



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Trabajo Final de Maestría en Administración Pública

Cohorte (2018-2019)

**“Origen y desarrollo de la Comisión Nacional por el
Derecho a la Identidad y su aporte al fortalecimiento
institucional de las políticas de Memoria en Argentina”**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Maestrando: Walter Páez.

Directora de Trabajo Final: Mg. Silvia Vilanova

Índice

| | |
|--|----|
| TÍTULO..... | 4 |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA: | 7 |
| 3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN | 12 |
| 3.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 13 |
| 3.2 EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL..... | 15 |
| 4. OBJETIVOS: | 17 |
| 4.1 OBJETIVO GENERAL | 17 |
| 4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS: | 17 |
| 5. DISEÑO METODOLÓGICO | 18 |
| 5.1 DATOS SECUNDARIOS..... | 19 |
| 5.2 OBSERVACIÓN PARTICIPANTE..... | 23 |
| 6. MARCO TEÓRICO..... | 25 |
| 6.1 RECONFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y LA SOCIEDAD. | 27 |
| 6.1.1 LA DICTADURA MILITAR (1976-1983) Y LA FINANCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA..... | 27 |
| 6.2 CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CIVIL..... | 29 |
| 6.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 31 |
| 6.3.1 FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES Y LA CREACIÓN DE UN VALOR SOCIAL | 33 |
| 6.3.2 LOS ACTORES PARTÍCIPES DE LA CREACIÓN DE LA CONADI..... | 38 |
| 6.3.3 SURGIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS. | 38 |
| 6.3.4 OBJETIVOS COMUNES, IDENTIFICACIÓN Y LEGITIMIDAD. | 40 |
| 6.3.5 ACCIONES COMUNES Y MEMBREÍA..... | 40 |
| 6.3.6 CONSTRUCCIÓN DE LEGITIMIDAD DE LOS ACTORES SOCIALES..... | 43 |
| 7. DESARROLLO..... | 44 |
| 7.1.1 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN | 44 |
| 7.1.2 LA CODIFICACIÓN..... | 44 |
| 7.1.3 CÓDIGO MARCO REGLAMENTARIO | 45 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 7.1.4 | CÓDIGO SURGIMIENTO..... | 48 |
| 7.1.5 | CÓDIGO FUNCIONAMIENTO..... | 53 |
| 7.1.6 | CÓDIGO POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 58 |
| 7.1.7 | CÓDIGO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL..... | 60 |
| 7.1.8 | CÓDIGO CRUZADO DE ENTREVISTAS | 64 |
| 7.1.9 | LA EVOLUCIÓN DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA DICTADURA Y LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS | 66 |
| 7.1.10 | LA DICTADURA MILITAR (1976 - 1983)..... | 66 |
| 7.1.11 | PRESIDENCIA DEL DR. RAÚL ALFONSÍN (1983 –1989) | 68 |
| 7.1.12 | PRESIDENCIA DEL DR. CARLOS MENEM (1989-1999) | 70 |
| 7.1.13 | PRESIDENCIA DEL DR. DE LA RÚA (1999 – 2001) | 71 |
| 7.1.14 | PRESIDENCIA DEL DR. NÉSTOR KIRCHNER (2003– 2007) | 71 |
| 8. | REFLEXIONES FINALES | 73 |
| 9. | BIBLIOGRAFÍA..... | 78 |
| 10. | Anexo de entrevistas..... | 85 |
| 10.1 | Entrevista al Sr. Abel Madariaga Coordinador de Equipos Técnicos de Abuelas de Plaza de Mayo..... | 85 |
| 10.2 | Entrevista a Agustín Cetrangolo. Integrante de la Agrupación HIJOS | 100 |
| 10.3 | Entrevista a la Profesora y Psicoanalista Alicia Lo Giudice Directora del Centro de Atención por el Derecho a la Identidad..... | 108 |
| 10.4 | Entrevista a la Dra. Alicia Pierini. Ex Subsecretaria de Justicia durante la presidencia del Dr. Carlos Menem (primer mandato 1989-1995)..... | 119 |
| 10.5 | Entrevista a la Dra. Claudia Carlotto. Directora de la CONADI. (Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad) | 130 |

