

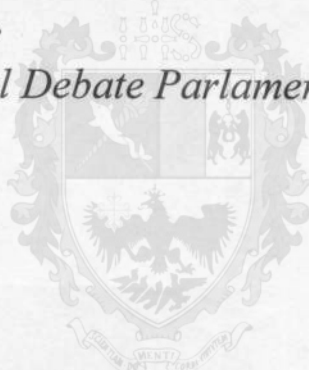
TESIS 1178



Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Sociología

**DEL “SILENCIAMIENTO”
AL “CONSENSO VALIOSO”.**
**LA SANCIÓN DE LA LEY 26.061 DE PROTECCIÓN
INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES.**

Análisis del Debate Parlamentario 1997-2005.



Autora:

MIR, María Alejandra

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

- FEBRERO DE 2008 -

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| A MODO DE INTRODUCCIÓN | 4 |
| ESTRATEGIA METODOLÓGICA | 7 |
| PRIMERA PARTE: DOS DOCTRINAS EN PUGNA. PERSPECTIVAS TEÓRICAS | 19 |
| I. La Doctrina de la <i>Situación Irregular</i>. La privación de la libertad como política social | 19 |
| I.1. Situación institucional y normativa en la Argentina. Acerca del Sistema Tutelar de Menores | 27 |
| I.1.1. La Ley de Patronato de Menores | 29 |
| I.1.2. La medida de “<i>protección de persona</i>” | 33 |
| I.1.3. El Régimen Penal de Menores | 36 |
| II. La Doctrina de la <i>Protección Integral</i>. Niños, niñas y adolescentes interpelados como sujetos de derecho | 37 |
| II.1. Acerca de la “<i>protección integral de derechos</i>” | 41 |
| II.2. La Doctrina de la <i>Protección Integral</i> y la Ley 26.061 | 45 |
| III. El ocaso del Sistema Tutelar de Menores | 50 |
| SEGUNDA PARTE: EL CAMINO HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD. DEL “SILENCIAMIENTO” AL “CONSENSO VALIOSO”. ANÁLISIS DEL DEBATE PARLAMENTARIO 1997-2005 | 57 |
| I. Una introducción al análisis del debate parlamentario | 57 |
| I.1. Primer Período. Sobre el CD-159/98 | 59 |
| I.2. Segundo Período. Sobre el CD-121/01 | 61 |
| I.3. Tercer Período. Notas sobre la sanción del año 2005 | 64 |
| I.4. La propuesta | 70 |

| | |
|--|------------|
| II. Los niños y niñas como “rehenes de acuerdos políticos” | 71 |
| II.1. Un “cuasi acuerdo político” | 76 |
| II.2. Un “consenso valioso” | 83 |
| III. El fin de una “pseudo política de pseudo protección” | 87 |
| III.1. Los niños y niñas como “rehenes de la judicialización permanente” | 87 |
| III.2. Como “un PAMI en miniatura” | 102 |
| IV. La nueva institucionalidad, una “concertación articulada de acciones” | 117 |
| IV.1. El Consejo Federal: un “contrato asociativo” | 123 |
| IV.2. El “contralor” del Sistema: el Defensor de los Derechos del Niño | 135 |
| CONSIDERACIONES FINALES: ¿EL RIESGO DE UNA ADECUACIÓN EUFEMÍSTICA A LA CDN? | 142 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 156 |
| 1. Bibliografía Utilizada | 156 |
| 2. Bibliografía Consultada | 160 |
| ANEXO: INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO NACIONAL | 161 |
| 1. En la Cámara de Senadores de la Nación | 161 |
| 2. En la Cámara de Diputados de la Nación | 163 |

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Desde que en el año 1919 Argentina promulgó la Ley 10.903 de Patronato de Menores, en toda América Latina se establecieron leyes que buscaban reconocer la especial situación jurídica y establecer las obligaciones del Estado, la familia y la comunidad respecto de los niños, niñas y adolescentes¹.

La doctrina que inspiró estas leyes se caracteriza por considerar al sector más vulnerable de la infancia como objeto de protección, control y represión por parte de los adultos y del Estado, institucionalizando una radical separación entre dos tipos de infancia: aquella con sus derechos satisfechos, y aquella con sus derechos vulnerados, aplicándose sobre este segundo grupo para compensar las “debilidades” de la familia y la comunidad.

Estas leyes confundieron y brindaron el mismo tratamiento a la infancia “amenazada en su desarrollo” y a los niños, niñas y adolescentes que infringían las leyes penales, e incluso a estos últimos y a quienes estaban “en riesgo” de hacerlo, aplicando métodos propios de un sistema punitivo, administrados en el marco de una jurisdicción centrada en la autoridad del Juez y la aplicación discrecional del criterio de “*peligrosidad social*”.

