

EL POPULISMO EN ACCIÓN: LEYES QUE RESPONDIERON A DEMANDAS SOCIALES EN LOS GOBIERNOS KIRCHNERISTAS (2003-2015)*

*por Agustina Gradin** y Sergio De Piero****

I. Introducción

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis de la legislación nacional sancionada durante los periodos presidenciales de los gobiernos encabezados por Néstor Kirchner (2003-2007) y por Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015), para problematizar el rol de la sociedad civil en las mismas y principalmente la respuesta del sistema político argentino a estas demandas emanadas de distintos grupos de la sociedad movilizados. Son las respuestas, expresadas en las leyes nacionales, lo que nos permite problematizar cómo las demandas sociales se traducen en acciones de gobierno, ya sea leyes o políticas. La lógica política a partir de la cual las demandas sociales inciden en la legislación, es un aspecto de los “gobiernos populistas”, que no ha sido indagado en profundidad. Este artículo, de carácter exploratorio, presenta un conjunto de leyes nacionales sancionadas por el Congreso de la Nación durante los años indicados, entendiendo que el tipo, el área temática y el efecto de las mismas responden a demandas sociales movilizadas por diferentes actores y/u organizaciones, y que justamente a partir de esta evidencia empírica podemos iluminar el rol de la sociedad civil en la política legislativa argentina durante el periodo analizado.

Siguiendo a Yabrowski (2013), para comprender el fenómeno populista en nuestra región, es necesario situar la mirada en el “momento institucional”

* Una versión previa de este trabajo, fue presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, agosto de 2017. Agradecemos los comentarios recibidos en dicho evento.

** CONICET/FLACSO. E-mail: agradin@flacso.org.ar.

*** FLACSO/UBA/UNAJ. E-mail: depiero@flacso.org.ar.

de la lógica política de los gobiernos así denominados. En este sentido, la participación en el espacio legislativo es expresión de este proceso de institucionalización de la representación de los movimientos y de los gobiernos populistas. Por otra parte, son varios los autores que han insistido en “la baja institucionalidad” de los gobiernos populistas de la región (De la Torre 2013, Paramio 2006). Aquí queremos destacar cuáles han sido las esferas de la vida social y económica en las cuales los populismos entendieron que era relevante introducir cambios en las leyes y cuáles fueron los mecanismos para alcanzarlo. El populismo es una combinación de la cultura política movimientista y la presencia de un liderazgo carismático, pero no excluye la dimensión institucional, como la sanción de leyes y el respeto por los procedimientos vigentes.

Como señala la literatura especializada, las funciones centrales del poder legislativo son representar, legislar y controlar (Manin, Przeworski y Stokes 1999), en obvia vinculación con la sociedad civil (ya que es a quien representan y para quien legislan), aunque esta no suele ser una variable de análisis. Sobre la performance del poder legislativo, su relación con el Ejecutivo, la doble agenda legislativa y el alcance de las leyes, el funcionamiento interno de las cámaras, entre otras cuestiones, fueron ampliamente abordadas por la perspectiva institucionalista de análisis (Moscoso 2015, Calvo 2013, Zelaznik 2012, Jones y Micozzi 2011, Bonvecchi y Mustapic 2011). Desde esta perspectiva y desde los análisis sobre la relación entre el Estado y la sociedad (Bobbio 2000, Ozslak 2000, García Delgado 1994, Ozslak y O'Donnell 1981), se ha hecho hincapié en la participación de la sociedad civil en la política pública y en su relación con el poder Ejecutivo, pero poco se ha profundizado el análisis sobre la incidencia política de la sociedad civil en el ámbito legislativo. Si bien hay estudios de casos que traen luz a esta temática, no hemos encontrado un análisis holístico sobre el tema, que permita sopesar el rol de la sociedad civil en la política legislativa durante los gobiernos kirchneristas en nuestro país.

Los gobiernos encabezados por Néstor Kirchner (2003-2007) y por Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) desplegaron una importante acción en materia legislativa en cuestiones vinculadas a la ampliación de derechos sociales, civiles y políticos. Es decir, se institucionalizaron vía el Congreso de la Nación, muchas políticas de regulación, protección y/o reconocimiento de derechos que involucran a distintos actores. En algunos casos, la iniciativa surgió en espacios de la sociedad civil. En otros, fueron impulsados

preponderantemente por decisión del sistema político, en particular del oficialismo. En este trabajo deseamos indagar sobre el lugar otorgado a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), en la sanción de diferentes leyes sancionadas que, de manera directa o indirecta, involucra a estos espacios. Las demandas de la sociedad y su representación son siempre dinámicas y conflictivas (es un dato de la realidad si analizamos los últimos 30 años de la región) y requieren de un proceso de articulación de actores constante. La sociedad civil y sus organizaciones son unos de los principales actores. En este sentido, partimos de la definición de la OSC como aquellos

...grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado; vale decir: cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital. Pero no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de las sociedades modernas, ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen en el campo de lo político, lo económico, lo social y la cultura en términos generales, al trabajar y buscar la representación de los derechos, del espacio público, de tradiciones y opciones culturales o sociales, constituyendo a su vez las prácticas propias que hacen a la vida de los ciudadanos (De Piero 2005: 27).

En esta primera aproximación se busca dar cuenta de la traducción de las demandas en materia legislativa, las áreas temáticas abordadas y la intensidad de la producción. Para esto, seleccionamos aquellas leyes nacionales que respondieron directamente a cuestiones socialmente problematizadas en el espacio público por algún actor, sector u organización de la sociedad civil, ya sea en demanda de ampliación de derechos (económicos, sociales, civiles o políticos), de protección social, o de regulación. Si bien el espectro es muy amplio, ya que todas las leyes pueden entrar dentro de este recorte problemático, seleccionamos aquellas que consideramos reflejan las demandas sectoriales de la sociedad civil movilizadas por temas particulares.

Para pensar estas demandas sociales retomamos los aportes de Laclau (2005) donde las mismas se constituyen en la unidad de análisis a partir de la cual se puede problematizar la acción política, los sujetos sociales, sus representaciones, articulaciones y emergentes. Como señala el autor, este concepto “puede significar una petición, pero también puede significar te-

ner un reclamo” (Laclau 2005: 98). Esta ambigüedad en el significado que para Laclau es útil, ya que es en la transición de la petición al reclamo donde comienza a visualizar los rasgos de la lógica política populista, a nosotros nos permite construir nuestro objeto de análisis como aquellas leyes que intenten satisfacer (siempre parcialmente) la petición y/o el reclamo de un sector de la sociedad civil. Esa tarea de proponerse brindar una respuesta a demandas heterogéneas, lo ubica en la construcción de un populismo, en tanto éste construye al pueblo en el momento mismo de la representación y no que éste se constituyera antes de esa misma representación (Laclau 2005). Por ello, “toda identidad popular tiene una estructura interna que es esencialmente representativa” (Laclau 2005: 205). Como hemos citado, nos interesa aportar al estudio de los denominados gobiernos populistas, centrándonos en la producción legislativa y la relación con las OSC y los movimientos sociales, por parte de ese poder. De hecho, nuestra intención es conocer cómo opera la lógica populista en otras esferas de acción política (la producción de leyes en este caso), y no en lo que hace a los liderazgos, materia que ha tenido una rica e interesante producción (Casullo 2014). Por otra parte, deseamos señalar que este texto no trabajará en la mirada propuesta como la “incidencia de la sociedad civil”, la cual ha producido ya varios e importantes trabajos. Desde esta perspectiva debemos señalar los trabajos de Cardarelli y Rosenfeld (2002), González Bombal (2003), Cunill (2004), Rofman (2007) y Acuña y Vaccheri (2007) como antecedentes de investigación que realizaron aportes sustantivos en la problematización de la dimensión institucional de los mecanismos participativos y la dimensión política de la incidencia de las OSC en la instalación de demandas y en el diseño de las respuestas estatales. En ellos se prioriza conocer el recorrido y las estrategias desplegadas por las organizaciones para impactar en las políticas públicas (por lo general sobre el poder Ejecutivo), con cierta independencia en la vinculación sobre la arena política¹. En este trabajo nos interesa conocer, justamente, la articulación que se presentó entre la coalición política de gobierno, el kirchnerismo, y algunas OSC y movimientos sociales, teniendo como marco de referencia la construcción política populista expresada en las leyes nacionales sancionadas durante este periodo.

En este análisis nos enfocaremos en el momento de sanción de las leyes desde una perspectiva relacional, reconociendo que el trabajo aquí presenta-

¹ Otros colocan el énfasis en los procedimientos y las estrategias (ALIAR 2016).

do supone un recorte sobre el proceso político-institucional en el Congreso de la Nación, que incluye diversas etapas: la formulación de agenda, la búsqueda de adhesiones (tanto en el Congreso como fuera de él), la presentación de proyectos de ley, el debate en comisiones, la intervención de la ciudadanía en las audiencias públicas si la hubiera, los debates de bloque y finalmente, el tratamiento y sanción, o no, en las cámaras. A ello debe agregarse una etapa fundamental que implica su promulgación y en particular la intervención que pueda hacer el poder ejecutivo, vetando toda o alguna de sus partes y el espíritu de la ley que se plasme en última instancia en la reglamentación. Sabemos pues que estamos analizando solo una parte de este largo proceso, concentrado en las áreas de incumbencia y el tipo de respuesta, en las que operaran las leyes seleccionadas².