Tabla de ilustraciones

| | | |
|---------------|---|----|
| Ilustración 1 | Código marco reglamentario previo a la creación de la CONADI. Fuente propia. | 45 |
| Ilustración 2 | Código surgimiento. Espacios y estructuras previas al surgimiento de la CONADI. Fuente propia. | 48 |
| Ilustración 3 | Código funcionamiento. Actividades de la CONADI. Fuente propia. | 53 |
| Ilustración 4 | Código políticas públicas implementadas por la CONADI para lograr sus objetivos. Fuente propia. | 58 |
| Ilustración 5 | Código Fortalecimiento Institucional. Situaciones que evidencias el fortalecimiento del espacio CONADI. Fuente propia..... | 60 |

Ilustración 6 Modelo de cruce de códigos sobre dos entrevistas. Fuente propia.65
Ilustración 7 Actos institucionales según los gobiernos. Fuente propia. 73



TÍTULO

“Origen y desarrollo de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad y su aporte al fortalecimiento institucional de las políticas de Memoria en Argentina”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo final de Maestría implica un largo recorrido de investigación que tiene por objetivo poner de relieve los conocimientos adquiridos, sintetizar distintas prácticas hechas a lo largo de la cursada y sumar a las ciencias sociales más conocimiento, fue hecha después de haber sorteado las dificultades que a la gran mayoría de los que tenemos que presentar dicho Trabajo Final se nos presentan: cómo organizarse para darle forma y contenido. Fue pensada desde un primer momento como ese espacio que me permitiría estudiar un problema que tiene para mí una relevancia destacada en términos de fortalecimiento institucional de las políticas de Memoria y, en segundo lugar, se trata de un problema que fue ampliamente abordado como lo fueron y lo siguen siendo las políticas públicas. En este caso me voy a dedicar a una política pública que desde un punto de vista histórico no posee mucha antigüedad, su nacimiento data de los años '90 siendo para entonces absolutamente novedosa precisamente porque el problema que buscaba resolver había sido inédito y habían acontecido durante la década de 1970. La Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad se creó con el objetivo de restituir las identidades que fueron adulteradas durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983). No fue sino hasta los años 90 es decir, más de una década después de haber restablecido el sistema democrático y luego de incesantes reclamos, reuniones, demandas, juicios y más reclamos que el Estado piensa, junto a otros actores, una política para dar respuesta a la problemática instalada. El objetivo general de la investigación es describir el proceso de formación y desarrollo de la CONADI y su contribución al fortalecimiento institucional de las políticas tendientes a preservar la memoria sobre el traumático período dictatorial y sus consecuencias, políticas que apuntan a evitar su repetición. Su estudio permitirá comprender cómo ha sido creada e implementada una política pública determinada y cómo ha impactado en el fortalecimiento institucional de las políticas del mantenimiento de la Memoria colectiva. Este objetivo general permitirá identificar posibles debilidades y fortalezas en la implementación de la política y su impacto en

la institucionalidad. El objetivo general proporciona una guía para el estudio, orientando el análisis y permitiendo que se pueda evaluar de manera más clara y rigurosa el impacto de la política pública en el fortalecimiento institucional. La implementación de toda política pública no solamente busca dar respuesta a algún problema social, con una eficaz implementación genera una mejora en la gobernabilidad y consolida por consiguiente la institucionalidad.

En muchos casos la generación de políticas públicas ha contribuido a fortalecer la participación y las instituciones de las democracias, sin embargo, no todas las intervenciones que se llevan adelante con las políticas públicas han ido en este sentido. Intereses que pueden asociarse a grupos o corporaciones y que no responden a los del conjunto de la sociedad, es lo que muchas veces aparece y se pone en debate cada vez que se intenta la implementación de las mismas.