En torno de estos principios se construyó un complejo sistema jurídico-institucional, y un conjunto de establecimientos correccionales y organizaciones filantrópicas para controlar-reprimir a los “*menores peligrosos*” y asistir a los “*menores en peligro*”, con un marcado predominio de las competencias judiciales, e institucionalizando y criminalizando exclusivamente aquel abandono vinculado a la pobreza. De esta manera, la institucionalización y la privación de la libertad de los niños, niñas y adolescentes se convirtió en la forma en que se ejercía el control social ante las llamadas *situaciones irregulares*².

Es en la última década del siglo XX cuando la llamada Doctrina de la Protección Integral emergió y se fue consolidando paralelamente a la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)³. Desde entonces, la visión sobre los derechos de la infancia se modificó radical y sustancialmente, implicando -tanto a nivel axiológico como político-programático -, un *salto cualitativo* en la consideración social de la infancia (García Méndez, 2001).

¹ En el transcurso del presente trabajo, las expresiones 'niño', 'niños' e 'infancia' refieren a 'niños, niñas y adolescentes'. Para la Convención sobre los Derechos del Niño es 'niño' toda persona menor de 18 años de edad.

² Se adopta como definición de “*privación de la libertad*”, la establecida por las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, en tanto “*toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública*”. Adoptadas por la Asamblea General de la ONU por Resolución 45/113 el 14 de diciembre de 1990.

³ En adelante CDN ó Convención. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 44/25, en Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.

La Convención se convirtió entonces en un poderoso instrumento para reformar las instituciones, las leyes y las políticas públicas de protección de la infancia al provocar un **doblo impacto**: por un lado, porque se constituyó en parámetro para evaluar o criticar la legislación interna; por el otro, porque exigía el diseño de nuevos mecanismos para asegurar y efectivizar los derechos en ella enunciados. En definitiva, para la construcción de un **nuevo sistema de protección** de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El paso complejo de un modelo a otro significa el fin de una visión de los niños, niñas y adolescentes como "*menores objeto de tutela estatal*", para ser considerados sujetos activos de derecho, con capacidades y con los mismos derechos que todas las demás personas, más los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que les corresponden por su condición de personas "*en desarrollo*". También significa la renuncia a establecer con ellos relaciones verticales basadas en el *ejercicio autoritario de la tutela*, una de cuyas principales consecuencias ha sido la privación de la libertad de miles de niños, niñas y adolescentes.

En el año 1990, por Ley 23.849, nuestro país aprobó e incorporó a su ordenamiento jurídico interno la Convención sobre los Derechos del Niño, y asumió el compromiso de garantizar el respeto y asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes⁴. Con la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, la misma adquirió la máxima jerarquía existente en nuestro derecho interno al serle otorgada jerarquía constitucional.

Desde entonces, distintas iniciativas parlamentarias, inspiradas de una u otra manera en los principios de la Convención, expresaron la voluntad de avanzar en el proceso de reformas legislativas e institucionales para efectivizar sus disposiciones.

Este proceso, en particular la adecuación legislativa, ha sido en Argentina un tema conflictivo, sobretudo por la multiplicidad de factores e intereses que incidieron en los sucesivos períodos parlamentarios en que se trataron los proyectos de ley.

Finalmente, tras la convergencia de una serie de factores, entre los que pueden señalarse el *lobby* de distintas organizaciones de la sociedad civil⁵, la construcción de un "*consenso valioso*" entre legisladores y legisladoras de distintas expresiones políticas y la *voluntad política* del Gobierno Nacional, el 28 de septiembre de 2005 el Congreso Nacional

⁴ Cuando Argentina aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, el Gobierno del ex Presidente Carlos Menem realizó reservas y declaraciones sobre algunos de sus artículos. Dos de dichas reservas tuvieron especial consideración a lo largo del debate parlamentario, porque fueron utilizadas como argumentos para rechazar aspectos de la reforma legislativa relacionados con el derecho a la vida y el deber de los padres en la crianza de sus hijos. Como veremos más adelante, al interpretar el artículo 1 de la CDN (definición de niño), se declaró que se entiende por niño "*todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad*". También, se declaró que en relación con el artículo 24 de la CDN, en lo relativo al derecho a la salud, que "*las cuestiones vinculadas con la planificación familiar atañen a los padres de manera indelegable de acuerdo a principios éticos y morales*". Asimismo, "*que es obligación de los Estados, en el marco de este artículo, adoptar las medidas apropiadas para la orientación a los padres y la educación para la paternidad responsable*".

