio que los proyectos de dictadura iniciados por el poder ejecutivo son los que cuentan con trámites más cortos, 3,5 meses, lo cual lo coloca a nivel similares a los de la agenda socio-económica del kirchnerismo, 3,3 meses (Zelaznik, 2014).

En el gráfico 12 se muestra la información teniendo en cuenta el tipo de política pública.

Gráfico 12. Duración del proceso de sanción para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo (PL) (en meses) según las áreas temáticas Derechos del Consumidor y Dictadura según el tipo de política pública (en meses)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: En el caso de Consumidores, no figuran las políticas resarcitorias y tratados internacionales debido a que no se presentaron proyectos de esas políticas. En el caso de Dictadura, no figuran las políticas de tratados internacionales debido a que no se presentaron proyectos de esas políticas.

Los datos del gráfico 12 refuerzan los hallazgos de los gráficos anteriores. En todos los casos, el Poder Ejecutivo tiene un mejor desempeño que el legislativo, registrándose los contrastes más fuertes en las políticas simbólicas de ambas áreas. Para el caso de Derechos del Consumidor, las políticas sustantivas tienen un trámite más rápido que las simbólicas, tanto para el PEN como para el PL, mientras que en el caso de Dictadura la política sustantiva tiene trámites ligeramente más rápidos que las resarcitorias, y ligeramente más lentos que las simbólicas. Nuevamente, los trámites de política sustantiva en el área Dictadura están en línea con los hallazgos de Zelaznik (2014) para la agenda socio-económica del kirchnerismo, mientras que en el caso de consumidores tienen tramites sensiblemente más lentos.

Conclusión

Este capítulo muestra que los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo tienen una mayor tasa de aprobación una duración del trámite más rápida que los proyectos presentados por el Poder Legislativo. Esto es consistente con lo visto anteriormente en la sección sobre el éxito legislativo. Si uno compara estos resultados con los que Aleman y Calvo (2008) encuentran (la tasa de aprobación del Poder Ejecutivo - 51,3% - es mayor que la tasa de aprobación del Poder Legislativo - 4,6%) se puede decir que ambos estudios encuentran que la tasa de aprobación del Ejecutivo es mayor que la tasa de aprobación del Poder Legislativo (Aleman y Calvo, 2008: 20).

Por otra parte, estos resultados, al igual que Zelaznik (2014), muestran que la tasa del Poder Ejecutivo es alta y la duración del trámite corta (Zelaznik, 2014: 214-215). Con respecto a los proyectos de Derechos del Consumidor y Dictadura, se puede decir que en ambos casos las políticas sustantivas tienen una elevada tasa de aprobación y una duración del trámite rápida. Esto demuestra la importancia de estas dos áreas.

Capítulo III - El Proceso Legislativo de la Sanción de la Ley de Nulidad del Punto Final y la Obediencia Debida: una Aproximación Cualitativa

Al igual que para los estudios cuantitativos, la literatura ofrece una gran variedad de enfoques que analizan la dinámica legislativa desde una perspectiva cualitativa. Hay muchos trabajos que se enfocan en políticas singulares o en un conjunto acotado de iniciativas referidas a diferentes áreas de políticas públicas, analizando el proceso legislativo que llevó a su sanción o a su fracaso y la lógica de acción prevaleciente de los actores involucrados en esta cuestión. El estudio de Alonso (1998) es un ejemplo de un trabajo cualitativo que analiza el proceso legislativo que llevó a la aprobación de una política en particular. En este caso, Alonso examina la reforma previsional argentina sancionada en el año 1993. Adicionalmente, Alonso incluye en su trabajo, un análisis acerca de la lógica de acción prevaleciente de los actores involucrados en esta cuestión: organizaciones de jubilados, los sindicatos, y la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. El autor concluye que el conflicto político y la presión de los diversos sectores sociales llevaron a que el proceso de reforma del sistema previsional se transforme en una ardua y prolongada negociación (Alonso, 1998: 599).

Por otra parte, los estudios de Etchemendy y Palermo (1998) y Llanos (1998) representan ejemplos de trabajos cualitativos que analizan el proceso de elaboración y aprobación de un conjunto de políticas de una cierta área de política pública. Por un lado, Etchemendy y Palermo (1998) examinan la reforma laboral que se llevó a cabo durante el gobierno de Menem. Su análisis muestra que estas reformas pudieron realizarse gracias a negociaciones previas entre el gobierno y las organizaciones de interés. Al igual que el trabajo de Alonso (1998), Etchemendy y Palermo discuten el rol de los actores involucrados en dicho proceso: los diputados, las asociaciones empresariales y los sindicatos. Etchemendy y Palermo concluyen que lo novedoso de este proceso fue la existencia de una negociación directa y no puramente de suma cero entre los diferentes actores, como también el poder político del Estado para sostener una orientación general y organizar el espacio de concertación entre las partes (Etchemendy y Palermo, 1998: 585 y 590). Llanos (1998) estudia el proceso de formulación y sanción de las privatizaciones en la Argentina (1989-1997). Su foco está puesto en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante ese período. Su estudio

muestra que el Ejecutivo tuvo que enfrentarse al Congreso en varias oportunidades. Esta situación obligó al Ejecutivo a negociar con el Legislativo y, por lo tanto, modificar diversos elementos del proyecto inicial. Otra característica importante de su análisis es que examina el comportamiento de los legisladores teniendo en cuenta los intereses provinciales (Llanos, 1998: 770).

En este capítulo, en línea con el estudio de Alonso (1998), se va a analizar el proceso legislativo que llevó a la sanción de una política en particular: de la Ley 25.779 que Declara Insanablemente Nulas las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Para ello se enfocará no sólo sobre las características del proceso legislativo, sino también sobre la lógica de acción prevaleciente de los actores involucrados en esta cuestión. A diferencia de los estudios que registran la importancia de los intereses sindicales o provinciales, en este caso son las organizaciones de derechos humanos las que se constituyen como actor clave en el proceso de sanción.

El Proceso Legislativo

En el año 2003, a partir de un amplio consenso legislativo y del apoyo de Néstor Kirchner, el Congreso sancionó en solo ocho días la ley que declaraba insanablemente nulas las leyes de Punto Final (23.492) y Obediencia Debida (23.521). La misma también contó con un amplio apoyo de organismos de derechos humanos, en particular de aquellos relacionados con la violación de derechos humanos durante la dictadura 1976-1983, tales como Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo e Hijos.