Las políticas públicas surgen con el peso de la legitimidad que les da origen y se consolidan con una implementación efectiva. La legitimidad puede provenir de varios ámbitos, por reivindicar un valor moralmente compartido por el conjunto de la sociedad como luchar contra el hambre, contra la violencia doméstica, contra la violencia infantil, por defender el medioambiente o por luchar contra la violación de los derechos humanos. Puede asimismo construirse una legitimidad a partir de los conocimientos o experiencia acumulada por actores sociales que demandan una respuesta del Estado, o por provenir de un actor social con voz autorizada en tal o cual materia. Por último, la legitimidad también se puede derivar de aspectos políticos y legales. Los primeros poseen una dinámica de representatividad, respaldadas por las bases que dicen representar ante quienes ofrecen explicaciones y transparencia en la gestión. La legitimidad legal, en cambio, hace referencia al cumplimiento del sistema regulatorio vigente (González Bombal, I., & Villar, R.; 2003).

En síntesis, la elaboración de una política pública comprende una serie de fases sobre las cuales es interesante investigar para comprender mejor su implementación y vigencia: el establecimiento de una agenda, la formulación y promulgación de políticas públicas y la implementación y el monitoreo de las mismas. Se ha podido constatar que los procesos que terminan en políticas públicas cuentan con un importante nivel de poder de iniciativa de otros actores políticos, básicamente el Estado y los organismos internacionales que financian las políticas públicas y muchas veces organizaciones de la sociedad civil (GonzálezBombal; 2004). Es decir que, en gran parte, la apertura de oportunidades es más el resultado de una estrategia de múltiples actores más que la resultante de un forzamiento de la situación por parte de lobbys corporativos o individualidades (González Bombal; 2004).

2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA:

El fortalecimiento institucional está enmarcado por una cierta interpretación de las políticas públicas que privilegia el rol de la administración pública en el desarrollo de las mismas. Asumimos que las políticas públicas fundamentalmente son procesos que se gestan y se materializan a través de las instituciones del Estado, que la institucionalidad se configura como el conjunto de reglas y principios básicos que rigen el funcionamiento de la administración pública y que, por lo tanto, influyen en la forma en que se gestionan y se ejecutan las políticas públicas. Las instituciones cumplen una función clave en el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas, y el fortalecimiento institucional es un elemento clave para mejorar su eficacia y eficiencia. Entendemos también que las políticas públicas son respuestas a problemas sociales, económicos o ambientales, y que su objetivo es lograr un impacto positivo sobre la calidad de vida de la población. Para ello, deben estar basadas en un diagnóstico preciso de la situación, y debe haber una clara definición de objetivos. Asimismo, deben contar con un diseño metodológico adecuado, una implementación eficiente y un seguimiento y

evaluación continua. Al pensar en el fortalecimiento institucional debemos asumir que se trata de un proceso permanente y de largo plazo, que debe incorporar a los actores involucrados, y que requiere el compromiso y la voluntad política de los mismos. No hay fortalecimiento institucional sin una clara voluntad política de mejorar el funcionamiento de las instituciones y de hacerlas más eficientes y eficaces sin la activa participación de quienes las integran.

De acuerdo a lo que plantea De Angoitia y Márquez (2012), el fortalecimiento institucional es una herramienta clave para mejorar la calidad de las políticas públicas, y se basa en cinco pilares fundamentales: la definición de un marco institucional adecuado, la creación de capacidades institucionales, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las instituciones, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por su parte, Bedoya (2011) considera que el fortalecimiento institucional apunta al desarrollo de las capacidades y competencias de las instituciones, así como a la mejora de los procesos internos y de coordinación.

El fortalecimiento institucional es un proceso complejo y multidimensional que requiere el compromiso y la voluntad política de todos los actores involucrados. No obstante, se trata de una herramienta clave para mejorar la calidad de las políticas públicas y, por lo tanto, el bienestar de la población. Las instituciones se fortalecen no solamente cuando resultan de simple acceso a los ciudadanos que están necesitando una respuesta o contención de sus situaciones de vulnerabilidad, sino también cuando el ciudadano que las requiere puede mejorar sus propias capacidades y condiciones de vida. En cuanto a la CONADI estamos hablando de un espacio institucional que trabaja sobre la restitución de la identidad adulterada en forma violenta. Un proceso que produjo una ruptura en su linaje subvirtiendo y colocando en la persona una historia implantada a partir de un proceso ilegal y muchas veces a partir de un crimen. Para restituir la identidad vulnerada y sus vínculos o lazos biológicos suprimidos es necesario contar con un personal