⁵ A los efectos de este trabajo entendemos por *lobby* la actividad desarrollada por una persona física o jurídica con el objeto de obtener la aprobación, la modificación o el rechazo de una norma en el ámbito del Poder Legislativo.

sancionó la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, dando inicio al camino de la adecuación normativa e institucional.

Sin dudas, la aprobación de la CDN y la difusión de la Doctrina de la Protección Integral contribuyeron a instalar los temas de la niñez en la agenda pública –y por ende en la agenda parlamentaria- y a consolidar una nueva mirada sobre aquellos problemas que vulneran los derechos de la infancia. Sin embargo, como veremos en las próximas páginas, promover una “*revolución*” a nivel de la legislación y de las prácticas institucionales en materia de infancia, implicó e implica un proceso en extremo lento, un momento de transición “*esquizofrénico*”, con una amplia zona de grises, en la que conviven paradigmas, discursos, prácticas y representaciones antagónicas (Ponce, 2001).

Dicho todo esto, el presente trabajo tiene por objeto analizar las complejidades y particularidades de este proceso, en particular de la reforma legislativa, haciendo hincapié en el debate parlamentario comprendido entre los años 1997 y 2005.

En una primera parte, encontrarán un breve marco teórico con los principales aspectos de estas dos Doctrinas en pugna. En una segunda, el análisis del debate parlamentario 1997-2005.

Finalmente, en las consideraciones finales, expondremos los principales hallazgos del estudio y algunas reflexiones sobre el proceso de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño y los desafíos que consideramos pendientes.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Sea un buen artesano: evite un conjunto rígido de procedimientos, por sobre todo, trate de desarrollar y aplicar la imaginación sociológica. Eluda el fetichismo del método y la técnica. Impulse la rehabilitación de una artesanía intelectual no presuntuosa, y trate de convertirse en artesano usted mismo. Que cada hombre sea su propio metodólogo.

C. Wright Mills.

La imaginación sociológica, 1959.

La sanción de la Ley 26.061 fue producto de un proceso complejo. Dada esta complejidad, hemos considerado pertinente abordar la reforma legislativa desde el mismo debate parlamentario y los discursos de los actores legislativos. Los argumentos favorables a la reforma, las postergaciones en el tratamiento de los proyectos, los acuerdos políticos y los consensos alcanzados sólo pueden entenderse teniendo en cuenta la trama discursiva y el contexto político en el que estos hechos se dieron.

Con ello, también buscamos *visibilizar* las coincidencias discursivas de los legisladores y legisladoras de las distintas expresiones políticas como así también los discursos que, bajo el argumento de la Protección Integral de Derechos, expresaban intereses incompatibles con el cambio de paradigma que propone la CDN.

En términos generales, un debate parlamentario puede ser descrito como una discusión formal que surge a partir del reconocimiento de una temática que debe resolverse con la sanción de una norma jurídica y a partir del reconocimiento de puntos de vista divergentes, la cual es estrictamente controlada por una serie de reglas institucionales y un moderador, el presidente de la Cámara (Ilie, 2007).

Se parte de lo que Marafioti llama un estado de “*suspensión del asentimiento*” frente a un tema. “*Esta falta de acuerdo lleva a poner en palabras las diferencias de puntos de vista que se sostienen, pero el fin último en este caso no es alcanzar un acuerdo a partir del cual el que piensa diferente pasa a ser persuadido o convencido sino que la resolución está fijada de antemano por el número de votos con el que cada uno de los contrincantes cuenta*”⁶. La sanción del proyecto es, en este sentido, la resolución del conflicto.

Esta situación lleva a que cada una de las partes argumente y, a partir de allí, desarrolle un discurso de justificación de su punto de vista. “*Hay un compromiso que obliga,*

⁶ MARAFIOTI, Roberto; *Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación*; En MARAFIOTI, Roberto (editor); *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*; Editorial Biblos; Buenos Aires; 2007; págs. 107 y 108.

por la resistencia del otro, a desplegar una opinión determinada. Por su parte, el oponente debe justificar sus reservas, desarrollando los motivos o sus dudas, sea brindando argumentos orientados hacia un punto de vista distinto, sea refutando las razones brindadas a favor de la posición inicial”⁷.