Para esto, realizamos una sistematización de leyes nacionales sancionadas durante el período 2003-2015 que responden a demandas presentes en la

² Es relevante en la línea que estamos trabajando señalar algunas leyes aprobadas por el Congreso de la Nación en el mismo período y que contaron con el aval del oficialismo. En esta línea se destacan dos leyes en particular: por un parte la ley 26.734, sancionada el 22 de diciembre de 2011. La misma es una modificación del Código Penal y fue popularmente conocida como “ley antiterrorista”. La misma agravaba las penas de actos que pudieran considerarse con “la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo” (modificación al artículo 41). Esta inclusión mereció la crítica de organizaciones y movimientos sociales, dada la vaguedad en que el término “terrorismo” puede ingresar a la hora de tipificar una acción. Ello generó que solo algunos sectores de la oposición la apoyaran. La sanción de la ley provenía de un reclamo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), argumento central que presentó el gobierno para la sanción de la ley y que su aplicación estaba destinado a ese ámbito (el lavado de activos para fines terroristas y no a protestas sociales). La otra ley que se ubica en esta perspectiva, esto es que tuvo resistencia de parte de sectores de la sociedad civil organizada, fue la ley 26.773, denominada “Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”. Los aspectos principales de esta ley, que modifica la ley de ART (24.557) se vinculan a la modificación de las vías de reclamo (anulando la llamada “doble vía administrativa y judicial” y a la vez pasaban de la justicia laboral a la civil); una propuesta donde la Unión Industrial Argentina había formado un papel clave. El nuevo ordenamiento motivó la crítica de la CGT, conducida en ese momento por el dirigente del gremio de camioneros Hugo Moyano. Este fue el principal caso de una medida que ofrecía resistencia por parte del sector sindical (además del mantenimiento del impuesto a las ganancias a la cuarta categoría). Esta situación se dio además en un contexto de distanciamiento entre la conducción de la CGT y el gobierno nacional, aliados hasta ese momento.

sociedad civil³. El peso de las leyes sancionadas en estos gobiernos se ha convertido en un elemento de relevancia en la identificación que este espacio político se da a sí mismo. Varias publicidades de campaña, blogs y agencias de noticias vinculadas al kirchnerismo dan cuenta de “las leyes kirchneristas”, imponiéndose una caracterización sobre el modo de valorar el ejercicio del gobierno. En un trabajo pionero en este sentido se señala: “las leyes seleccionadas (...) no son todas. Tampoco son las más importantes o las más polémicas, ni siquiera las más votadas (...) son las que mejor reflejan un cambio de época” (Bernazza et al. 2013: 16). Esto es, puede afirmarse que en términos políticos el kirchnerismo asumió su agenda legislativa como un sello identitario de su gestión. En este sentido, la existencia de un sistema presidencialista (Mainwaring y Shugart 1997) encuentra en esta valorización de la labor parlamentaria un rasgo particular. Desde luego, para que se produjera la sanción de estas leyes, fue determinante que el gobierno contara con mayoría propia en ambas cámaras durante 10 de los 12 años de gobierno⁴.

En el siguiente apartado realizamos un análisis socio-histórico de la relación Estado y sociedad durante los gobiernos kirchneristas. En la tercera sección presentamos y discutimos los principales aspectos teórico-metodológicos, como la muestra de casos seleccionados y los indicadores contruidos para el análisis. En el apartado cuarto presentamos los principales hallazgos de nuestro trabajo de investigación, y finalmente en la última sección se presentan las principales conclusiones e interrogantes que se desprenden del análisis.

II. Relaciones Estado - sociedad civil en el kirchnerismo

Existe cierto consenso en afirmar que la conducción del peronismo bajo la etapa kirchnerista, es producto de varios factores, pero no cabe duda de que la crisis desatada a finales del año 2001, fuera un elemento clave. Esa

³ Para la sistematización de las leyes sancionadas durante el periodo de análisis se trabajó a partir del Sistema de Información Legislativa y Documental (Infoleg) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Sistema Argentino de información jurídica (SAIJ).

⁴ No es objeto de este artículo el rol que cumplió el Congreso de la Nación en la mediación política con la sociedad civil a través de la sanción de estas leyes, pero si deseamos plantear esta cuestión como pregunta de futuras investigaciones.

crisis sacudió al sistema político, en un contexto de alta movilización social, orientada por diversos movimientos sociales, particularmente los denominados “piqueteros”, organizaciones territoriales de diverso tipo, sindicatos, partidos políticos y grupos que se conformaron al calor de esos días. Las demandas se anclaban en una situación social crítica, con ribetes inéditos para la historia argentina⁵. La situación de distanciamiento entre representantes y representados probablemente alimentó en diversos sectores de la sociedad civil, la tendencia a iniciar un proceso de auto-representación de las demandas, dado que canales como los partidos políticos, parecían ya no ser eficaces en ello. Esta situación se enmarca en un contexto regional, quizás mundial, de emergencia de nuevos movimientos sociales (de Souza Santos 2001) y territoriales (Forni et al. 2013). Una de sus características es ser portadores de las demandas que estos movimientos expresan y reclaman al Estado por su inclusión en la agenda y resolución, o atención a través de políticas públicas, en muchos casos de carácter específico.

La debilidad política con la que Néstor Kirchner asume la Presidencia en el año 2003, con solo el 22 por ciento de los votos, abrió un nuevo periodo con respecto a la cuestión de la representación y canalización de las demandas y en su relación con las organizaciones sociales. Junto con la reconstrucción del Estado y de la autoridad presidencial, erosionados de la mano del mercado durante los 90, el gobierno encaró necesariamente la reconstrucción del vínculo con la sociedad, en un intento de suturar la crisis de representación abierta en el periodo neoliberal.

El liderazgo y el activismo político del nuevo gobierno generaron una amplia expectativa social y colocaron al sistema político-institucional en una nueva vinculación con las cuestiones sociales, lo cual abrió un panorama renovado para todos los actores del sistema. La percepción inicial, por lo menos de una parte importante de los actores de ese momento, fue que se encontraban frente a un cambio tanto en el discurso presidencial como, particularmente, en las prácticas que hacían a la relación entre el Estado y la sociedad. En este marco, el kirchenrismo viró la estrategia con respecto a las

⁵ Según datos oficiales del INDEC el producto bruto interno (PBI) real cayó un 28% desde su máximo (1998) hasta la depresión (2002). El desempleo, sin contar las personas incluidas en planes de emergencia del Estado, aumentó del 12,4% en 1998 al 18,3% en 2001 y al 23,6% en 2002. La tasa de pobreza creció del 25,9% en 1998 al 38,3% en 2001 y al 57,5% en 2002.

demandas emergentes, de la represión de las mismas utilizada por gestiones anteriores a su incorporación en la agenda política.

El sistema político tuvo como principal desafío la contención de los actores movilizados y de sus demandas. La resolución de la crisis requirió, por un lado, un proceso de centralización y despliegue territorial del Estado que logró recomponer la relación con la sociedad a través de la satisfacción, siempre parcial e imperfecta, de sus demandas. Y, por otro lado, requirió la no represión de las movilizaciones y protestas que aún se sucedían y la incorporación de diversas demandas en la agenda pública, consolidando un nuevo escenario para las OSC y las acciones colectivas. Aquí los mecanismos de participación y los procesos de incidencia fueron estratégicos para la reconstrucción de la relación Estado y sociedad.

Ahora bien, durante los últimos años de la mano de la crisis económica internacional de 2008 y nacional desde 2012 se han observado procesos de movilización, protesta y apoyo social en torno a cuestiones vinculadas a la distribución de la renta socialmente producida y a la regulación y ampliación de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y de cuarta y quinta generación (De Piero y Gradín 2015). Como señalamos en el trabajo recién citado, la consolidación de procesos de desarrollo basados en el aumento del empleo y del consumo interno, como elementos impulsores de la demanda agregada en un escenario internacional favorable, abrieron la puerta a la recomposición de las demandas sociales y de sus principales actores en la Argentina y en otros países de la región. Las nuevas auto-percibidas clases medias que reconstruyeron su capacidad de consumo y de presión durante el primer kirchnerismo, se encontraron frente a un gobierno que, paradójicamente aún en este contexto, comenzó a perder capacidad de articulación política como en el primer periodo. El cierre del ciclo caracterizado por los altos precios de *commodities* a nivel internacional, los síntomas de la restricción externa y el cepo cambiario, así como la ralentización del crecimiento económico y de la generación de empleo, de la mano de un aumento sostenido de la inflación, construyeron un escenario conflictivo durante el segundo gobierno de Cristina Fernández. Este conflicto se reflejó sobre todo en la relación con los sindicatos (el quiebre de la CGT y de la CTA) así como en la relación con los sectores medios, quienes quedaron en un lugar incómodo del modelo de desarrollo atravesados por la inflación y el impuesto a las ganancias y que no fueron efectivamente interpelados por el gobierno de ese entonces.