La sanción de la ley cerraba un largo capítulo abierto en los años 1986 y 1987, cuando ambas leyes fueron aprobadas y la Corte Suprema las declaró constitucionales. A partir de allí, se presentaron varias iniciativas legislativas tendientes a derogar o anular ambas leyes. En abril de 1998, un proyecto de ley presentado entre otros por los diputados Alfredo Bravo y Juan Pablo Cafiero que establecía la derogación y la declaración de nulidad de ambas leyes logró un lugar en la agenda legislativa. Pero el proyecto fue modificado durante el debate en la Cámara de Diputados. Como consecuencia, se sancionó una ley de menor alcance que sólo deroga el Punto Final y la Obediencia Debida (ley 24.952).

La mera derogación implicaba que la decisión legislativa sólo tendría un efecto simbólico, no habilitando la apertura de nuevos juicios. De allí que continuasen

presentando nuevos proyectos proponiendo la nulidad de ambas leyes. Uno de ellos es la iniciativa presentada por la diputada Patricia Walsh (Izquierda Unida), en febrero de 2002, que fue reproducido por la misma legisladora en otro proyecto introducido en el Congreso el 6 de marzo del 2003. El proyecto presentado por Walsh en 2002, y co-firmado por 30 diputados, tuvo su acompañamiento en otro presentado en marzo del mismo año por los diputados Luis Zamora y José Roselli (Autodeterminación y Libertad), mientras que la iniciativa de 2003, co-firmado por las diputadas Margarita Jarque (Frente Grande) y María José Lubertino (Partido Socialista) se vio acompañada por otro proyecto presentado por Diana Conti (Frepasso). En esta ocasión, el proyecto de Walsh estuvo a punto de ser tratado en una sesión especial de la Cámara Baja convocada el 18 de marzo de 2003 que fracasó por falta de quórum, habiendo concurrido sólo 44 de los 257 miembros de la Cámara¹⁸. Ello ocurría a poco más de un mes de las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003, en las que sería electo Néstor Kirchner, y con un Congreso con exactamente la misma composición del que en agosto de ese mismo año finalmente sancionaría la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

A fines de julio del 2003, el gobierno de Kirchner recibió información acerca de que diversos sectores parlamentarios estaban analizando posibles proyectos de ley para declarar la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final¹⁹. Una de las razones que explica la decisión de diferentes partidos de llevar a cabo iniciativas de este tipo se vincula con la denuncia judicial que las Abuelas de Plaza de Mayo junto al CELS realizaron, en el año 2000, en contra de Julio Simón. Simón, miembro de la Policía Federal Argentina, era acusado de haber estado involucrado en el secuestro seguido de tortura y muerte de José Poblete y su esposa Gertrudis, junto con el secuestro de su hija Claudia, quien fue adoptada por una familia militar y le quitaron su identidad. Como el imputado estaba protegido por las leyes de amnistía, el CELS solicitó la nulidad de las leyes de Obediencia Debida (23.521) y Punto Final (23.492). La causa quedó en manos del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal

¹⁸ *La verdadera historia de la anulación de las leyes de la impunidad y del rol de los abogados de la Liga y del bloque de Izquierda Unida*. (2013, Agosto 20). Visto en Mayo 8, 2015, de <https://laladhworpress.com/2013/08/20/la-verdadera-historia-de-la-anulacion-de-las-leyes-de-la-impunidad-y-del-rol-de-los-abogados-de-la-liga-y-del-bloque-de-izquierda-unida-nota-en-tiempo-argentino/>

¹⁹ Diputados evalúa anular las leyes del perdón. (2003, Julio 30). *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/515194-diputados-evalua-anular-las-leyes-del-perdon>.

Nro. 4 a cargo del juez Gabriel Cavallo. Ante estos pedidos, el juez Cavallo elaboró una resolución en la cual declaraba la anulación e inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final (Sikkink, 2013: 95). Este hecho reforzó el debate acerca de la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

Finalmente, fueron presentados cuatro proyectos. En primer lugar, la iniciativa del Diputado Carlos Courel (UCR) presentada el 1 de agosto del 2003, que declaraba insanablemente nulas ambas leyes. En segundo lugar, la iniciativa de la Diputada Elisa Carrió (ARI) presentada el 4 de agosto del 2003 y co-firmada por ocho diputados del interbloque ARI, que además establecía la nulidad de los indultos que Menem le había otorgado a los militares (decretos 1002/89, 2741/90 y 2746/90). En tercer lugar, la iniciativa del Diputado José María Díaz Bancalari (PJ), presidente del bloque del PJ en Diputados, presentada el 8 de agosto del 2003 y acompañada por otros cuatro diputados del PJ, que tenía como objetivo la inaplicabilidad de amnistía, indulto o prescripción a los crímenes de lesa humanidad y la inoponibilidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Finalmente, en cuarto lugar, la iniciativa de la Diputada María Elena Barbagelata (PS), presentada el 12 de agosto del 2003 y acompañada por otros siete diputados del PS, que anulaba ambas leyes, además de los indultos de Menem, y establecía que no podía invocarse un recurso por ley más benigna ante crímenes de lesa humanidad²⁰.

A poco tiempo de haber asumido en el año 2003, el presidente Kirchner había anulado el decreto 1581/01, firmado por el ex Presidente De la Rúa, que impedía que los acusados de torturas y desapariciones pudiesen ser extraditados por países que buscaban juzgarlos en el caso de víctimas nacionales de sus respectivos países (Piqué, 2003). Ese importante paso implicaba que los acusados podrían ser juzgados en el exterior, pero no en el país. A fines de julio de 2003 algunos medios manifestaron el rumor de que el presidente no apoyaría la sanción de aquellas iniciativas en el Congreso debido a su carácter controversial desde el punto de vista jurídico: el Congreso no está habilitado a anular leyes²¹. Sin embargo, Néstor Kirchner decidió promover la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final alegando que "en un país que no tiene

²⁰ Sitio Oficial de Información Legislativa (<http://www.infoleg.gov.ar/>).

²¹ Diputados evalúa anular las leyes del perdón. (2003, Julio 30). *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/515194-diputados-evalua-anular-las-leyes-del-perdon>.

memoria y que no tiene justicia es muy difícil construir su futuro"²², apoyado por la presión de diferentes bloques partidarios y la decisión de la Cámara Federal porteña de reabrir causas vinculadas con la represión ilegal de la década del setenta. El 12 de agosto del 2003, el Diputado Bancalari (PJ) presentó un nuevo proyecto cuyo único artículo declaraba insanablemente nulas las leyes 23.492 y 23.521. Esta iniciativa fue acompañada por los diputados Dario Alesandro (FREPASO), Daniel Carbonetto (MMTA), Alicia Castro (Frente Para El Cambio), Francisco Gutiérrez (Polo Social), Lucrecia Monteagudo (PI), Jorge Rivas (PS), Rodolfo Rodil (Encuentro Popular), Jose Roselli (Unipersonal) y Patrica Walsh (IU). El 20 de agosto de ese mismo año, este proyecto se transformó en ley²³.