La interacción verbal desarrollada en el Congreso se asocia íntimamente a la toma de decisiones políticas. Las tácticas y las estrategias del debate parlamentario consisten en interacciones cooperativas y enfrentamientos, manifestaciones de una lucha por la influencia política y la autoridad que se desarrolla en parte racionalmente, en parte emocionalmente. Los legisladores, en este sentido, *“suelen embarcarse en un diálogo cuya intención es promover procesos consultivos, discusiones y debates. Los rasgos histriónicos de la interacción parlamentaria son equilibrados por limitaciones institucionales. Sus participantes son actores que no tienen un guión en el cual apoyarse, como en el caso de los actores en las representaciones dramáticas, sino que se apoyan, en cambio, en principios generales y reglas específicas”⁸.*

Durante los debates, y al igual que los actores en una representación teatral, los legisladores se posicionan y se repositionan a sí mismos y a sus interlocutores mediante la evaluación y la reevaluación de sus posiciones o respectivos puntos de vista. En tanto que instancias de confrontaciones individuales y grupales, los debates despliegan procesos discursivos en lucha, bien regulados, en un acontecimiento que se asemeja a una competencia (Ilie, 2007).

Cabe destacar que este despliegue no sólo se da en los recintos legislativos. Las comisiones parlamentarias funcionan como los ámbitos previos en los que se confrontan las posiciones entre los distintos legisladores y fuerzas políticas. Allí, como en el recinto, existen jerarquías y pautas de funcionamiento, siendo espacios que posibilitan se habilite un tema para ser tratado en el recinto (Marafioti, 2007b)⁹.

Estudiar discursos parlamentarios no es un asunto simple principalmente por la complejidad de su propia dinámica interaccional; por el tipo de circuito comunicacional al que están expuestos (condiciones de producción, circulación y consumo); y por la dificultad de precisar sus características específicas ante la variedad de géneros discursivos emparentados (diálogo, negociación, controversia, debate) (Bitonte y Dumm, 2007).

⁷ El vaciamiento del recinto, el retiro del quórum o la postergación del tratamiento de un proyecto se orientan en este sentido. Lo mismo puede decirse de la presencia de grupos de personas que se manifiestan en los palcos o incluso de algunas conductas que pueda esgrimir algún legislador que trabe el seguimiento del debate. En MARAFIOTI, Roberto; *Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación*; En MARAFIOTI; *Op. Cit.*; pág. 108.

⁸ ILIE, Cornelia; *Rasgos histriónicos y agonísticos del discurso parlamentario*; En MARAFIOTI; *Op. Cit.*; pág. 137.

⁹ Al igual que en el recinto, no puede hablar cualquier miembro de la comisión sin la autorización de su presidente. Las comisiones también tienen una jerarquía en la medida en que el pase de un trámite parlamentario por una u otra comisión abre la puerta para que, en el recinto, éste tenga un tratamiento favorable o desfavorable.

Respecto de su dinámica discursiva, y a diferencia de otros géneros argumentativos, en el discurso parlamentario se lleva a cabo un tipo peculiar de interacción entre los locutores que no es *bivocal* o cara a cara, sino triangular. Ello porque el intercambio discursivo se realiza entre tres actores: el orador, el destinatario y un mediador, el presidente de la Cámara que, además de ser quien asigna los turnos de la palabra y asegura el orden de las intervenciones, es a quien se le destinan todas las locuciones y quien asegura la observancia de las reglas parlamentarias.

Ningún legislador se dirige directamente a otro sino por intermedio del presidente de la Cámara. En este sentido, en el discurso parlamentario actúan el enunciador directo (el orador), el interlocutor (indirecto, el presidente) y un tercero que es la asamblea, integrada por los verdaderos destinatarios –legisladores, asesores, público en general, medios de comunicación, entre otros-, que son participantes activos que reinterpretan lo dicho en el recinto reesquematiéndolo, posteriormente, en cada disertación.

En general, el enunciador directo (es decir, el legislador) no puede ser considerado un sujeto individual, porque es el delegado de la voluntad de otros (los que lo votaron) y porque es el portavoz de su comunidad de pertenencia y de elites muy específicas (bloques políticos, partidos, organizaciones sociales, sindicatos, empresas u otros organismos nacionales o internacionales). De esto se desprende *“que las posiciones de los participantes en el debate parlamentario están sujetas a un complejo circuito retórico, donde los sujetos no siempre son los actores sociales presentes sino otros que, menos visibles, son condiciones fundamentales de producción del discurso parlamentario”*¹⁰.

El discurso parlamentario evidencia otra fuente de complejidad, relacionada con su circuito comunicacional de producción, circulación y consumo por cuanto *“la producción de este género discursivo tiene una fuerte impronta mediática, debido a su inclusión como producto en los medios de comunicación. De ahí que generalmente exhibe una retórica dirigida a una audiencia massmediática”*¹¹. A ello se suma el hecho de que nada entra en la cobertura periodística del Congreso Nacional a no ser que sea un tema polémico, que esté en la agenda mediática o que responda a las directivas del Gobierno.