Durante este periodo y en este marco general, el Congreso Nacional fue una, entre otras, “arena de disputa” desde donde también se reconstruyó el vínculo Estado-sociedad. A partir de su permeabilidad a las demandas sociales, ya sea por iniciativa de las OSC, del poder Ejecutivo o del propio Legislativo, el Congreso se convirtió en un escenario propicio para la incidencia social sobre la orientación de las políticas públicas. Esto se vehiculiza a través de acciones de incidencia, de movilización y presión o a partir de la incorporación de representantes propios dentro de las cámaras por acuerdos partidarios. Sin pretender comparar con periodos anteriores (ya que no trabajamos aquí con la información necesaria) y comprendiendo que el Congreso expresa la multiplicidad de perspectivas políticas y sociales de nuestro país, consideramos que durante el kirchnerismo las OSC ganaron espacio dentro de este ámbito, logrando avances en términos de sus demandas específicas. Si bien hay casos paradigmáticos como la ley de servicios de comunicación audiovisual (Segura 2011), la ley de trata (Varela 2013), la ley de matrimonio igualitario (Biglieri 2013), o la ley de identidad de género (Farji Neer 2014), que por su relevancia sustantiva en el avance de derechos de minorías, o en la disputa por el poder político-simbólico del manejo de los medios de comunicación, fueron analizados en profundidad desde la academia, hubieron otras leyes que también significaron grandes avances para la sociedad y merecen nuestra atención porque iluminan aspectos sustantivos de la relación Estado-sociedad.

III. Los casos seleccionados

A continuación, se presentan los casos seleccionados en un cuadro que incluye el año de sanción, el nombre de la ley y su número. También se presentan en el cuadro las referencias a los indicadores analizados: el tipo de ley, el área temática, el efecto producido en el propio sistema jurídico y el tipo de organización de la sociedad civil, y su forma de acción, que impulsó la demanda. Del total de leyes sancionadas durante el periodo analizado hemos seleccionado 53 casos⁶.

Estos casos responden a nuestro entender a demandas socialmente problematizadas por la sociedad civil organizada, y fueron traducidas a leyes

⁶ Entre 2003 y 2015 se sancionaron un total de 1506 leyes nacionales según datos recolectados en el SAIJ, y en Moscoso 2012.

por el sistema político, durante el periodo analizado. Sin embargo, no todas las leyes han observado el mismo recorrido. Algunas han sido impulsadas y promovidas por OSC articuladas en alianzas, otras de forma individual. En algunas el Gobierno ha tenido un rol fundamental en el proceso de sanción, en otras se ha visto desbordado por las demandas. La selección no pretende ser representativa ni exhaustiva, ya que no contamos ni pretendemos hacerlo, con una definición taxativa que permita distinguir entre aquellas leyes que responden a demandas emergentes de aquellas que no. El interés por estas leyes no es establecer relaciones causales ni teorías generales que expliquen el funcionamiento de la relación Estado-sociedad, sino profundizar el análisis de la lógica política populista en el campo de acción legislativo.

Los datos empíricos básicos como el año de sanción, el nombre y el número de cada ley, fueron extraídos y sistematizados a partir de la información presente en el sistema de información legislativa y documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Han quedado fuera de la muestra los numerosos proyectos de ley debatidos en comisiones e incluso algunos proyectos con sanción de una sola cámara.

Para establecer el tipo de ley, nos enfocamos en el producto de la misma. Es decir, ¿qué genera la ley? Podríamos decir que toda producción política genera un efecto en la sociedad, la transforma. En este sentido, del análisis de la evidencia empírica reconocimos 4 tipos de productos generados por las leyes: aquellas que a partir de su sanción crean nueva institucionalidad (se identifican en el cuadro con la letra I); aquellas que reconocen nuevos derechos de cualquier tipo (se identifican en el cuadro con la letra D); aquellas que generan prestaciones que cubren demandas (se identifican en el cuadro con la letra P); y por último, aquellas que regulan servicios y actividades socioeconómicas (se identifican en el cuadro con la letra R). Los tipos de productos que generaron las leyes seleccionadas nos permiten visualizar la orientación promovida por las mismas.

El área de cobertura de una ley tiene que ver con el objeto de la misma, las demandas sociales. Es decir, a qué demanda sectorial responden cada ley. Este dato surge de la lectura de la ley, no así de su tratamiento dentro de las comisiones ni en el recinto. Es decir, de lo que expresa explícitamente la ley sancionada.

La tercera variable analizada remite al impacto que la ley genera en el sistema jurídico, el efecto que realiza en la normativa. Esto es, en qué sentido y con cuánta intensidad la agenda legislativa alteró el marco jurídico existen-

te. Al respecto puede pensarse un ordenamiento básico pensando en cuatro ejes: “leyes nuevas” (esto es sin antecedentes, que no modifican ni reemplazan ninguna ley previa); leyes que se complementan o incorporan nuevas dimensiones a normativas ya existentes; leyes que derogan alguna existente y por último, leyes que reforman de manera general.

La última variable compleja incluida en el análisis fue el perfil de las OSC que participaron o se involucraron de algún modo en el proceso de sanción de cada ley⁷. Para construir este indicador combinamos el tipo de OSC participante con las formas de acción colectiva desplegada en el proceso de sanción de la ley. Para determinar el tipo, tomamos la definición de Filmus et al. (1997) de organizaciones de la sociedad civil y distinguimos entre las asociaciones de afinidad, aquellas que dirigen sus acciones a la defensa de los intereses de sus integrantes, quienes comparten los atributos que las definen. Podemos pensar en los colegios profesionales que representan a los abogados, contadores, por ejemplo. Pero también podemos pensar en organizaciones de víctimas como Madres del Dolor, Madres del Paco, familiares de víctimas de accidentes de tránsito, víctimas de tragedias, entre muchos otros; las organizaciones de base territorial (constituidas por los pobladores de un ámbito geográfico determinado, para dar respuesta a sus propias necesidades. Dentro de estas organizaciones encontramos diferentes niveles de desarrollo, como los comedores populares, las bibliotecas, las sociedades de fomento, los bomberos voluntarios, las organizaciones de desocupados, los clubes de barrio, los centros de jubilados, etc.); las fundaciones empresarias (instituciones creadas y financiadas por una empresa con el fin de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas. Este tipo de OSC ha tenido un fuerte desarrollo en la etapa neoliberal y pos neoliberal, entablando relaciones complejas con el Estado); y por último, las organizaciones de apoyo (entidades creadas por un grupo de personas con el objeto de transferir capacidades, bienes y servicios a otros. Entre ellas pueden distinguirse: organizaciones de prestación de servicios sociales, organizaciones de promoción y desarrollo —quienes generalmente construyen fuertes y sólidas redes con organizaciones de base territorial—; centros académicos; organizaciones de ampliación de derechos —abocadas generalmente a la incidencia legislativa y a la rea-

⁷ Este artículo se inscribe en un proyecto de investigación del área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. El mismo se encuentra actualmente en desarrollo y prevé en una segunda instancia profundizar las estrategias de acción seguidas por las OSC en los distintos casos.

lización de campañas de concientización y de construcción de la agenda pública—). A su vez, a esta tipología la combinamos con la variable de la acción colectiva generada por estas OSC. Esta es la existencia de coaliciones de OSC que impulsen la ley, o en caso contrario, si es fruto de la incidencia de una única OSC. Esta variable identifica la capacidad de las OSC de generar acciones colectivas de incidencia y de instalar en el debate público sus demandas, aun reconociendo su heterogeneidad interna. En ambos escenarios de acción colectiva, los liderazgos hacia el interior del mundo de las OSC son también un elemento fundamental para pensar estos procesos de incidencia. Sin embargo, por tratarse de una dimensión cualitativa del análisis no lo hemos abordado en esta primera exploración. Los datos sobre esta variable compleja fueron contruidos a partir de la recopilación de información desde medios gráficos y de las entrevistas realizadas a informantes clave.

Habiendo aclarado las cuestiones teórico-metodológicas, a continuación presentamos las leyes seleccionadas según las variables elegidas y los principales hallazgos que de ellas se desprenden.

IV. Leyes seleccionadas que responden a demandas sociales aprobadas en el periodo 2003- 2015

A continuación presentamos la sistematización de los datos recolectados según las variables seleccionadas. Como podemos observar, las leyes sancionadas abarcan un espectro amplio de temas y con efecto dispar en la sociedad, a la vez que su impacto mientras en algunos casos es inmediato, en otros se trata de acciones que requieren de proceso de mediano plazo para lograr cierta incidencia. En este sentido, la evidencia empírica nos permite sistematizar la información sobre las leyes en función de los indicadores seleccionados.