La aprobación en la Cámara de Diputados

El doce de agosto del 2003, la Cámara de Diputados aprobó la anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida que, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, detuvieron los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado. El propósito de esta nueva ley es “eliminar obstáculos legales y entregar nuevas herramientas jurídicas para avanzar en los procesos contra los militares”²⁴.

El proyecto no obtuvo dictamen de mayoría en la Comisión sino que fue tratado sobre tablas para que sea tratado directamente en el recinto. Para ello, en el plenario se votó una moción de apartamiento del Reglamento y su posterior tratamiento sobre tablas. La moción obtuvo la mayoría necesaria (dos tercios de la cámara) y fue apoyada entre otros por el PJ y la UCR, habilitando el debate. Sin embargo, como se verá más adelante, el bloque radical se abstuvo al momento de votar la sanción del proyecto.

El debate en el recinto estuvo marcado por dos posturas opuestas. Por un lado, aquellos que votaron a favor, sostuvieron que la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final es la herramienta que va a permitir que las víctimas y los familiares de las víctimas de la Dictadura (1976-1983) puedan obtener justicia. Por otro lado, aquellos que votaron en contra o no apoyaron la iniciativa absteniéndose, argumentaron que sancionar esta ley atenta contra el orden jurídico debido a que el

²² Kirchner insiste con la nulidad de las leyes de perdón. (2003, September 2). *Diario Los Andes*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2003/9/2/un-83576.asp>.

²³ Sitio Oficial de Información Legislativa (<http://www.infoleg.gov.ar/>).

²⁴ Diputados votó la nulidad de las leyes de perdón (2003, Agosto 13), *Diario El Litoral*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2003/08/13/politica/POLI-01.html>.

Congreso no está habilitado a anular leyes y porque viola el principio de la ley más benigna. Sin embargo, entre estas dos últimas actitudes hay diferencias importantes que se discutirán más adelante. A continuación, se va a presentar el debate. Primero, se van a exponer las declaraciones de los bloques que votaron a favor, segundo, las declaraciones de los bloques que se abstuvieron y tercero, las declaraciones de los bloques que votaron en contra.

La anulación fue apoyada por la mayoría del PJ. El jefe del bloque, el diputado José María Díaz Bancalari, sostuvo que el Congreso tiene derecho a declarar la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida porque “fueron dictadas en violación a normas expresas de la Constitución Nacional; fueron sancionadas bajo presión de que se quebrara el orden institucional”. Además, llamó al consenso y resaltó la importancia de esta ley como herramienta para avanzar en la defensa y lucha de los derechos humanos. Otro diputado justicialista que se hizo escuchar fue Juan Manuel Urtubey quien afirmó que la existencia de las leyes de amnistía agudizan la injusticia social debido a que sólo brindan garantías a los “que están imputados de delitos” y excluye “a cientos, miles y decenas de miles de familiares de argentinos de bien que quieren que se haga justicia”. También, destacó como, por motivo de estas dos leyes, la Argentina “ha sido tratada por la comunidad internacional como infractora del derecho de gentes”²⁵.

El conjunto del ARI también apoyó la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. La principal representante del bloque, Elisa Carrió, se centró en la argumentación jurídica de si el Congreso tiene o no las facultades para declarar la nulidad de una ley. Según la diputada, el Poder Legislativo no puede anular una ley “salvo que la norma con la cual se confronta sancione bajo pena de nulidad”. Para fundamentar su argumento recurrió al artículo veintinueve de la Constitución según el cual si el Congreso concede a otro poder del Estado “facultades extraordinarias” el acto llevará consigo una “nulidad insanable”. Además, sostuvo que “los pueblos cualquiera sea el momento de la historia (...) siempre estarán habilitados para volver sobre sus propios actos y declarar insanablemente nulos aquellos que impliquen violación al principio de justicia en materia de delitos de lesa humanidad”. Según Carrió, ir en contra de esta ley implica “desconocer la dimensión histórica del derecho”. Para finalizar su discurso, agradeció la perseverancia de Néstor Kirchner en la lucha por la

²⁵ Todas las declaraciones de los diputados en el debate son extraídas de la Versión Taquigráfica Expediente 3684-D-2003 Fecha 12/08/2003.

verdad y la justicia e hizo una mención a Alfredo Bravo, importante militante de los derechos humanos.

Otro partido que votó a favor de la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final fue el Frepaso. La diputada Alicia Castro justificó la posición de su bloque al decir que es tarea del Parlamento “remover todos los obstáculos para que la Justicia aplique principios constitucionales” y hacer cumplir los principios establecidos en la convención contra la prescripción de los delitos de lesa humanidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁶. Por otra parte, admitió que la anulación por parte del Congreso puede ser meramente declarativa. Sin embargo, sostuvo que “no podemos ignorar la importancia política que tiene una declaración unívoca de este Parlamento en el sentido de que las leyes de Obediencia Debida y Punto Final son nulas e inconstitucionales”. Otro aporte de la diputada Castro fue el concepto de “terrorismo económico”. Según la diputada, durante la Dictadura, los argentinos fueron víctimas del endeudamiento, el saqueo de las empresas y la vulneración de los derechos sociales y laborales.

Los partidos de izquierda también apoyaron la nulidad de las leyes de amnistía. La diputada del Partido Socialista, María Elena Barbagelata, sostuvo que votar en contra de esta ley implica violar los tratados de derechos humanos. Esto, a su vez, significa dejar de lado a las demandas de justicia del pueblo argentino. “La violación de estos derechos humanos es imprescriptible, no puede estar sujeta a amnistía ni a indulto”, afirmó Barbagelata. Otra oradora del bloque de izquierda fue la diputada de Izquierda Unida, Patricia Walsh. Walsh dijo que las leyes de Obediencia Debida y Punto Final “no han sido leyes del perdón sino leyes de impunidad” y, por lo tanto, deben ser anuladas. Además, insistió en que aprobar esta ley significa hacer valer los reclamos de justicia y verdad de los familiares de las víctimas del terrorismo de Estado. Otros partidos que acompañaron el proyecto fueron el Movimiento Popular Neuquino, el Partido Intransigente, el Polo Social²⁷.

Uno de los bloques que no apoyó la anulación fue la Unión Cívica Radical (UCR), aunque tampoco votó en contra, optando por la abstención. De hecho, la UCR

²⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos resolvió en su informe del día 2 de octubre de 1992 que las leyes 23.492 y 23.521, así como el decreto 1102/89 eran incompatibles con el derecho a la justicia establecido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana de los Derechos Humanos.