Por otra parte, el discurso parlamentario es un género altamente formalizado por cuanto depende de regulaciones institucionales. Es interesante en este sentido recurrir a la lectura de los Reglamentos de las Cámaras. En éstos se establecen las condiciones para el otorgamiento de la palabra en las sesiones, las formas en las que se debe dirigir el legislador y

¹⁰ BITONTE, María Elena y DUMM, Zelma; *El discurso parlamentario: ¿diálogo en la torre de Babel?*; En MARAFIOTI; Op. Cit.; págs. 174 y 175.

¹¹ *Ibidem*; pág. 175.

los tiempos que deben respetarse. Los mecanismos de funcionamiento de las sesiones son prefigurados en cada detalle de modo que se van conformando una serie de recorridos que no pueden alterarse. Los discursos parlamentarios son dirigidos al presidente de la Cámara, quien actúa como moderador, no permitiéndose la lectura de discursos preparados para mantener la espontaneidad de la interacción parlamentaria (Ilie, 2007).

En tanto que actos comunicativos, *“se espera que los discursos parlamentarios desplieguen, además de datos y eventos, autorepresentaciones y presentaciones de los otros. Las autorepresentaciones proveen de información sobre las opiniones y experiencias propias del orador, así como del partido al que pertenece, mientras que las presentaciones de los otros proveen la información correspondiente sobre los dichos y hechos de los demás partidos y miembros”*¹².

Asimismo, en el discurso parlamentario hay una tendencia de los participantes a esgrimir maniobras estratégicas adaptadas a sus propios proyectos e intereses particulares, a través de las cuales cada enunciador busca el triunfo de su propia posición, más allá de su validez. Tal como señalan Bitonte y Dumm, *“en el discurso parlamentario se da un tipo de oposición que podríamos calificar básicamente como retórica, que tiene como meta fundamental (ornamentar) el propio punto de vista que ya está decidido de antemano, o bien situar la imagen del enunciador en un campo de lucha”*¹³.

Esto último se hace especialmente visible en aquellos casos en que la palabra de un legislador no puede, por una cuestión de número, modificar el resultado de una votación. Es decir que, *“en principio, el discurso de un legislador tiene el objetivo práctico de justificar un voto. Pero cuando se trata del representante de una minoría, su discurso puede estar orientado a construir una identidad político-ideológica, personal o partidaria. (...) El discurso parlamentario es un modelo predominantemente competitivo: la meta es el triunfo de la propia posición, que no necesariamente es individual, sino de bloque o partido”*¹⁴.

Por lo tanto, sólo se trata de poner en escena un libreto que ha sido escrito con anterioridad, en otro lado, y que la votación concluya como se ha previsto. *“Es allí donde se pone de manifiesto que esa falta de ejercicio deliberativo da como consecuencia ese recinto con debates empobrecidos o limitados a sostener meras justificaciones. El debate como ejercicio ciudadano se pierde en función de la razón instrumental numérica de quien en verdad gobierna el recinto”*¹⁵.

¹² ILIE; *Op. Cit.*; pág. 139.

¹³ BITONTE y DUMM; *Op. Cit.*; pág. 181.

¹⁴ BITONTE y DUMM; *Op. Cit.*; pág. 181.

¹⁵ MARAFIOTI, Roberto (editor); *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*; Editorial Biblos, Buenos Aires, 2007; pág. 12.

La palabra de los legisladores ha ido perdiendo su fuerza adversativa en beneficio de meros acuerdos que imponen en las votaciones la voluntad de los gobiernos (Marafioti, 2007b). Los discursos en el Parlamento están conformados por argumentos monolíticos, que muchas veces no integran la palabra del otro. Cada legislador defiende su posición sin ofrecer fundamentos sostenibles para convencer, replicar o refutar al otro, sin aceptar que el punto de vista del otro puede ser acertado y sin siquiera tratar de comprender lo que dice. La prueba más contundente de esta anulación discursiva del otro son dos restricciones “*extradiscursivas*” que constituyen prácticas bastante frecuentes en el Congreso: la limitación en el tiempo, cuando un proyecto es enviado con carácter de “*urgente*”, y la postura de las comisiones cabecera en no aceptar modificaciones cuando el proyecto ya fue aprobado en general por la mayoría, como vimos en el debate por la sanción de la Ley 26.061. Esto se reduce en una reducción de los rasgos interaccionales (Bitonte y Dumm, 2007).

Señala Marafioti que *“el ejercicio de la palabra es un mecanismo que establece diferencias, separa y acerca; hay discursos que valen más que otros porque se los escucha más, porque se les presta más atención, porque, en definitiva, tienen un valor distinto en el mercado de los intercambios lingüísticos”*¹⁶.

