



2013
2003

*DIEZ AÑOS DEL
PROYECTO
NACIONAL*

*LAS LEYES QUE
CAMBIARON LA(S)
HISTORIA(S)*

Claudia Bernazza

2003 - 2013
DIEZ AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL
LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)

Claudia Bernazza

Equipo de investigación
María Celeste De Pascual
Gustavo Rio León

Buenos Aires, mayo de 2013.

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

Raúl Scalabrini Ortiz, 1948.

INTRODUCCIÓN

No siempre uno tiene la razón ni la verdad absoluta sobre cada tema que se va a resolver, por más que en un determinado momento de la historia, circunstancial y temporal, le toque tener la iniciativa de la construcción del Estado, como me toca a mí. Eso es la transición, somos los pasantes de la historia institucional argentina.

Néstor Kirchner, 16 de noviembre de 2006.

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

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

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

Por cada año transcurrido, hemos seleccionado -a partir de hipótesis no muy rigurosas, pero seguramente eficaces- una o varias leyes que aprobó el Congreso Nacional. Porque fueron leyes que redefinieron el proyecto de país y su georreferencia, porque cambiaron las reglas del juego económico, porque fueron contra el sentido común y el orden que una cultura naturaliza.

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

Las leyes seleccionadas para formar parte de este relato del decenio no son todas. Tampoco son las más importantes o las más polémicas, ni siquiera las más votadas. No hay un solo indicador que las reúna, salvo el hecho de que creímos que son las que mejor reflejan un cambio de época.

Pero esta creencia, como todas, es subjetiva y discutible. Esta es una enumeración que tiene, claramente, vacancias a completar.

Método de trabajo

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

Antecedentes y continuidades

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

El año de la norma

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

Vacancias

La selección de las normas no fue fácil. Las que finalmente se eligieron son el producto de arduos debates al interior del equipo y con compañeros y compañeras a los que les comentamos la idea. Las leyes 26.117 de Promoción del Microcrédito, 26.355 de Marca Colectiva, 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas, 26.571 de Democratización de la Representación Política que ordenó a los partidos

la realización de elecciones primarias, la ley 26.579 de Mayoría de Edad a los 18 años, la 26.774 de “Voto Joven” o la Declaración de Ushuaia de la Cámara de Diputados fueron apenas comentadas o su espíritu sobrevoló algún capítulo. Indicio inequívoco de que este trabajo es apenas un comienzo.

De esta década se escribirá mucho más. Vaya como aporte este recorrido por las normas en consideración a la institucionalidad tan reclamada. Institucionalidad que este proyecto político, a pesar de lo que digan sus detractores, también valora.

Claudia Bernazza
Buenos Aires, mayo de 2013.

NOTAS SOBRE EL PERÍODO BAJO ESTUDIO

La Cámara de Diputados en tiempos de transformación Mitos y verdades sobre la tarea legislativa

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

En el Congreso no se hace nada

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

Las comisiones no se reúnen nunca

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

Las sesiones son aburridas y a nadie le importan

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

Para ser un buen legislador hay que presentar muchos proyectos

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

El Congreso es la escribanía del gobierno

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

Que yo tenga coincidencias permanentes con el oficialismo al que pertenezco no es una casualidad. Esas coincidencias se han construido a lo largo de una militancia compartida, y es el motivo por el cual participo

del proyecto. El voto a conciencia no se contrapone con el voto orgánico. Esa contraposición la señalan, y aquí tampoco hay casualidades, quienes descreen de la política como acción organizada.

El conflicto de la 125

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

Por aquellos días, observábamos con asombro cómo los actores del conflicto que acordaron la redacción que bajó al recinto de Diputados¹ decían después otra cosa frente a las cámaras de televisión. La disputa, lo supimos entonces, era con los poderes que nunca se mostraban.

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

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

Finalmente, con respecto al tema que estamos discutiendo (...) también tendremos que hacer la discusión sobre el Estado. O el Estado se corre y deja en paz a todos los sectores económicos, o el Estado forma parte de nosotros mismos y le hacemos jugar el rol que le corresponde (...) Que no se nos cuele en esta preocupación un enfoque liberal que dice que el Estado no tiene nada que ver con la economía. En ese caso nos van a encontrar muy preocupados por defender a un Estado que está en cada uno de nuestros bolsillos, en las monedas que se acuñan y en los billetes que llevan la firma de una autoridad pública que dice que son de curso legal. Este Estado que tenemos presente está garantizando que podamos vivir en comunidad. (...) Vengo aquí a respetar el voto de todos los colegas, de mis colegas de bloque que no van a votar en el mismo sentido que nosotros, y también pido respeto a mi voto, el de Claudia Bernazza, de la provincia de Buenos Aires, representante del pueblo bonaerense, que viene a votar el dictamen de mayoría. Sesión especial, 4 de julio de 2008.²

¹ Dirigentes y equipos legales de la Federación Agraria Argentina.

² Fuente: Dirección de Taquígrafos, HCDN.

Gracias...

*A la Universidad Nacional de La Plata y a su Facultad de Periodismo
y Comunicación Social, que estudian y difunden las
transformaciones de un tiempo en el que una mujer platense llegó a
la más alta magistratura.*

*A la Universidad Nacional de Lanús, que cree en las pasiones
humanas y la acción política como motores de la historia.*

*A Martín Gavio, que desde otro territorio político supo valorar
la transformación institucional que aquí se presenta. Por su
iniciativa y su mirada, aquí estamos, deteniéndonos
en las marcas que ha dejado este proyecto.*

ORGANIZACIÓN

A continuación, se presentan los campos temáticos y las leyes seleccionadas por año. Los capítulos que siguen se organizarán siguiendo los años de la década.

Año 1 / 2003

Memoria, Verdad y Justicia

Ley 25.779 de Anulación de las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”.

Año 2 / 2004

Somos la Patria Grande

Ley 25.871 de Migraciones Argentinas.

Año 3 / 2005

Opción por la Educación Pública

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

Año 4 / 2006

Derechos de la Infancia y la Adolescencia

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

Año 5 / 2007

Inclusión laboral y Trabajo decente I

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

Año 6 / 2008

Fortalecimiento del Estado I

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

Año 7 / 2009

Democratización de la comunicación

Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Año 8 / 2010

Ampliación de Derechos I

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

Ampliación de Derechos II

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

Ampliación de Derechos III

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

Año 9 / 2011

Inclusión laboral y Trabajo decente II

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

Soberanía Nacional I

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

Año 10 / 2012

Fortalecimiento del Estado II

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

Fortalecimiento del Estado III

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

Ampliación de Derechos IV

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

Soberanía Nacional II

Declaración de Ushuaia.