²⁷ Diputados aprobó la nulidad de la Obediencia Debida y el Punto Final. (2003, Agosto 13). *Diario Clarín*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/13/p-604807.htm>.

votó a favor de que el proyecto fuese tratado sin dictamen de comisión. Ello es importante ya que esa votación se decide con un mayoría especial de 2/3, con lo cual es voto de la UCR era decisivo. En un principio, el Justicialismo quería pactar con la UCR. No obstante, ante la imposibilidad de acordar con los radicales, el PJ vio que la única manera de aprobar el proyecto era aliándose con el ARI y la izquierda²⁸. Uno de los diputados que habló en nombre del bloque radical fue Pascual Capelleri quien dijo que la sanción de esta ley “atenta contra ese orden jurídico institucional”. Según Capelleri, “la Corte Suprema de Justicia es la que ejerce el control de constitucionalidad de las leyes, lo que está vedado precisamente al Congreso de la Nación”. Para fundamentar su argumento apeló, además, a la doctrina de la irretroactividad de las leyes que establece que las normas legales rigen a partir de su vigencia sin poder aplicarse a situaciones pasadas. El líder del bloque, Horacio Francisco Pernasetti, estuvo de acuerdo con las palabras de Capelleri y afirmó que la sanción de esta ley no va a brindar una solución, sino que se va a convertir en una “mera ley declarativa”. Otra razón que explica la decisión del bloque radical de no votar a favor de esta iniciativa es el hecho de que las dos leyes fueron sancionadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR). Aún así, Alfonsín habría declarado que “no se sentiría ofendido si fueran anuladas” (Tagliaferro y Yapur, 2003). Además de la UCR, los diputados menemistas también se abstuvieron²⁹.

Entre los que se opusieron, se destaca la posición de Ricardo Bussi (Fuerza Republicana, hijo del ex gobernador de Tucumán durante la dictadura), sosteniendo que es injusto que se busque juzgar sólo a los militares y no a los grupos guerrilleros: “parecería que cuando mata la derecha son criminales y genocidas, pero cuando mata la izquierda se trata de reivindicadores sociales. Esto es producto de que miramos la historia con un solo ojo”, afirmó el diputado. Para defender la permanencia de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, mencionó los casos en donde se llevaron a cabo procedimientos similares. Entre ellos, destacó a Francia, España, Argelia, Uruguay, Paraguay y Brasil. Además, al igual que el bloque radical, sostuvo que el Congreso de la Nación carece de facultades para anular leyes. Para ello, hizo mención del artículo 75 de la Constitución, artículo que establece las atribuciones del Parlamento argentino. A

²⁸ Diputados aprobó la anulación de las leyes de perdón (2003, Agosto 12), *Diario La Nación*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/518793-diputados-aprobo-la-anulacion-de-las-leyes-de-perdon>

²⁹ Diputados aprobó la nulidad de la Obediencia Debida y el Punto Final. (2003, Agosto 13). *Diario Clarín*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/13/p-604807.htm>.

diferencia de la UCR, el bloque de Fuerza Republicana no se abstuvo y votó en contra de la nulidad de las leyes de amnistía. Otros partidos que votaron en contra del proyecto fueron partidos de centro derecha, como UceDe, Recrear el Movimiento, Acción por la República y partidos provinciales³⁰. Curiosamente, también votó en contra Luis Zamora (Autodeterminación y Libertad), conocido militante por los derechos humanos aún desde los tiempos de la dictadura.

La votación fue a mano alzada (se hizo sin que quedaran registros nominales) y obtuvo la mayoría necesaria. En la misma sesión se aprobó por unanimidad la adhesión a la convención sobre los crímenes de lesa humanidad y su adecuación a la legislación penal (Tagliaferro y Yapur, 2003).

La aprobación en el Senado

El 20 de agosto del 2003, luego de ser aprobado en la Cámara de Diputados, el proyecto sobre la anulación de las leyes de amnistía obtuvo la sanción definitiva en el Senado. En un comienzo, los senadores habían anunciado que sólo se votaría la adhesión al tratado de la ONU sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, mientras que la nulidad pasaría a comisión para ser estudiada de manera más profunda. La razón que impulsó al Senado a cambiar de decisión fue la insistencia del Gobierno para que el tratamiento de la anulación se haga lo antes posible. El entonces vicepresidente Daniel Scioli (PJ) había expresado su descontento por la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, asegurando que la misma no tendría consecuencias jurídicas. Ante esto, el justicialismo consideró que demorar el asunto de la anulación iba a debilitar la imagen del Presidente. Además, los organismos de derechos humanos, que habían realizado manifestaciones en frente al Congreso en contra de las leyes de amnistía y que además, se habían reunido con varios senadores, generaron presión sobre los legisladores para tratar el proyecto³¹.

Al igual que en la Cámara de Diputados, el debate en el Senado estuvo marcado por dos posiciones contrarias. Por un lado, aquellos que votaron a favor, argumentaron que la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final implica un avance en la lucha y defensa de los derechos humanos. Por otro lado, aquellos que votaron en contra o no apoyaron la iniciativa absteniéndose, sostuvieron que sancionar esta ley viola el

³⁰ Ídem.

³¹ El Senado anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (2003, Agosto 21), *Diario Clarín*, Visto en 8 de Mayo, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-01001.htm>.

orden jurídico. A continuación, se va a presentar el debate. Primero, se van a exponer las declaraciones de los bloques que votaron a favor. Y Segundo, las declaraciones de los bloques que se abstuvieron.

En esta oportunidad, el Justicialismo volvió a apoyar la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. El senador Jorge Busti sostuvo que aprobar la anulación “implica colocar las normas de la convención internacional [sobre los crímenes de lesa humanidad] en el punto más alto de la pirámide del Derecho (...) a fin de evitar que contradigan o dificulten su operatividad plena”. Según el senador, esto significa que la nulidad de las leyes de amnistía no es algo meramente declarativo, sino que es “la voluntad del Congreso de la Nación de saldar una deuda del pasado con la Justicia”³². También Vilma Ibarra (FREPASO), Diana Conti (Frente Grande), la sanjuanina Nancy Avelín (Cruzada Renovadora) y la neuquina Luz Sapag (MPN) apoyaron la anulación de las leyes de amnistía³³.

El bloque de la UCR mantuvo su abstención a la anulación. El presidente del bloque, Carlos Maestro, insistió con lo dicho en la Cámara de Diputados: sólo la Justicia, a través de la Corte Suprema, es capaz de anular leyes. “La propuesta de que el Congreso declare la nulidad de sus propias leyes no sólo carece de fundamentos desde el punto de vista de los hechos en que pretende apoyarse esa decisión, sino que significa según nuestro criterio, desde nuestro punto de vista, un desborde constitucional y un pésimo antecedente”, afirmó el senador. Por su parte, los radicales disidentes (Rodolfo Terragno, Juan Carlos Passo, Mónica Arancio, Gerardo Morales y Marita Colombo) votaron a favor de la nulidad. El senador Passo respondió a los argumentos jurídicos opuestos y dijo que el fin del Derecho es la Justicia. “Si el Derecho no le sirve a la causa de la Justicia, sencillamente no es Derecho”, sostuvo el senador.