A continuación, presentamos lo que entendemos son los principales hallazgos de esta aproximación.

1. En primer lugar identificamos áreas de demandas que las agrupan. Como se puede observar en el Cuadro 1, las áreas temáticas identificadas fueron: salud, trabajo/previsión, DD.HH., seguridad, grupos sectoriales, educación, género, medio ambiente, defensa del consumidor, e información al ciudadano. Como indicamos, los criterios de áreas fueron desarrollados ex

post la lectura de las leyes y los criterios de aplicación no resultan de las comisiones en las que fueron tratados, sino por simple lectura del tema. Al ver los resultados se destacan dos áreas: salud y derechos humanos. En la primera hemos incluido las leyes vinculadas a la discapacidad, de modo que el número 13 se subdivide en 5 que corresponden a demandas vinculadas a discapacidades, mientras que las otras 8 trabajan sobre enfermedades o padecimientos particulares y principalmente vinculados al reconocimiento de enfermedades, tratamientos y derechos de los pacientes. En cuanto a derechos humanos, podemos encontrar 2 iniciativas vinculadas a la violación de los mismos en la dictadura militar, mientras que las 9 leyes restantes corresponden a nuevas temáticas como la ampliación de derechos civiles o identitarios (matrimonio igualitario o identidad de género), la educación sexual integral, la protección de minorías como las niñas, niños y adolescentes, la protección de víctimas como en el caso de la trata de personas, o la creación de bancos de datos genéticos, entre otros. El resto de las leyes presenta una dispersión importante en relación con las áreas temáticas, aunque hemos agrupado a aquellas que responden a cierto patrón común, al que denominamos grupos sectoriales. Allí se inscriben 9 iniciativas que dieron respuesta a demandas específicas como las de los bomberos voluntarios, los centros de estudiantes o los clubes de barrio, el consejo federal de juventudes, las asociaciones de bienes públicos, los y las músicas, los/las trabajadoras sociales o las radios comunitarias. En general, aunque no en todos los casos, puede hablarse de intervenciones vinculadas al territorio como espacio de actuación. El siguiente subgrupo con mayor cantidad de iniciativas es trabajo y previsión que contiene 5 iniciativas quizás con mayor impacto en el funcionamiento económico del país ya que regulan las condiciones de trabajo asalariado generales y particulares como el agrario o el de personal de casas particulares o el sistema previsional.

En términos generales, puede decirse que la temática vinculada a la cuestión social fue más alta que una órbita estructurada sobre demandas de calidad institucional (acceso a la información, por ejemplo) o sobre la regulación del modelo económico. En este sentido, los datos empíricos refuerzan la hipótesis de que las demandas sociales que las OSC motorizan son sectoriales y particularistas, respecto de los problemas de la sociedad. Si bien hay leyes con fuerte impacto político, social y cultural, como la ley de radiodifusión o la ley de matrimonio igualitario, no se detectaron leyes con igual impacto en lo económico, en los patrones de distribución de la riqueza o en

la distribución de poder en la sociedad. La derogación de la “ley Banelco”, fue quizás en términos de distribución de riquezas, la que mayor impacto tuvo, ya que restableció derechos laborales perdidos durante la flexibilización neoliberal.

2. Otro indicador relevante es aquello que la ley genera, es decir su producto, el cual se desagrega en tres categorías: institucionalidad, la creación de un nuevo derecho o el reconocimiento de prestaciones.

El número final supera el de las 53 leyes seleccionadas, pues algunas de ellas tanto han garantizado un derecho como generado una institución nueva. Lo que resulta evidente es que el reconocimiento de derechos se convierte en la principal referencia de este grupo de leyes. El reconocimiento de derechos puede vincularse a nuevas demandas (como la “muerte digna”) o a derechos demorados en la agenda (como el régimen para empleadas de casa particular). Las prestaciones se vinculan en general a temas de salud (coberturas obligatorias por parte de las obras sociales y prepagas), de previsión o asistencia social. Entre las 23 leyes que tienen como producto nuevas instituciones, debemos destacar la ley de protección integral a niñas, niños y adolescentes, la protección a los bosques nativos, las leyes de defensa al consumidor, la regulación del consumo de tabaco, entre otras. En cada una de ellas, se establece la creación de nuevas instituciones que regulan o intervienen en su campo temático. Las 4 leyes que generan regulaciones claramente actúan sobre temáticas vinculadas a cuestiones laborales y económicas como los medios audiovisuales en tanto sector económico, el monotributo social como regulación del trabajo informal, la regulación del trabajo agrario o de personal de casas particulares (ver Gráfico 2).

3. En función de la variable “efecto” sobre el sistema de leyes, nos encontramos con el Gráfico 3. Las 11 leyes que podemos considerar del tipo “nueva”, establecen un marco normativo allí donde no existía, se vinculan mayoritariamente al espacio que hemos denominado “sectores” (5 de las 11). No parece casual que el espacio sectores, que representa la emergencia de nuevos actores colectivos en el ámbito social, sea el que demande regulaciones normativas totalmente nuevas, pues su existencia ni siquiera estaba planteada en las leyes. Solo 2 leyes derogan otras: la que suprime las de obediencia debida y punto final y la que anuló la reforma laboral impulsada por el gobierno de Fernando De la Rúa.

Como puede verse, el universo de leyes que modifican regulaciones ya existentes es notablemente más amplio, pero también heterogéneo. Aquí hemos tomado dos criterios. Por una lado aquellas que se consideran reformas de leyes anteriores (13) y por el otro, las que amplían las ya existentes introduciendo nuevas dimensiones o reconociendo nuevos derechos (27). No todas las modificaciones y reemplazos implican lo mismo. Algunas de ellas pueden identificarse como legislación nueva y no solo como una mera adaptación o modificación de anteriores. En ese grupo debemos incluir a los nuevos derechos que se reconocen en el ámbito de la salud y para lo cual la ley garantiza una prestación, pero se enmarcan en leyes existentes, en particular ampliando el Plan Médico Obligatorio (PMO). Pero no es el caso del derecho a la protección a la salud mental, que derogó un decreto de la última dictadura militar y género un nuevo marco normativo. El caso de la ley de matrimonio igualitario es tomado aquí como una reforma al código civil ya que modifica el concepto de matrimonio existente.

4. Señalamos en la introducción que el objetivo era el de recabar información sobre leyes que busquen dar respuesta a demandas de la sociedad civil. De manera exploratoria, avanzamos en construir un indicador (provisorio) que nos muestre la presencia de una o varias OSC en el proceso de sanción de la ley. Para esto reconstruimos qué organización o movimientos participaron del proceso de discusión, formulación y sanción de cada ley a partir de los datos que emergieron de las entrevistas a informantes clave y del análisis de fuentes secundarias como medios gráficos de comunicación. Del Gráfico 4 emerge un primer dato descriptivo. De las 53 leyes que presentan participación de algún tipo de las OSC, 24 son organizaciones de afinidad según nuestro marco analítico descrito en un apartado anterior y teniendo en cuenta aquellas leyes impulsadas por una coalición y aquellas donde las OSC participaron de forma desarticulada. Organizaciones de afinidad que pueden ser desde organizaciones de mujeres, sindicales, estudiantiles, organizaciones de víctimas y familiares de diferentes conflictos, organismos de derechos humanos, entre otras. Este entramado heterogéneo de organizaciones, se encuentra vinculado a demandas relacionadas a la calidad de vida y a los derechos de tercera y cuarta generación. 12 de estas leyes proponen respuestas a demandas de ampliación de derechos como la ley de niñas, niños y adolescencia, el matrimonio igualitario, la identidad de género, la ley de trata, entre otras. La otra temática que aparece fuertemente vinculada a este tipo de OSC, son las

leyes sectoriales como la ley de bomberos, de cooperadoras, de centros de estudiantes, de radios comunitarias, entre otros. Si bien hay presencia de organizaciones sindicales, las demandas y temáticas abordadas se relacionan a la ampliación de derechos sociales más que laborales (como por ejemplo en las leyes de financiamiento educativo, de educación técnico profesional o la ESI). También debemos señalar que 15 de este grupo de leyes promovidas por asociaciones de afinidad son del tipo de generación de instituciones.

Por otro lado, 18 casos contaron con la participación de asociaciones de apoyo, las cuales presentan un perfil más homogéneo entre sí. Este tipo de OSC presenta niveles de profesionalización mucho mayor, lo cual influye en su estrategia y capacidad de incidencia. A su vez, de este grupo de leyes, 11 se encuentran vinculadas al área temática de salud, donde se encuentran leyes como la ley de muerte digna, fertilización asistida, hemofilia, entre otras. Otro dato es que, de este grupo de 11 leyes, 10 son complemento o reforma de una ley preexistente, lo cual evidencia que el accionar de este tipo de OSC requiere de un saber técnico muy específico respecto de la demanda concreta impulsada. La única ley nueva impulsada por las OSC de apoyo fue la ley de voluntariado social que efectivamente regula e instituye una demanda concreta del sector de las organizaciones no gubernamentales.