Sin embargo, no es la habilidad para el encadenamiento de secuencias argumentativas lo que permite que en el Parlamento unas voces valgan más que otras, sino que es la posición y el lugar desde donde se expresa la palabra aquello que da legitimidad o no a un discurso. Allí se reproducen todos los recursos destinados a la imposición del poder. Si bien el entramado institucional del Congreso brinda posibilidades formales a unos y otros, las normas son tan estrictas y pautadas que no se puede decir que todos estén en condiciones de hacer oír allí su voz (Marafioti, 2007a).

El Parlamento es un ámbito donde hoy, lo determinante, es la resolución en términos de los votos con los que cuenta cada bancada para hacer valer su posición. Desde este punto de vista resulta interesante advertir que en el debate parlamentario se asiste a una escenificación discursiva que está estrictamente pautada y que no permite que sus miembros expresen su voluntad con absoluta libertad. Marafioti sostiene, en este sentido, que *“aquí, como en otros ámbitos sociales e institucionales, no se puede decir lo que se quiera y como se quiera. Aquí, como en otros ámbitos institucionales, la teatralización cumple una doble función, contradictoria y necesaria, de reunión de las distintas expresiones políticas y al*

¹⁶ *Ibidem*; pág. 13.

*mismo tiempo de ostentación del deterioro de las pautas más globales de consenso*¹⁷. Algo de todo esto veremos en los próximos apartados.

Dicho todo esto, nos abocamos a la tarea de analizar el debate parlamentario comprendido entre los años 1997 y 2005, principalmente el período comprendido entre el 01 de marzo de 2004 y la sanción de la Ley (28 de septiembre de 2005), por ser el más rico en cuanto a definiciones realizadas por los actores parlamentarios. Nuestro trabajo intentó responder los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo definieron los actores parlamentarios el consenso alcanzado para sancionar la Ley 26.061? ¿Se diferencia ésta definición entre períodos parlamentarios?
- ¿Qué intereses se manifestaron en el transcurso del debate parlamentario? En virtud de estos intereses, ¿en qué aspectos de la reforma legislativa se centró el debate? ¿Hay diferencias entre períodos parlamentarios?

A partir de estos interrogantes, abordamos el estudio del debate parlamentario desde el análisis del discurso de los legisladores, planteándonos como objetivos analizar cómo definieron éstos el consenso alcanzado para sancionar la Ley 26.061, y si ésta definición varió entre los períodos. Asimismo, nos propusimos identificar, desde la perspectiva de los actores intervinientes, los intereses que se manifestaron durante el debate, y si éstos variaron entre períodos parlamentarios.

Alcanzar estos objetivos implicó comprender el sentido y las significaciones que los actores asignaron a la reforma legislativa; explorar la presencia en el debate parlamentario de resistencias y obstáculos a la implementación de la Ley; identificar la influencia de acontecimientos de la coyuntura socio-política en el desarrollo del debate; y explorar nuevos tópicos de análisis.

A modo de *hipótesis de trabajo*, consideramos que las dilaciones en la sanción de la Ley se debieron al fuerte *lobby* de intereses contrarios a la reforma y a la inexistencia de una *voluntad política* favorable a promover un cambio de paradigma. Sin embargo, si bien en el tercer período los consensos alcanzados y la intervención del Poder Ejecutivo Nacional habilitaron la sanción de la Ley, el debate parlamentario no reflejó mayores discusiones sobre el significado del cambio de paradigma y las reales implicancias de implementar la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas y Niños.

¹⁷ MARAFIOTI, Roberto; Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación; En MARAFIOTI; *Op. Cit.*; pág. 97.

Cabe aclarar que aquí utilizamos el término *hipótesis de trabajo* en el sentido dado por Gallart, en tanto que “*el investigador se aproxima al problema con un caudal de conocimientos de resultados de investigaciones anteriores y con un acervo conceptual de teorías, que lo ayudan a delimitar su temática. Estos elementos le permiten al investigador generar hipótesis de trabajo, que no son una relación entre variables operacionalizadas sino una interrelación entre conceptos amplios a redefinir en el propio trabajo cualitativo*”¹⁸.

Para elaborar este trabajo empleamos una estrategia metodológica cualitativa. La importancia del *abordaje cualitativo* radica en que “*permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar su definición de la situación, la visión que tienen de su propia historia y de los condicionamientos estructurales, lo que lo hace particularmente rico para el análisis de estrategias*”¹⁹. Adoptamos un enfoque cualitativo porque nuestro estudio se centró en la exploración de la *caja negra* del debate parlamentario, buscando una definición del problema y la construcción conceptual para interpretarlo desde la perspectiva de los mismos actores sociales (Gallart, 1992).