A diferencia de la Cámara de Diputados, la votación fue nominal y obtuvo la mayoría necesaria: 43 senadores votaron a favor, 7 en contra y uno se abstuvo³⁴. El Senado también aprobó, por unanimidad, el proyecto para elevar a rango

³²Todas las declaraciones de los senadores en el debate son extraídas de la Versión Taquigráfica Expediente 0043-CD-2003 Fecha 20/08/2003.

³³El Senado anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (2003, Agosto 21), *Diario Clarín*, Visto en 8 de Mayo, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-01001.htm>.

³⁴Muchos legisladores radicales se levantaron de sus bancas y no votaron. Es por eso, que el número de abstenciones es tan pequeño.

constitucional la Convención de la ONU sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad³⁵.

El Papel de los Actores Sociales

El 25 de mayo del 2003, Néstor Kirchner asumió como presidente. A partir de este momento, los militares enfrentaron una etapa de debilidad y de desprotección política. La administración de Kirchner llevó a cabo medidas ofensivas contra el Ejército que no fueron cuestionadas por ningún partido³⁶. Primero, “descabezó las cúpulas militares” (Veiga y Wulff, 2007: 169). Como consecuencia, Brinzoni fue removido y su puesto fue ocupado por el general Roberto Bendini. Este hecho desgastó aún más a los militares. No obstante, el hecho que terminó por debilitar del todo al Ejército fue la sanción de la nulidad de las leyes de amnistía por parte del Congreso. Esto más la declaración de inconstitucionalidad de estas leyes por parte de la Corte Suprema de Justicia llevó a que cientos de casos en contra de los militares se reabrieran. De esta forma, los oficiales del Ejército perdieron la protección que alguna vez habían otorgado las leyes de obediencia debida y punto final (Veiga y Wulff, 2007: 169).

En esta sección del capítulo, se va a examinar la lógica de acción prevaleciente de los actores involucrados en esta cuestión. Para ello, se va a tomar en consideración las organizaciones de los derechos humanos y los diarios.

Organizaciones de Derechos Humanos

El 31 de julio del 2003, en una conferencia de prensa realizada en la casa de las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, los organismos de derechos humanos integrados por familiares de las víctimas del terrorismo de Estado anunciaron que respaldaban la iniciativa del Congreso de anular las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Las agrupaciones que participaron de este evento fueron Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, HIJOS (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio), Madres de Plaza de Mayo-

³⁵El Senado anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (2003, Agosto 21), *Diario Clarín*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-01001.htm>.

³⁶Las FF.AA. se sienten "desamparadas" (2003, Julio 20), *Diario La Nación*, Visto en <http://www.lanacion.com.ar/512791-las-ffaa-se-sienten-desamparadas>.

Línea Fundadora y Hermanos de Desaparecidos. Decidieron presentarse en conjunto luego de que, durante las últimas semanas, tomaron lugar hechos relacionados con el avance de la posibilidad de juzgar a los militares que participaron de la última dictadura: la detención de 41 represores con pedido de captura internacional, la derogación por parte del Presidente del decreto 1581/01 que imposibilitaba su extradición, y el debate sobre la anulación de las leyes de amnistía. Las organizaciones también transmitieron su respaldo a la decisión de Néstor Kirchner de nombrar a Eugenio Raúl Zaffaroni en la Corte Suprema, debido a que reconocieron que, a pesar de que el Congreso anule las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, la lucha final por la condena de los represores iba a ser en la Corte Suprema de Justicia (Ginzberg, 2003).

Una semana más tarde, Néstor Kirchner recibió a la titular de las Abuelas de Plaza de Mayo, Estela de Carlotto, y al líder del Servicio de Paz y Justicia, el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel. En dicho encuentro, se discutió sobre la posible anulación de leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Luego de la reunión, Carlotto y Pérez Esquivel expresaron su apoyo al presidente Kirchner por promover la nulidad de las leyes de amnistía y la postulación de Zaffaroni como miembro de la Corte Suprema de Justicia. Adicionalmente, la presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo afirmó que, junto a otras organizaciones de derechos humanos, hará lobby en el Parlamento para promover la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final³⁷.

Luego de la aprobación en la Cámara de Diputados del proyecto de anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, muchas organizaciones de derechos humanos celebraron la decisión del Congreso. La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) apoyó con satisfacción este suceso y pidió a los senadores que sancionen la nulidad de las leyes de amnistía. Por otra parte, exigió a la Corte Suprema de Justicia que considere la ratificación y otorgamiento de rango constitucional a la Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad ya que significa que se deben declarar inconstitucionales las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final. Además, pidió que se deroguen los indultos que Menem había otorgado a los militares de la última Dictadura³⁸.

³⁷ El Presidente recibió el respaldo de Carlotto y de Pérez Esquivel. (2003, Agosto 8). *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/517749-el-presidente-recibio-el-respaldo-de-carlotto-y-de-perez-esquivel>.

³⁸ *Anulación de las "leyes de impunidad" en Argentina: Un primer paso!* (2003, Agosto 14), Visto en Mayo 8, 2015, del Sitio Oficial de la Federación Internacional de los Derechos Humanos <https://www.fidh.org/es/americas/argentina/Anulacion-de-las-leyes-de>.

El martes 12 de agosto del 2003, diversos organismos de derechos humanos se reunieron con varios senadores con el objetivo de impulsar la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Además, el 19 de agosto, las organizaciones organizaron una manifestación frente al Congreso. Estos esfuerzos dieron sus frutos y el 20 de agosto del 2003 se sancionó la ley de nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia debida (Ley 25.779)³⁹.

La sanción de la Ley 25.779 significó un triunfo para los organismos de derechos humanos que, desde un principio, apoyaron la iniciativa. Como se puede notar, los pedidos que las diversas organizaciones reclamaban eran bastante homogéneos: todas las asociaciones exigían la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto final por parte del Congreso y, posteriormente, la inconstitucionalidad de estas leyes por parte de la Corte Suprema de Justicia. Otra demanda común entre las organizaciones fue la derogación de los indultos concedidos por Menem a los militares.

La Prensa Escrita

Los medios de comunicación juegan un rol importante en la construcción de los hechos. Su mirada sobre los acontecimientos puede afectar la percepción que tienen los sujetos sobre la realidad. Muchas veces, los diversos medios tienen una opinión distinta sobre un mismo evento. En esta sección, se va a analizar la postura de tres diarios sobre la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Para ello, se van a considerar los diarios La Nación, que se perfila como opositor al gobierno y es de orientación conservadora, Clarín, diario desarrollista y equilibrado y anterior a la pelea contra la administración kirchnerista, cuando todavía apoyaba al gobierno y Página 12, un diario más alineado con el oficialismo.