Las asociaciones territoriales y de base en cambio tienen solo presencia en 7 leyes (de infancia, CDI, monotributo social, tierras, medios, tarifas, bien público, violencia de género) y en todas ellas como actores dentro de una coalición más amplia integrada por organizaciones de afinidad y/o de apoyo. Lo cual no permite introducir otra variable de análisis.

Del total de leyes seleccionadas, en 29 de ellas intervinieron de diferentes formas coaliciones de OSC, ya sea de asociaciones de afinidad, de apoyo o territoriales. Es decir, que estas leyes hubo acción colectiva coordinada en el tiempo entre diferentes actores de la sociedad civil con intereses en que dichas leyes sean sancionadas. En general esta acción colectiva se expresó en diferentes estrategias políticas para la instalación del tema en la agenda legislativa. Desde movilizaciones en el espacio público, campañas de sensibilización en la vía pública y en las redes sociales, hasta actividades de incidencia en referentes legislativos para facilitar el proceso de sanción de las mismas. Efectivamente, las coaliciones contaron con mayores recursos políticos, organizativos, materiales y simbólicos para hacer “oír” sus demandas.

Dicho lo anterior, llama la atención que de las leyes analizadas, 20 contaron con la participación activa de OSC pero sin necesariamente formar parte

de espacios colectivos más amplios. Esto no quiere decir que solo una OSC impulsaba cada ley, sino que no se reconocían como parte de un espacio mayor. Por ejemplo, en las leyes de ampliación del plan médico obligatorio, hubo varias asociaciones de afinidad que impulsaron proyectos de ley respecto de diferentes cuestiones como la celiacía, los trastornos alimentarios, el autismo, entre otros. Y reconociendo la participación de otras OSC en las mismas temáticas, no se generó articulación entre ellas.

Por último, aquellas leyes impulsadas por coaliciones amplias de OSC, es decir que incluían tanto OSC de apoyo, de afinidad y de base territorial, fueron leyes que tuvieron alto nivel de debate público y movilización, por ejemplo: ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas originarias del país; ley de derecho a la protección a la salud mental; ley de protección integral para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales; ley de servicios de comunicación audiovisual; ley de régimen tarifario específico para entidades de bien público.

5. La última dimensión interesante que emerge de la evidencia empírica es temporal y nos permite analizar los indicadores anteriores en función del periodo de gobierno en el cual se inscriben. Como se sintetiza en el Gráfico 5, el incremento de este tipo de leyes a medida que transcurre el tiempo y que se consolida el proyecto político del kirchnerismo. Esta tendencia general sin duda se vincula a la capacidad de ordenar un bloque legislativo que en 2003 estaba fracturado en varias partes y que por tanto no respondía exclusivamente al liderazgo de Néstor Kirchner, como sí comienza a suceder a partir de las elecciones legislativas de 2005. De las 11 leyes que hemos considerado como “nuevas” (es decir que definen un marco jurídico ante la inexistencia de este), 8 fueron aprobadas en los mandatos de Cristina Fernández, lo cual parece inferir que la producción de una nueva institucionalidad fue incrementándose con los años de gobierno. Se plantea pues, un tema que demanda futuras investigaciones: ¿el acrecentamiento en la sanción de leyes de demandas sociales se vincula más a la mayor capacidad de respuesta y control políticos del Congreso por parte del oficialismo o a la capacidad que puede desplegar la sociedad civil organizada, como incidencia sobre la agenda parlamentaria?

Esta tendencia se presenta en un contexto político institucional que manifiesta ciertos elementos que facilitaron este escenario, como lo fue la mayoría en ambas cámaras con la que contó el oficialismo en la mayor parte de los tres períodos (más inestable en la presidencia de Néstor Kirchner y dos años sin mayoría propia en diputados en el gobierno de Cristina Fernández) fue un elemento de evidente importancia para su aprobación. Por otra parte, la segunda presidencia de Cristina Fernández aparece con un importante sesgo institucional a partir del incremento en la sanción de leyes vinculadas a demandas.

Otra posible lectura surge del cruce de la variable temporal de gobierno con las variables áreas y tipos de leyes. Según la evidencia empírica recolectada podemos decir que durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) del total de leyes nacionales seleccionadas, 6 corresponden al tipo derechos, es decir, de ampliación de derechos. Con respecto a las áreas temáticas desarrolladas, sobresalen derechos humanos con 4 leyes, seguida del área educación y seguridad con 2 cada una. En este periodo, si bien la cantidad de leyes es algo menor, se sancionaron algunas de gran impacto en la opinión pública como la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final; la derogación de la ley Banelco, o la ley Bloomberg, todas con alto nivel de presencia en el debate público.

Durante la primera presidencia de Cristina Fernández (2007- 2011), de las 19 leyes sancionadas, 10 corresponden al tipo de derechos, solo 3 a prestaciones y 6 a institucionalidad. A su vez, de las temáticas se destacan el área de salud con 6 leyes, DD.HH. con 5, trabajo y previsión con 2. Dentro de estas últimas, la ley de movilidad provisional fue quizás la más trascendente. Dentro del grupo de DD.HH. sobresalen las leyes de matrimonio igualitario y de identidad de género, pero también la de trata de personas y la de violencia de género. Todas estas con alto nivel de presencia en el debate público y en el proceso de sanción de las leyes. A su vez, como ya señalamos en varias oportunidades, en este periodo se sanciona la ley de servicios de comunicación audiovisual, experiencia que brinda muchos elementos para analizar el rol de las OSC en el ámbito legislativo (Segura 2011). Por último, a diferencia del periodo anterior, en este se visualiza un salto importante en la cantidad de leyes sancionadas por año, de un promedio de 2 por año a 4 por año, presentando en el 2009 un pico de 6 leyes sancionadas, aun siendo electoral.

En la segunda presidencia de Cristina Fernández (2011- 2015), se destacan como áreas temáticas las vinculadas a demandas grupales o sectoriales

con 7 leyes, a la salud con 7, y a DD.HH. y seguridad con 2 cada una. Con respecto al tipo de leyes, podemos decir que 10 corresponden a la creación de nueva institucionalidad, 7 se encuadran dentro de la ampliación de derechos y 5 generan nuevas prestaciones. Claramente en este periodo se avanzó en demandas particulares que se tradujeron en la ampliación de derechos y la creación de nuevas instituciones.

V. Conclusiones

En este artículo nos propusimos realizar una aproximación al rol de las organizaciones de la sociedad civil en la legislación nacional impulsada por los gobiernos kirchneristas en nuestro país durante el período 2003-2015. Para esto realizamos un relevamiento de leyes que respondieron a demandas sociales presentes en el debate público. Es decir, leyes que construyeron respuestas a demandas específicas vinculadas al funcionamiento social, ya sean cuestiones sectoriales de diferentes minorías, la creación de nuevas instituciones que regulen la vida social, o la generación de nuevas prestaciones estatales que amplíen el piso de protección. En una primera indagación seleccionamos 53 casos de leyes nacionales sobre un total de 1506 sancionadas durante el periodo.

A partir de la evidencia empírica construimos cuatro indicadores: tipo de producto, área de demanda, efecto y el perfil de las OSC. De la combinación de estos indicadores construimos una primera caracterización general del lugar ocupado por las demandas de las OSC en la legislación durante el kirchnerismo y en cada gobierno en particular. Así, podemos afirmar que las OSC a través de sus demandas y acciones tuvieron un impacto importante en el proceso de ampliación de derechos y de creación de nuevas instituciones. A su vez, en este sentido, las demandas sociales estuvieron principalmente vinculadas a cuestiones como la salud pública, seguida por temas de derechos humanos y por aquellos vinculados a temas sectoriales. De esto se desprende la presunción de que la participación de las OSC estuvo claramente vinculada a la cuestión social más que a cuestiones de calidad institucional, de regulación.

En el análisis de los periodos de gobierno en particular podemos señalar que asistimos a un proceso de aumento en el nivel de participación de temas instalados en la sociedad civil en la legislación nacional, dando un salto im-

portante entre la presidencia de Néstor Kirchner (NK) y las dos presidencias de Cristina Fernández (CF). Con respecto al tipo de ley, tanto en la presidencia de NK como en la primera de CF, se caracterizaron por ser de ampliación de derechos, mientras que en la segunda de CF hubo una tendencia hacia la creación de nuevas instituciones. Con respecto a la temática, podemos decir que mientras que durante el 2003- 2007 hubo mayoritariamente temas vinculados a los derechos humanos y demandas preexistentes, como la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final, la ley de niñas, niños y adolescentes, la educación sexual obligatoria, la ley de tierras indígenas, entre otros; entre 2007- 2011 aparece el tema salud como un aspecto destacado y que claramente permite afirmar la existencia de un proceso de ampliación de derechos en esa temática. Por último, durante el tercer periodo de gobierno, los temas referidos a grupos sectoriales fueron la característica principal. Esto nos permitiría suponer cierta tendencia de lo general (DD.HH.) a lo particular (grupos sectoriales) durante el periodo analizado. También la presunción respecto a que las OSC perciben una estructura de oportunidades políticas (McAdam et al. 1999) que les crea un campo propicio para la influencia en la agenda de las políticas públicas, legislativas en este caso.