A los efectos de este trabajo, el análisis cualitativo se efectuó en base a información escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles y difícilmente cuantificable, intentando captar la definición de la situación que efectuaban los propios actores sociales y el significado que daban a su conducta (Gallart, 1992), claves para interpretar el debate parlamentario.

En este sentido, el análisis buscó contemplar la totalidad de la configuración en que se situaban los actores siendo, por lo tanto, *holístico*. Se basó, de esta manera, “*en un método comparativo que va enfrentando casos similares entre sí, pero que se diferencian en algunas características cruciales, tratando de formular interpretaciones que incluyen conceptos teóricos. Estos conceptos teóricos se van construyendo en ese mismo proceso de análisis*”²⁰.

Consecuentemente, el criterio para la selección de la muestra no fue probabilístico, sino intencional: seleccionamos aquellos discursos y documentos relevantes para la respuesta a los interrogantes que nos habíamos planteado.

El ir y venir entre los datos y la teoría y de ésta a aquellos nos imposibilitó elaborar un diseño de investigación pautado *a priori*. Lo que importa aquí es que nuestros interrogantes nos indicaron un camino provisorio y algunas hipótesis de trabajo que iban siendo reelaboradas a lo largo de la investigación (Gallart, 1992).

¹⁸ GALLART, María Antonia; *La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación*; en FORNI, F., GALLART, M. A. y VASILACHIS DE GIALDINO, I.; *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*; CEA; Buenos Aires; 1992; pág. 116.

¹⁹ *Ibidem*; pág. 116.

²⁰ *Ibidem*; pág. 109.

En cuanto al análisis cualitativo de los datos, bien es sabido que los investigadores sociales desarrollan sus propios métodos de análisis. En este sentido, decidimos orientar nuestro enfoque hacia el desarrollo de una comprensión en profundidad del debate parlamentario a partir del análisis de los discursos de los legisladores que participaron del mismo.

Las comprensiones del escenario y sus actores se fundamentaron en los datos y se desarrollaron a partir de ellos (Taylor y Bogdan, 1987). No nos interesó tanto el desarrollo de conceptos y teorías, cuanto la comprensión de los escenarios o los actores en sus propios términos. *“Logramos esto último –señalan Taylor y Bogdan- mediante la descripción y la teoría. Así, los conceptos sociológicos se emplean para iluminar rasgos de los escenarios o personas estudiados y para que faciliten la comprensión”*²¹.

En este sentido, tratamos de que el análisis de los datos sea un *proceso dinámico y creativo*. El mismo implicó ciertas etapas que, aunque diferenciadas, estaban estrechamente conectadas entre sí. Como veremos, la primera estuvo destinada a recoger los datos, identificar temas y desarrollar conceptos y proposiciones. La segunda, a codificar los datos y a refinar la comprensión del tema bajo estudio. Y la tercera, a comprender los datos en el contexto en el que éstos fueron recolectados²².

Buscamos que el enfoque adoptado permita entender y comprender los testimonios (discursos) como resultado de un proceso social y de conocimiento, ambos entendidos como fruto de múltiples determinaciones pero con un significado específico. Los discursos –afirma De Souza Minayo- son *“la representación social de una realidad que se muestra y se esconde en la comunicación, donde el autor y el intérprete son parte de un mismo contexto ético-político y donde el acuerdo subsiste al mismo tiempo que las tensiones y perturbaciones sociales”*²³.

Dicho esto, nos propusimos abordar el análisis de los discursos desde **dos niveles**: desde el campo de las determinaciones fundamentales y desde el encuentro con los hechos empíricos (De Souza Minayo, 1997).

El *primer nivel* –el campo de las determinaciones fundamentales- se estableció en la fase exploratoria de nuestra investigación al definir el contexto socio-histórico en que se desplegó nuestro objeto de estudio y que constituyó el marco teórico fundamental para el posterior análisis. Aquí buscamos comprender, entre otras cuestiones, las representaciones sociales y concepciones sobre la infancia; la coyuntura política en la que se insertó el debate

²¹ TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R.; *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*; Paidós; 1987; pág. 159.

²² A *“relativizar los descubrimientos”*, dirían Taylor y Bogdan.

²³ DE SOUZA MINAYO, María Cecilia; *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud*; Lugar Editorial; 1997; pág. 191.

parlamentario; y los hechos que revelaron la necesidad de la reforma legislativa e institucional.

El *segundo nivel* –el encuentro con los hechos empíricos- es, como señala De Souza Minayo, el punto de partida y el punto de llegada de la investigación. Aquí tomamos como materiales concretos los discursos tal y como fueron expresados por los actores sociales a lo largo del debate parlamentario.