La postura del diario La Nación es que la anulación de las leyes de amnistía es negativa para la sociedad. La opinión del diario se basa en dos argumentos principales. Primero, la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto final “marca un lamentable retroceso en el orden de los valores institucionales”⁴⁰. Según este argumento, es inconstitucional que el Congreso anule una ley. El Poder Legislativo sólo puede modificar o derogar leyes que estén vigentes en el país. Por otra parte, no es

³⁹ El Senado anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (2003, Agosto 21), *Diario Clarín*, Visto en 8 de Mayo, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-01001.htm>.

⁴⁰ Editorial (2003, Agosto 15). Una decisión gravísima. *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/519397-una-decision-gravisima>.

posible eliminar los efectos de estas dos leyes debido al principio de irretroactividad de las leyes que establece que “una ley posterior no puede agravar la situación del autor de un delito”⁴¹. El segundo argumento se basa en la idea de que el Estado no debe reabrir los “enfrentamientos del pasado”⁴². Según esta postura, “definir una década por su relación con el pasado inmediato también es renunciar a definirla en dirección de un futuro promisorio” (Grondona, 2003).

La postura del diario Clarín es que la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final no es algo beneficioso para la sociedad. Al igual que la opinión del diario La Nación, consideran que la anulación de las leyes de la amnistía por parte del Congreso es inconstitucional y, además, implica no poder escapar del pasado. Con respecto al primer argumento, sostienen que declarar la nulidad de estas dos leyes “constituye una lesión a la seguridad y previsibilidad jurídica”⁴³. Con referencia a no mirar al pasado, opinan que para que Argentina pueda avanzar hasta convertirse en un país serio y predecible, es vital que empiece a “privilegiar la mirada hacia el futuro”⁴⁴.

La postura de Página 12 difiere de las opiniones de los otros dos diarios. Según este diario, la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto final significa un avance para la sociedad argentina. En primer lugar, sostienen que la nulidad de estas dos leyes implica un importante avance en materia de las violaciones de derechos humanos durante la última dictadura. “El cambio de las condiciones históricas y políticas –a partir de la decisión del presidente Néstor Kirchner de avanzar en la lucha contra los crímenes de la dictadura– permitieron que el mayoritario bloque justicialista cambiara su posición de ignorar el reclamo de Justicia y se aviniera a derrumbar las mal llamadas leyes del perdón” (Tagliaferro y Yapur, 2003).

De este análisis se pueden derivar dos conclusiones principales. En primer lugar, mientras que para La Nación y Clarín la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final significa que la sociedad argentina quedé anclada al pasado dictatorial, para Página 12 es la clave para que el pueblo argentino deje la Dictadura atrás y pueda avanzar hacia un futuro mejor. En segundo lugar, mientras que la Nación y Clarín basan su argumento en cuestiones jurídicas, Página 12 fundamenta su posición teniendo en cuenta los derechos humanos.

⁴¹Ídem.

⁴²Ídem.

⁴³Editorial (2003, Agosto 17). No olvidar el pasado, mirar hacia el futuro. *Diario Clarín*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/17/o-02201.htm>.

⁴⁴Ídem.

Consecuencias políticas, jurídicas y sociales

La nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final reabrió cientos de casos contra los militares. Consecuentemente, se reactivaron dos causas de gran envergadura: la causa ESMA y la causa Primer Cuerpo del Ejército, que se adhirieron a la causa acerca del Plan Cóndor. Otro hecho que permitió el avance de las investigaciones por violaciones de derechos humanos fue la decisión de la Corte Suprema, en el 2004, de proclamar la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad (Bernazza, 2013: 14). Un año más tarde, en el 2005, la Corte declaró inconstitucionales las leyes de amnistía y validó la ley 25.779. De esta forma, la situación legal se retrotrajo a la existente en 1986 y 1987, años en donde se sancionaron las leyes de punto final y obediencia debida. Los siete jueces que compusieron la mayoría coincidieron en declarar inconstitucionales las leyes exculporias, y cinco declararon la validez de la nulidad de las leyes sancionada en el Congreso en el 2003. Eugenio Zaffaroni, uno de los jueces que votó a favor de esta resolución, sostuvo que no anular las leyes hubiera implicado un riesgo para los derechos humanos. "Si el Estado no ejerce jurisdicción en función del principio territorial, entra a operar el principio universal y cualquier persona puede ser juzgada en cualquier país por los delitos de lesa humanidad", dijo el juez. Ricardo Lorenzetti, otro de los jueces que apoyó la decisión de la Corte, expresó que "No todo delito, como los de lesa humanidad, puede olvidarse. Y los delitos que no pueden olvidarse no deben olvidarse. Esta afirmación integra la Constitución nacional". Por otra parte, el juez Carlos Fayt justificó su disidencia al decir que el Poder Legislativo no tiene la facultad de derogar retroactivamente una ley (Ventura, 2005).

El 15 de junio de 2006, la Cámara de Casación Penal, máximo tribunal penal argentino, consideró que los indultos concedidos a delitos de lesa humanidad eran inconstitucionales. A mediados del 2007, con una mayoría de cuatro votos, la Corte suprema anuló los indultos de Carlos Menem a los ex jefes militares de la dictadura Videla, Massera, Agosti, Viola y Lambruschin. Previo a esto, a fines de agosto del 2003, se había planteado en el Congreso la posibilidad de la anulación de los indultos por ley, pero no prosperó (Rosemberg, 2003). Según un comunicado de prensa emitido por el máximo tribunal, los juristas Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda, Eugenio

Zaffaroni y Elena Highton votaron el fallo. En disidencia lo hicieron Carlos Fayt y Carmen Argibay⁴⁵. Como resultado, muchos de los militares fueron condenados. Uno de los casos más importantes fue el de Jorge Videla, quien el 5 de julio del 2012 fue condenado a 50 años de cárcel por planificación y ejecución de robo y ocultamiento de bebés, además de contar con dos penas a reclusión perpetua por crímenes de lesa humanidad. Y tres años más tarde, el 31 de agosto del 2010, la Corte Suprema de Justicia confirmó sentencias de tribunales inferiores, dictando que los indultos no fueron constitucionales y las condenas que anularon debían ser cumplidas (Bernazza, 2013: 14-15). De esta forma, la Corte concluyó un ciclo que se inició en el 2003, cuando el Congreso, con el apoyo de la administración Kirchner, anuló las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

⁴⁵ La Corte Suprema anuló los indultos de Carlos Menem a jefes militares (2007, Julio 13), *Diario Clarín*, Visto Mayo 8, 2015, de en <http://edant.clarin.com/diario/2007/07/13/um/m-01456528.htm>.