De lo anterior podemos desprender que el tipo de ley, producto del proceso de incidencia de las OSC en la política legislativa, nos habla de la forma de intervención del Estado en lo social, así como el área que atiende nos habla de los temas motorizados por la sociedad civil. Sin embargo, esto no nos permite suponer que estos temas son prioritarios, ni que estas formas de intervención son las deseables o posibles. La capacidad de motorizar temas desde la sociedad civil se encuentra muy condicionada por el nivel de organización, profesionalización y los recursos con que cuentan las OSC en cada caso particular. Así como la forma de intervención se encuentra limitada a la capacidad y/o voluntad del poder ejecutivo de implementar acciones para garantizar el cumplimiento de las leyes. Los procesos de incidencia de la sociedad civil en el Estado, ya sea en el poder legislativo como en el ejecutivo, suponen un cuestionamiento a la teoría reduccionista de la representación en las democracias actuales, forman parte de la vida democrática de cualquier sociedad y nos hablan de la ampliación de las formas de representación y de legitimidad con que cuentan los gobiernos a la hora de gestionar y articular las diferentes demandas que atraviesan el entramado social. Como señala Lefort (1992), la representación no agota la democracia. Estos procesos se encuentran vinculados a los ciclos políticos y al tipo de conflicto social

de cada país, donde los diferentes escenarios habilitan o constriñen estas experiencias. En este sentido, estos procesos interpelan a los gobiernos sobre temas que por diferentes motivos (intencionales o no) han sido excluidos del debate público. La relación que establezcan los gobiernos con las OSC (grados de permeabilidad a sus reclamos) condiciona la capacidad de incidencia de aquellas en las políticas públicas.

En este sentido, aunque compleja, es necesaria la construcción de un indicador que nos permita identificar cuál fue el nivel de impacto ante la presencia de alguna OSC o de una coalición de ellas, en la formulación y sanción de la ley y sobre cuáles actores (el poder Ejecutivo o el legislativo) específicamente incidió. Por caso, la demanda por acabar con la impunidad en los casos de violaciones a los derechos humanos por parte de militares en la última dictadura militar es una agenda abierta desde antes del retorno a la democracia que tuvo diferentes desarrollos pero que contó con la militancia activa de organismos de derechos humanos. Por otra parte, la demanda por una nueva ley sobre niños, niñas y adolescentes cuenta con una larga trayectoria de construcción de agenda de parte de organizaciones de base y centros de investigación, aunque su tratamiento en el espacio público fuese menor en cuanto a intensidad. Algo semejante vamos a encontrar en el conjunto de las leyes de salud: trabajo de larga duración en pos de instalar el tema en la agenda, a través de grupos organizados, asociaciones de pacientes, presencia en los medios de comunicación, etc. En el punto opuesto, se ubican los temas de seguridad. En nuestra clasificación hemos señalado solo tres leyes. Una de ellas, la modificación al código penal, surgió en el contexto del secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg y la notable movilización que se produjo a los pocos días del hecho. En el marco de un gobierno que aún no terminaba de validarse electoralmente (hablamos del año 2004 y Néstor Kirchner, aunque con índices positivos de popularidad solo había obtenido el 22% de los votos para llegar a la presidencia), las presiones sociales implican desafíos inmediatos para el gobierno. La sensibilidad del tema “seguridad” en este caso, logró un impacto inmediato que se tradujo en la reforma ya señalada. Aquí no fue la construcción de una agenda por militancia desde la sociedad civil, sino una manifestación disruptiva en el espacio público que implicaba una crisis política. A su vez, en algunos casos una alianza *ad hoc* entre organizaciones o movimientos y el poder ejecutivo avaló la sanción de leyes, ya que la presión ejercida por éste, se convirtió en un elemento clave para la sanción de la ley.

A modo de primera aproximación, podríamos relacionar este indicador con la presencia de OSC, ya sea una o varias de forma individual, u organizadas en una coalición que hayan impulsado y motorizado las leyes (ya sea a través de acciones de incidencia política, cabildeo o de utilización de la iniciativa popular como forma de promover una ley). Suponemos que la presencia de un grupo impulsor de los proyectos de ley garantiza cierta presencia en la agenda pública, aunque no garantiza su éxito. El rol de los medios de comunicación, de los partidos políticos, del sistema judicial y del resto de los actores sociales son también variables fundamentales para analizar el proceso político que implica la instalación de un tema en el espacio público. Como ya señalamos, de cada ley participan una variedad heterogénea de actores intervinientes, para este análisis nos basamos en aquellos que se auto-definieron como “impulsores” de la causa/ley.

En este sentido, podemos decir que en todos los casos analizados se pueden identificar una o varias OSC que se constituyen en el debate público como actores fundamentales del proceso de debate y sanción de las leyes. Para las que producen una ampliación de la cobertura del plan médico obligatorio de enfermedades como la celiaquía, la obesidad, el autismo o la fertilización asistida, la presencia de las ONGs profesionales fue fundamental para el debate y sanción de las mismas. El caso de la Fundación Margarita Verón y la ley de trata es otra, así como las organizaciones LGTB y las leyes de matrimonio igualitario y de identidad de género. En la mayoría de los casos, las OSC combinaron acciones de incidencia política con diputados o senadores nacionales en particular, con movilizaciones y campañas de sensibilización en el espacio público. En algunos casos, como la ley de servicios de comunicación audiovisual, contó con una demanda que se remonta a varios años de lucha por parte de FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias), organización que redactó puntos centrales que debería contener una futura ley y que logró una importante incidencia en el proceso de formación de la ley, pues el mismo contó con la realización de foros en todo el país que propició una amplia participación y debate⁸. Un caso similar fue el proceso

⁸ No deja de ser un elemento por analizar que la ley que logró ese nivel de participación e involucramiento de organizaciones de la sociedad civil fuera desarticulada por un simple decreto del poder Ejecutivo, apenas asumió la Presidencia de la Nación Mauricio Macri. Lo cual, además de plantear dudas respecto a la validez de este decreto, plantea también el interrogante respecto a cuáles son las formas más eficaces para garantizar institucionalidad.

participativo que se generó en torno a la ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en 2005, o con la nueva ley de educación técnico profesional.

Como primer abordaje, este análisis nos permite visualizar en qué temáticas y sobre qué tipo de leyes inciden las demandas de la sociedad civil, a la vez que nos permite problematizar sus limitaciones y potencialidades. En este sentido, no es tanto la cantidad de leyes como porcentaje del total lo que nos motiva, sino qué temas presentes en el debate público, encontrarán eco en el Congreso Nacional. Este análisis, por cierto, deja afuera los proyectos de ley que no lograron sanción en el periodo analizado, entre los cuales podríamos mencionar el caso particular de la ley de despenalización del aborto, o la de despenalización del consumo de marihuana, ambas experiencias con fuerte apoyo de OSC, pero resistidas por una parte importante del sistema político y de otros actores claves como la Iglesia católica. Estos casos merecerían un análisis particular. En íntima relación con esto, debemos señalar que el rol del poder ejecutivo en el proceso de instalación en agenda de una demanda social, su debate público y la sanción o no de una ley, es fundamental para entender la forma en que el sistema político canaliza las demandas. Como la literatura especializada ya comprobó, su rol como espacio oficialista puede ser un condicionante importante del proceso, ya sea para promover su resolución como para frenar su tratamiento, como en los casos mencionados.

En el plano estrictamente político, como construcción de poder y como arena de lucha de intereses, nuestros hallazgos también refieren a la estrategia del kirchnerismo en tanto populismo. Decíamos, partiendo de Laclau (2005), que es en la transición de la petición al reclamo donde comienzan a visualizarse los rasgos de la lógica política populista. La sanción de estas leyes, que contaron con el apoyo de la bancada oficialista y del Ejecutivo, por lo que podemos incluirlas como parte de la política pública de las presidencias analizadas, da cuenta del modo en que el kirchnerismo concibió a la sociedad y qué estrategia se dio en esa relación. Si bien con el pasar de los años en la gestión, la legislación fue ganando en especificidad (en cuanto a las respuestas a demandas), parece claro que ya el gobierno de Néstor Kirchner, hace una lectura de la sociedad como fragmentada en sus demandas y articulaciones. Existe una clara selección de temas iniciales (DD.HH., trabajo), pero rápidamente comienza a ampliarse a otros diversos, incorporando a actores que inicialmente tenían poca o ninguna vinculación política con el

peronismo. Esa acumulación es la que le permite, como señalan los estudios de populismo (Casullo 2014) construir una representación basada en “lo popular” sin que esto implique desatender los carriles institucionales democráticos. De hecho y arribando al segundo punto, es decir al tipo de relación planteada con la sociedad, esa estrategia fue movimientista e institucional a la vez. De las demandas emergentes desde la sociedad civil, fueron seleccionadas por el gobierno un grupo (con criterios que aquí no hemos profundizado, pero que implican el grado de movilización social que existía detrás de ellas) para brindarles un marco normativo. El populismo, percibido por sus críticos solo en su faz movimientista, respondió a diversas demandas sociales mediante institucionalidad, la de mayor volumen por cierto, como es una ley nacional. Asumir y procesar esas demandas le permitió al peronismo en su gestión kirchnerista, lograr una notable baja del conflicto social luego del 2001, brindar un renovado marco normativo para diferentes actores y a la vez hacerse de una nueva base de apoyo que en muchos sentidos representó la nueva conformación, fragmentada, de la sociedad. No cabe duda que los gobiernos kirchneristas contaron con diversos recursos financieros como la suba de los precios de las *commodities*, pero ello no fue constante; y a la vez la generación de legitimidad y los lazos con la sociedad civil, no pueden plantearse en términos exclusivamente económicos; la producción legislativa aquí analizada, nos dice también de las diversas estrategias de fortalecimiento de la representación política. En este sentido, y como aseveración primaria, el incremento en la sanción de leyes a medida que transcurrieron los años de gobierno, nos estaría indicando también que la decisión política del gobierno tuvo un peso más relevante en esta producción, que la optimización de los recursos por parte de las OSC, para incrementar su incidencia.