A los fines del presente trabajo utilizamos como *corpus* para el análisis los siguientes documentos:

- Los dictámenes de Comisión de mayoría y minoría que dieron origen a las sanciones que perdieron estado parlamentario en el mes de febrero de los años 2001 y 2004 (Expedientes CD-159/98 y CD-121/01 respectivamente);
- Las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados de los días 09/12/98 (sanción del CD-159/98) y 27/11/01 (sanción del CD-121/01);
- Las ponencias de las “*Primeras Jornadas sobre Régimen Penal de Menores*”, organizadas por las Comisiones de Seguridad Interior y Narcotráfico, Legislación General, Justicia y Asuntos Penales, y Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Senadores, realizadas los días 27 de abril y 04, 06, 11 y 18 de mayo de 2004²⁴;
- Las versiones taquigráficas de reuniones plenarios de las Comisiones de Legislación General, Población y Desarrollo Humano, Justicia y Asuntos Penales, Seguridad Interior y Narcotráfico, y Derechos Garantías de la Cámara de Senadores de la Nación;
- Las versiones taquigráficas de la sesión especial de la Cámara de Senadores del 29/09/04; de la sesión de la Cámara de Diputados del 29/09/04 (sanción del CD-65/04); de la sesión de la Cámara de Senadores del 01/06/05 (donde se sancionó con modificaciones del CD-65/04); y de la sesión de la Cámara de Diputados del 28/09/05 ratificando las modificaciones del Senado (sanción definitiva de la Ley 26.061);
- Los documentos elaborados por organismos especializados en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en particular,

²⁴ Fueron cinco reuniones de consulta a autoridades nacionales y provinciales y a especialistas en derechos de la infancia, a partir de las cuales se recopilaron opiniones para la reforma del Régimen Penal de Menores y la derogación de la Ley 10.903. Los aportes fueron de utilidad para el trabajo en comisión al momento de discutir la sanción de la Ley de Protección Integral y un futuro Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, de UNICEF Argentina y del Comité de Seguimiento de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CASACIDN);

- Los artículos periodísticos relacionados con el contexto socio-político en que se debatieron las iniciativas que dieron origen a la Ley 26.061.

Tal como señalan Taylor y Bogdan, los investigadores han analizado los registros, documentos y estadísticas oficiales desde los inicios de las Ciencias Sociales aportándoles una perspectiva diferente: *“El análisis cualitativo de documentos oficiales abre muchas nuevas fuentes de comprensión. Materiales que los que buscan “hechos objetivos” consideran inútiles, son valiosos para el investigador cualitativo precisamente debido a su naturaleza subjetiva”*²⁵. Es en este sentido que concebimos los materiales producidos por el mismo debate parlamentario, es decir, las versiones taquigráficas de las sesiones, de las reuniones de comisión y los fundamentos de los dictámenes. Si bien no han sido registrados con fines de investigación social, nos *“permiten comprender las perspectivas, los supuestos, las preocupaciones y actividades de quienes los producen”*²⁶.

La flexibilidad en la captación de información es una de las características clave de los estudios cualitativos. Por ello también recurrimos a fuentes de información no previstas en un principio. Al respecto, señala Gallart que la necesidad de captar procesos y, por lo tanto, de estar atento al desarrollo en el tiempo del fenómeno estudiado, *“implica obtener información que se extiende en el tiempo, tanto sobre hechos objetivos como sobre la opinión de los participantes. Es importante tener en cuenta que el relato de aquellos implicados da los elementos informativos, pero que sólo el análisis del investigador permite distinguir el proceso de la versión de sus protagonistas. Ese ir y venir entre información y análisis, y requerimiento de nueva información, va completando el espiral del trabajo de campo cualitativo”*²⁷. Por ello, lo importante era adoptar una posición abierta, dispuesta a enriquecer el análisis con el aporte de nueva información.

Los textos que integraron el *corpus* de análisis tienen un significado particular pero a la vez un papel revelador del todo. Es por ello que la interpretación nos exigió la elaboración de categorías analíticas capaces de revelar las relaciones esenciales, pero también de categorías empíricas y operacionales capaces de captar las contradicciones del nivel empírico. Se nos presentó el desafío de *operacionalizar* este segundo momento, tomando el *corpus* como un conjunto separado a ser técnicamente trabajado (De Souza Minayo, 1997). En este

²⁵ TAYLOR y BOGDAN; *Op. Cit.*; pág. 150.

²⁶ *Ibidem*; pág. 149.

²⁷ GALLART; *Op. Cit.*; pág. 120.