Conclusión

Este estudio se proponía analizar los procesos políticos que se llevaron a la construcción de una agenda legislativa enfocada en la ampliación de Derechos durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Con respecto al análisis cuantitativo, los principales resultados que se hallaron fueron cuatro. En primer lugar, los proyectos del Poder Ejecutivo, en comparación a los del Poder Legislativo, alcanzaron el mayor éxito legislativo (la tasa de aprobación más elevada y la duración del trámite más rápida). Estos resultados se pueden deber al hecho de que durante sus mandatos, tanto Néstor como Cristina Kirchner mantuvieron su imagen positiva alta, y el partido oficialista (FpV) al tener mayoría en el Congreso está habilitado a aprobar los proyectos firmados por ellos. En segundo lugar, los proyectos pertenecientes a las áreas “Dictadura” y “Derechos de los Consumidores” son aquellos que tienen la tasa de aprobación más alta y la duración del trámite más corta. En tercer lugar, los proyectos de políticas públicas sustantivas alcanzaron la tasa de aprobación más elevada y la duración del trámite más rápida. En cuarto lugar, el nivel de consenso es bajo debido al grado de enfrentamiento entre el gobierno y la oposición, y el grado de ausentismo. En referencia al análisis cualitativo, las principales conclusiones a las que se arribaron fueron dos. En primer lugar, que el proceso de sanción de la ley de nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final fue rápido y con un amplio consenso. En segundo lugar, las organizaciones de derechos humanos fueron actores claves para la aprobación de la anulación de las leyes de amnistía.

Las conclusiones aquí elaboradas, sin embargo, requieren de estudios adicionales que extiendan esta línea de investigación. Por ejemplo, sería deseable ampliar el número de casos estudiados cualitativamente. Además, considerar para el caso del Poder Legislativo solo aquellos proyectos con dictamen pudo haber sesgado los resultados que se hallaron. Asimismo, se podrían tomar en cuenta otras comisiones tales como Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, donde también se presentaron proyectos afines a la nueva agenda de derechos. Finalmente, sería de utilidad realizar un análisis comparativo tomando diferentes períodos. Avanzar en ese tipo de estudios permitirá ampliar aún más nuestro conocimiento sobre el funcionamiento del Congreso.

Bibliografía

A siete meses de terminar el mandato, CFK tiene un 46% de imagen positiva. (2015, Abril 15). *Diario El Destape*. Visto en Mayo 2, 2015, de <http://www.eldestapeweb.com/a-siete-meses-terminar-el-mandato-cfk-tiene-un-46-imagen-positiva-n4834>.

Aleman, E. y Calvo, E. (2008), “Analyzing legislative success in Latin America: the case of Argentina”, en *New voices in the Study of Democracy in Latin America* de Guillero O’Donnell, (Woodrow Wilson international center for Scholars ed. pp. 7-37), Washington D.C.

Alonso, G. (1998), *Democracia y Reformas: Las tensiones entre el decretismo y la deliberación. El caso de la reforma previsional argentina*, Desarrollo Económico, 38(150) pp. 595-626.

Anulación de las "leyes de impunidad" en Argentina: Un primer paso! (2003, Agosto 14), Visto en Mayo 8, 2015, del Sitio Oficial de la Federación Internacional de los Derechos Humanos <https://www.fidh.org/es/americas/argentina/Anulacion-de-las-leyes-de>.

Armony, A., & Arnson, C. (2009). “Introducción: Los Derechos Humanos”. En *La “Nueva Izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política, y Sociedad Civil* de Cynthia J. Arnson et. al. (Woodrow Wilson international center for Scholars ed. pp. 2-288), Washington D.C.

Atencio, G. (2013, Febrero 15), Femicidio-femicidio: Paradigma para el análisis de la violencia de género, *Diario La Razón*, Visto en Marzo 10, 2015, de http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la_gaceta_juridica/Femicidio-femicidio-paradigma-analisis-violencia-genero_0_1779422125.html.

Barrancos, D. (2014, Abril 12), *Los caminos del feminismo en la Argentina: Historia y derivas*, Visto en April 22, 2015, de <http://www.vocesenelfenix.com/content/los-caminos-del-feminismo-en-la-argentina-historia-y-derivas>.

Bernazza, C. (2013), *Memoria, Verdad y Justicia. Ley 25.779 de Anulación de las leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida"*, (Diez años del proyecto nacional ed. pp. 2-19), Buenos Aires.

Botana, N. (1976), *La Republica Posible. En El Orden Conservador* (Sudamericana ed. pp. 25-81), Buenos Aires.

Chamatrópulos, P. (2008). *Defensa del consumidor en Argentina: Contextualización histórica, legislación e instituciones públicas y sociales* (Friedrich Ebert Stiftung ed. pp. 2-32), Chile.

Delgado Godoy, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión.* (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional ed. pp. 1-15), España.

Diputados aprobó la nulidad de la Obediencia Debida y el Punto Final. (2003, Agosto 13). *Diario Clarín*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/13/p-604807.htm>.

Diputados aprobó la anulación de las leyes de perdón (2003, Agosto 12), *Diario La Nación*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/518793-diputados-aprobo-la-anulacion-de-las-leyes-de-perdon>

Diputados evalúa anular las leyes del perdón. (2003, Julio 30). *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/515194-diputados-evalua-anular-las-leyes-del-perdon>.

Diputados votó la nulidad de las leyes de perdón (2003, Agosto 13), *Diario El Litoral*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2003/08/13/politica/POLI-01.html>.

Editorial (2003, Agosto 15). Una decisión gravísima. *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/519397-una-decision-gravisima>.

Editorial (2003, Agosto 17). No olvidar el pasado, mirar hacia el futuro. *Diario Clarín*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/17/o-02201.htm>.

El Presidente recibió el respaldo de Carlotto y de Pérez Esquivel. (2003, Agosto 8), *Diario La Nación*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/517749-el-presidente-recibio-el-respaldo-de-carlotto-y-de-perez-esquivel>.

El Senado anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (2003, Agosto 21), *Diario Clarín*, Visto en 8 de Mayo, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-01001.htm>.

Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998), *Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)*, Desarrollo Económico, 37, (148), pp. 559-590.

Fulco, M. (2007, Enero 25). "Mi libertad es morir dignamente", dijo Madeleine antes de suicidarse. *Diario Perfil*. Visto en Mayo 6, 2015, de http://www.perfil.com/mobile/?nota=/contenidos/2007/01/25/noticia_0047.html#

Ginzberg, V. (2003, Agosto 1). Organismos de derechos humanos reclaman la nulidad de las leyes. *Diario Página 12*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-23475-2003-08-01.html>.

Grondona, M. (2003, Junio 8). El papel de la memoria en el nuevo gobierno. *Diario La Nación*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/502182-el-papel-de-la-memoria-en-el-nuevo-gobierno>.