Por último y a la luz de los casos analizados en este trabajo, podemos concluir que el lugar ocupado por la sociedad civil en la política legislativa es un proceso de incipiente desarrollo, pero con paulatino crecimiento y que puede jugar un rol importante en los procesos de ampliación de derechos y creación de nuevas institucionalidades. En este sentido, este trabajo abre muchas líneas de investigación posibles, así como de nuevas problematizaciones. ¿Cuál fue el rol de las OSC en los procesos de sanción de las leyes?, ¿cuál fue su impacto en la formulación de la misma?, ¿cómo jugó el poder Ejecutivo en la operacionalización de las nuevas leyes?, ¿cómo se articularon las OSC y el Ejecutivo en la implementación de las leyes? Claramente el rol de la sociedad civil en la política legislativa se impone como tema de estudio potencialmente clave para entender el funcionamiento de nuestras sociedades.

CUADRO I

	Año	Ley	Nº	Tipo de Producto	Área (demanda)	Efecto	OSC Tipo y acción colectiva
1.	2003	Nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final.	25.779	D	DDHH	Deroga	Coalición de asociación de afinidad
2.	2003	Personas con discapacidad, acceso a programas sociales	25.785	P	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de afinidad
3.	2003	Voluntariado social	25.855	I	Sectores	Nueva	Coalición de asociaciones de apoyo
4.	2003	Monotributo Social	25.865	D R	Trabajo y previsión	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de apoyo de base territorial
5.	2004	Derogación Ley 25.250 y normas reglamentarias. (flexibilización laboral)	25.877	D	Trabajo y previsión	Deroga	Coalición de asociaciones de afinidad
6.	2004	Política migratoria argentina. Derechos y obligaciones de los extranjeros	25.871	D	DD.HH.	Reforma	Coalición de asociaciones de afinidad
7.	2004	Delitos con armas de fuego, modificación ("Ley Blumberg")	25.886	D	Seguridad	Reforma	Asociación de afinidad
8.	2005	Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	26.061	I D	DDHH	Reforma	Coalición de asociaciones de afinidad Asociaciones de apoyo de base territorial
9.	2005	Educación técnico profesional.	26.058	I	Educación	Nueva	Coalición de asociaciones de afinidad
10.	2005	Incremento de inversión en educación (Financiamiento Educativo)	26.075	I	Educación	Nueva	Coalición de asociaciones de afinidad
11.	2006	Educación Sexual Integral (ESI)	26.150	D I	DDHH	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad
12.	2006	Declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas originarias del país	26.160	D	DDHH	Reforma	Coalición de asociaciones de afinidad Asociaciones de base territorial
13.	2006	Armas de fuego, declaración de emergencia (ley de desarme)	26.216	R	Seguridad	Reforma un decreto	Coalición de asociaciones de afinidad
14.	2007	Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos	26.331	I	Medio Ambiente	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo individualmente
15.	2007	Creación del consejo federal de la juventud.	26.227	I	Sectores	Nueva	Coalición de asociaciones de afinidad
16.	2007	Centros de desarrollo infantil. Promoción y regulación.	26.233	I	DDHH	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de apoyo de base territorial
17.	2008	Modificación de la Ley 24.240. Disposiciones complementarias. (Defensa del consumidor, tribunales arbitrales, empresas servicios públicos)	26.361	D I	Consumidor	Reforma	Coalición de asociaciones de afinidad
18.	2008	Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas	26.364	P	DDHH	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad
19.	2008	De interés nacional la prevención y control de trastorno alimentarios	26.369	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo
20.	2008	Movilidad de las prestaciones al régimen previsional público	26.417	P	Trabajo y previsión	Nueva	Asociaciones de afinidad
21.	2009	Declárese de interés nacional la atención médica la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca.	26.588	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual

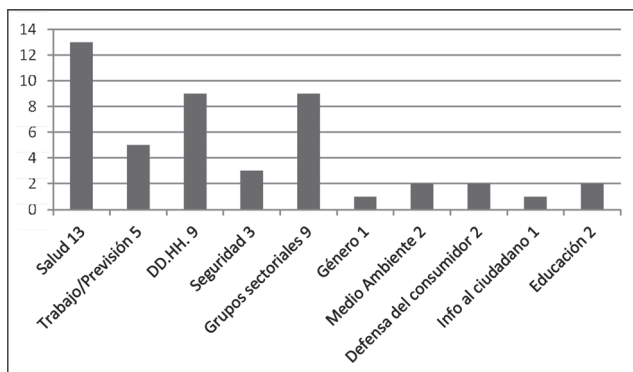
22.	2009	Protección integral para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales	26.485	D	DDHH	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad Asociaciones de apoyo de base territorial
23.	2009	Servicios de comunicación audiovisual	26.522	I R	Sectores	Reforma e incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad Asociaciones de apoyo de base territorial
24.	2009	Banco Nacional de Datos Genéticos creado por la Ley 23.511 funcionará como organismo autónomo y autárquico dentro de la órbita del Ministerio de Ciencia	26.548	I	DDHH	Complementa/ incorpora	Asociación de afinidad
25.	2009	Modificación código penal (Derogación del delito de calumnias e injurias)	26.551	D	DDHH	Reforma	Asociaciones de afinidad de forma individual
26.	2009	Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud. Derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado	26.529	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
27.	2010	Ley de glaciares	26.639	I	Medio ambiente	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo
28.	2010	Accesibilidad de la información en la página web (De los organismos de la Administración Pública Nacional)	26.653	D	Información ciudadana	Nueva (convención personas con discapacidad ONU)	Asociaciones de apoyo de forma individual
29.	2010	Derecho a la protección a la salud mental	26.657	D	Salud	Nueva Deroga ley 22.914 dictadura	Coalición de asociaciones de apoyo Asociaciones de afinidad
30.	2010	Código civil, modificación (Matrimonio Igualitario)	26.618	I D	Género	Reforma	Coalición de asociaciones de afinidad
31.	2011	Regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco	26.687	I	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo
32.	2011	Cuidado integral de la salud de las personas con enfermedades poco frecuentes.	26.689	P	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
33.	2011	Régimen de trabajo agrario	26.727	D R	Trabajo	Reforma	Asociaciones de afinidad
34.	2012	Modificación Ley 26.529 ("Muerte digna")	26.742	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
35.	2012	Identidad de género	26.743	D	Género	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad
36.	2012	De cooperadoras escolares	26.759	I	Sectores	Especifica una ley general	Coalición de asociaciones de afinidad
37.	2012	Creación Instituto Nacional de la Música	26.801	I	Sectores	Nueva	Coalición de asociaciones de afinidad
38.	2013	Régimen federal de empleo protegido para personas con discapacidad	26.816	P	Salud	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de apoyo
39.	2013	Derecho de acceso, de ambulación y permanencia. Personas con discapacidad, acompañadas por perro guía o de asistencia.	26.858	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
40.	2013	Fertilización asistida	26.862	P	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual

41.	2013	Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares.	26.844	D I	Trabajo	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad
42.	2013	Registro Nacional de Datos Genéticos delitos contra la integridad sexual	26.879	I	DDHH	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad
43.	2013	Ampliación ley hemofilia	26.850	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
44.	2013	Representación estudiantil. Creación y funcionamiento de los centros de estudiantes.	26.877	I	Sectores	Nueva	Coalición de asociaciones de afinidad
45.	2014	Plan integral para el abordaje de consumos problemáticos.	26.934	D P	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
46.	2014	De bomberos voluntarios. Modificación.	26.987	I	Sectores	Reforma	Asociaciones de afinidad de forma individual
47.	2014	Sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo. Servicio de conciliación previa en las relaciones de consumo. Creación.	26.993	I	Consumidor	Reforma	Coalición de asociaciones de apoyo
48.	2014	Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos "Madres de Plaza de Mayo"	26.995	I	DDHH	Nueva	Asociaciones de afinidad de forma individual
49.	2014	Ley de regulación del trabajo social	27.072	IR	Sectores	Nueva	Asociaciones de afinidad de forma individual
50.	2014	Régimen de promoción de los clubes de barrio y de pueblo	27.098	P	Sectores	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad
51.	2015	Régimen tarifario específico para entidades de bien público	27.218	P	Sectores	Complementa/ incorpora	Coalición de asociaciones de afinidad Asociaciones de apoyo de base territorial
52.	2015	Trastornos del espectro autista	27.043	D	Salud	Complementa/ incorpora	Asociaciones de apoyo de forma individual
53.	2015	Creación de la Agencia Nacional de Materiales Controlados	27.192	I	Seguri-dad	Reforma	Asociaciones de apoyo

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO I

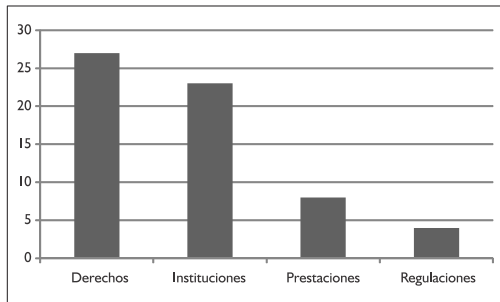
Leyes seleccionadas del período 2003-2015, según áreas



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2

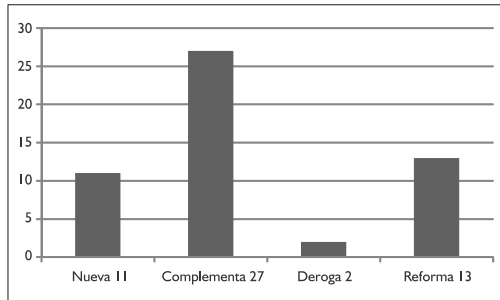
Leyes seleccionadas del período 2003-2015, según lo que genera la ley



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

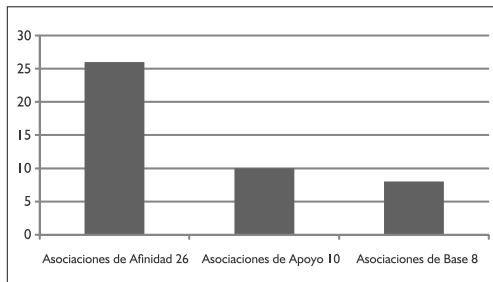
Efectos de las leyes sancionadas



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4

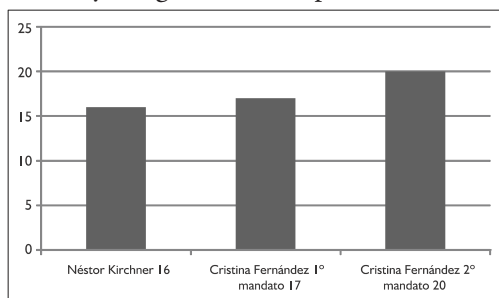
Tipo de organizaciones que demandan la sanción de la ley, según caso



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5

Leyes según mandato presidencial



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri (comp.) (2007) *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- ALIAR (2016) *Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas*, Buenos Aires. Versión on line www.poderciudadano.org/libros.
- Bernazza Claudia et al. (2013) *2003-2013 Diez años del proyecto nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Biglieri, Paula (2013) "Emancipaciones. Acerca de la aprobación de la ley del matrimonio igualitario en Argentina", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 46.
- Bonvecchi, Alejandro y Ana María Mustapic (2011) "El secreto eficiente del presidencialismo argentino", en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.) *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Bobbio, Norberto (2000) *Estado, gobierno, sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Calvo, Ernesto (2013) "Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino", en Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld (2002) "La gestión asociada": una utopía realista", presentado en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ.
- Casullo, María Esperanza (2014) "¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy", en *POSTData*, Vol. 19, N° 2.
- Cunill, Nuria (2004) "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico", en Ziccardi, Alicia (ed.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, IIS-UNAM/ COMECESO.

- De la Torre, Carlos (2013) "El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo", en *Nueva Sociedad*, N° 247.
- De Piero, Sergio (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Buenos Aires, Paidós.
- De Piero Sergio y Agustina Gradín (2015) "La sociedad civil *desorganizada*. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas", en *Estado y Políticas Públicas*, N° 5, Buenos Aires.
- De Souza Santos, Boaventura (2001) "Los nuevos movimientos sociales", en *Revista OSAL*, CLACSO, septiembre.
- Farji Neer, Anahí (2014) "Las tecnologías del cuerpo en el debate público. Análisis del debate parlamentario de la ley de identidad de género argentina", en *Sexualidad, Salud y Sociedad-revista latinoamericana*, N° 16.
- Filmus, Daniel (coord.) (1997) *El perfil de las ONG's en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO-Banco Mundial.
- Forni, Pablo, Luciana Castronuovo y Mariana Nardone (2013) "Ni Piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza", en *POSTData*, Vol. 18, N° 2.
- García Delgado, Daniel (1994) *Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- González Bombal, Inés y Rodrigo Villar (2003) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Jones, Mark y Juan Pablo Micozzi (2011) "Control, concertación, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el Congreso nacional", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lefort, Claude (1992) "La representación no agota la democracia" en dos Santos M. (coord.) *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad.
- McAdam, Doug, John McCarthy y Zald Mayer [1996] (1999) "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales", en *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comps.) (1997) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Moscoso, Guido (2012) "Los estudios sobre política legislativa Argentina (1983-2010): Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo", en *POSTData*, Vol. 17, N° 1.

- Moscoso, Guido (2015) "Representar, legislar y controlar: El poder legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia", en *Revista SAAP*, Vol. 9, N° 1.
- Oszlak, Oscar (2000) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento G.E., CLACSO/N°4, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Paramio, Ludolfo (2006) "Giro a la izquierda y regreso del populismo", en *Nueva Sociedad*, N° 205.
- Rofman, Adriana (2007) "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos", ponencia presentada en VII Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Salvador de Bahía, Brasil, noviembre.
- Segura, María Soledad (2011) "La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Argumentos", en *Revista de Crítica Social*, N° 13.
- Varela, Cecilia (2013) "De la 'letra de la ley' a la labor interpretante: la 'vulnerabilidad' femenina en los procesos de judicialización de la ley de trata de personas (2008-2011)", en *Cuadernos Pagu*, N° 41.
- Yabrowski, Nuria (2013) "El paradigma posfundacional interpelado: política, democracia e institucionalización para pensar Suramérica hoy", en *Revista de Filosofía y Teoría Política*, N° 44.
- Zelaznik, Javier (2012) "Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno", en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.) *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

Resumen

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis de la legislación nacional sancionada durante los periodos presidenciales de los gobiernos encabezados por Néstor Kirchner (2003-2007) y por Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015), para problematizar el rol de la sociedad civil en las mismas

y principalmente la respuesta del sistema político argentino a estas demandas emanadas de distintos grupos de la sociedad movilizadas. Para esto realizamos un relevamiento de leyes que respondieron a demandas sociales presentes en el debate público. En una primera indagación seleccionamos 53

casos de leyes nacionales sobre un total de 1506 sancionadas durante el periodo. A partir de la evidencia empírica construimos tres indicadores: tipo de ley, área de cobertura y tipo de OSC y acción colectiva. De la combinación de estos indicadores con otro fundamental, construimos una primera caracterización general del lugar ocupado por las demandas de las OSC en la legislación

durante el kirchnerismo, y en cada gobierno en particular. A la luz de los casos analizados en este trabajo, podemos concluir que el lugar ocupado por la sociedad civil en la política legislativa es un proceso de incipiente desarrollo, pero con paulatino crecimiento, y que puede jugar un rol importante en los procesos de ampliación de derechos y creación de nuevas institucionalidades.

Palabras clave

Política legislativa – demandas sociales – sociedad civil – procesos de incidencia – kirchnerismo

Abstract

In this paper we propose an analysis of the national legislation enacted during the presidential periods of the governments led by Néstor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández (2007-2011/ 2011-2015), to problematize the role of civil society in them, and mainly the response of the Argentine political system to these demands emanated from different mobilized groups of society. For this we performed a survey of laws that responded to social demands present in the public debate. In a first inquiry we selected 53 cases of national laws out of a total of 1506 sanctioned during the period. From the empirical evidence, we con-

structed three indicators: type of law, area of coverage and type of SCO and collective action. From the combination of these indicators with a fundamental one, we constructed a first general characterization of the place occupied by the demands of SCO in legislation during Kirchnerism, and in each particular government. In light of the cases analyzed in this paper, we can conclude that the place occupied by civil society in the legislative policy is a process of incipient development, but with a gradual growth, and that can play an important role in the processes of expansion of rights and creation of new institutions.

Key words

Legislative policy – Social demands – Civil society – Advocacy processes – kirchnerism