Historia del movimiento de los consumidores. (s.f.). Visto Abril 10, 2015, del Sitio Oficial de Consumers International <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/>

Iriart, M. (2013). *Historia de la experiencia de los derechos humanos en Argentina (1984-2012)*, Visto en Febrero 2, 2015, de

<https://laempresadevivir.wordpress.com/2013/06/12/historia-de-la-experiencia-de-los-derechos-humanos-en-argentina-1984-2012/>

Kirchner insiste con la nulidad de las leyes de perdón. (2003, Septiembre 2). *Diario Los Andes*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2003/9/2/un-83576.asp>.

La Corte Suprema anuló los indultos de Carlos Menem a jefes militares (2007, Julio 13), *Diario Clarín*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2007/07/13/um/m-01456528.htm>.

La Evolución del Sistema Previsional Argentino (2009), (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) ed. pp. 1-54), Buenos Aires.

La verdadera historia de la anulación de las leyes de la impunidad y del rol de los abogados de la Liga y del bloque de Izquierda Unida. (2013, Agosto 20). Visto en Mayo 8, 2015, de <https://laladhwordpress.com/2013/08/20/la-verdadera-historia-de-la-anulacion-de-las-leyes-de-la-impunidad-y-del-rol-de-los-abogados-de-la-liga-y-del-bloque-de-izquierda-unida-nota-en-tiempo-argentino/>

Las FF.AA. se sienten "desamparadas" (2003, Julio 20), *Diario La Nación*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/512791-las-ffaa-se-sienten-desamparadas>.

Levitsky, S, y Roberts, K, (2011): "Latin America's 'Left Turn'. A Framework for Analysis", en *The Resurgence of the Latin American Left* de Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (The Johns Hopkins University Press ed. pp. 1-427), Baltimore.

Llanos, M. (1998), *El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-, 1997)*, Desarrollo Económico, 38 (151), pp. 743-770.

Marshall, T.H. (1949). *Ciudadanía y Clase Social* (Reis ed., pp. 297-344), Reino Unido.

Maurino, G. (2009). "Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente". En *La*

“Nueva Izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política, y Sociedad Civil de Cynthia J. Arnson et. al. (Woodrow Wilson international center for Scholars ed., pp. 2-288), Washington D.C.

Natanson, J. (2008). *La Nueva Izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile y Uruguay y Ecuador*. (Sudamericana ed., pp. 13-279). Buenos Aires.

Noir, R. (2010, Marzo 1), *Sobre el movimiento LGHBT (lésbico-gay homosexual-bisexual transgénero)*, Revista Electrónica De Psicología Política, pp. 128-140.

Pastoriza, E. y Torre, J. (2002). *La democratización del bienestar* (Sudamericana ed., Vol. VIII, pp. 257-313), Buenos Aires.

Pigna, F. (2014, Noviembre 11), *El voto femenino*, Visto en Abril 6, 2015, de http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/ascenso_y_auge_del_peronismo/el_voto_femenino.pp

Piqué, M. (2003, Julio 26) “Kirchner abrió la puerta de Ezeiza”, *Diario Página 12*, Visto el 8 de Mayo, 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/23242-8723-2003-07-26.html>

Piris, C. (2000), *Evolución de los derechos del consumidor*, Visto en Mayo 10, 2015, de http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Piris2.pdf.

Quién es Camila, la beba que generó la ley de "muerte digna" (2012, Mayo 11), *Diario Perfil*, Visto en Mayo 6, 2015, de <http://www.perfil.com/sociedad/Quien-es-Camila-la-beba-que-genero-la-ley-de-muerte-digna-20120510-0016.html>.

Roque Sáenz Peña: “Quiera el pueblo votar”. (s.f.). Visto en Mayo 28, 2015, del Sitio Oficial El Historiador http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/republica_liberal/saenz_pena_quiera_el_pueblo_votar.php Adaptación de Los mitos de la historia argentina III, de Felipe Pigna, Editorial Planeta, 2006.

Rosemberg, J. (2003, Agosto 30), Diputados debate la nulidad de los indultos de Menem, *Diario La Nación*. Visto en May 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/523306-diputados-debate-la-nulidad-de-los-indultos-de-menem>

Schneider, K. (2011, Junio 3), Dr. Jack Kevorkian Dies at 83; A Doctor Who Helped End Lives. *Diario The New York Times*, Visto en Mayo 6, 2015, de http://www.nytimes.com/2011/06/04/us/04kevorkian.html?_r=0

Sikkink, K. (2013). *La cascada de la justicia. Cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política* (Gedisa ed., pp. 15-308). Buenos Aires.

Sitio Oficial de la Comunidad Homosexual Argentina (<http://www.cha.org.ar/>)

Sitio Oficial del CONADI (<http://www.conadi.jus.gov.ar/>)

Sitio Oficial de la Dirección de Información Parlamentaria.

Sitio Oficial de Información Legislativa (<http://www.infoleg.gov.ar/>).

Sitio Oficial del Ministerio y Transporte (<http://www.mininterior.gov.ar/inicio/index.php>).

Sitio Oficial de la Organización Mundial de la Salud (<http://www.who.int/es/>).

Tagliaferro, E. y Yapur, F. (2003, Agosto 13), Una votación con gusto a justicia, *Diario Página 12*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24072.html>.

Tagliaferro, E., & Yapur, F. (2003, Agosto 21). Cuando se vota un final de época. *Diario Página 12*. Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24396-2003-08-21.html>

Veiga C. y Wulff, G. (2007), *Historia de Abuelas 30 años de búsqueda - 1977-2007*, (Abuelas de Plaza de Mayo ed, pp. 11-246), Buenos Aires.

Ventura, A. (2005, Junio 15), Fueron anuladas las leyes del perdón, *Diario La Nación*, Visto en Mayo 8, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/713067-fueron-anuladas-las-leyes-del-perdon>.

Versión Taquigráfica Expediente 3684-D-2003 Fecha 12/08/2003.

Versión Taquigráfica Expediente 0043-CD-2003 Fecha 20/08/2003.

Yañez Martínez, D. (2013, Mayo 24). El subibaja de la imagen de Néstor y Cristina Kirchner. *Diario La Nación*. Visto en Mayo 2, 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/1583781-el-subibaja-de-la-imagen-de-nessor-y-cristina-kirchner>

Zelaznik, J. (2011). “Las coaliciones kirchneristas”. En *La política en los tiempos de Kirchner* de Andrés Malamud y Miguel de Luca (Eudeba ed. pp. 2-104). Buenos Aires.

Zelaznik, J. (2014), *El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo Cambio de agenda y adaptación partidaria*, Desarrollo Económico, 54(213), pp. 203-230.