capacitado y responsable, que sepa interpretar las demandas de quienes se acercan y que esté dispuesta a dar una respuesta clara y efectiva. La continua capacitación de quienes implementan la política pública, la interacción con otras esferas del Estado por parte del personal que integra la institución, objetivos claros y recursos necesarios para intervenir cuando es necesario, son precisos para garantizar la calidad de los servicios y la prestación de los mismos. Recuperar la identidad en muchos aspectos resulta vital para aquellas personas que han pasado por estas experiencias tan traumáticas de forma tal que el funcionamiento efectivo de la estructura organizacional es básico.

Investigar la implementación de las políticas públicas existentes es un aspecto fundamental para tener un correcto diagnóstico de su funcionamiento. Saber cómo están funcionando, si están generando una respuesta en tiempo y forma a quienes demandan asistencia de la misma es indispensable para el Estado. A través del análisis y evaluación de las políticas públicas, se puede determinar si están logrando sus objetivos de manera efectiva, eficiente y equitativa. Además, de identificar las fortalezas y debilidades para hacer ajustes y mejoras en su implementación.

La efectividad de una política pública se refiere a su capacidad para lograr los objetivos establecidos. En este sentido, una investigación puede ayudar a determinar si la política pública está cumpliendo con su propósito y si los recursos se están utilizando de manera eficiente. La eficiencia, por su parte, se refiere a la capacidad de la política pública para lograr sus objetivos con los recursos disponibles. Por lo tanto, el estudio y la investigación de la eficiencia puede proporcionar información sobre si los recursos se están utilizando de manera óptima y si se están realizando los ajustes necesarios para optimizar los recursos. Un abordaje sobre la CONADI nos permitirá observar todas estas cuestiones que son de enorme relevancia para el Estado, para sus ciudadanos y para la disciplina que las investiga.

La investigación de políticas públicas puede contribuir de manera significativa a la generación de conocimiento y a la identificación de prácticas innovadoras en la implementación de políticas públicas. En este sentido, la investigación puede explorar nuevas formas de resolver problemas y encontrar soluciones innovadoras para los desafíos actuales y futuros en el ámbito público. Una investigación sobre la CONADI puede generar pistas y senderos para problemas contemporáneos. Entendemos que la demanda de una respuesta por parte de las víctimas del terrorismo de estado se trata de una situación inédita, las metodologías utilizadas para avanzar en la construcción de un espacio que genere respuestas, las estrategias implementadas para abrir un área dentro del estado que agilice y responda a una demanda bien pueden pensarse para otras problemáticas. Investigar la lógica y dinámica de una política pública no es un mero acto de curiosidad, sienta las bases para futura políticas públicas.

A través de la investigación de políticas públicas, se pueden identificar y evaluar nuevas herramientas, enfoques y estrategias que puedan ser efectivas para mejorar la implementación de las ya existentes. Además, la investigación también puede contribuir a la identificación de áreas donde se requiere una mayor investigación y desarrollo de políticas públicas, lo que puede mejorar la toma de decisiones y la calidad de las políticas públicas en general.

La investigación de políticas públicas también puede generar nuevas teorías y conceptos que pueden ser aplicados en otros contextos y países, permitiendo una transferencia de conocimiento y una comparación entre diferentes experiencias. Esto puede ser especialmente relevante en países en desarrollo, donde la adopción de políticas públicas innovadoras y efectivas puede ser fundamental para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza que tal como describiremos más adelante poseen una fuerte correlación.

En definitiva, la investigación de políticas públicas puede contribuir significativamente a la generación de conocimiento y la innovación en la implementación, lo que puede mejorar la eficacia, eficiencia y equidad en la distribución de los recursos públicos y, en última instancia, el bienestar de la población.

El lapso de tiempo que abarca desde el inicio de la dictadura hasta los primeros años del siglo XXI y su recorrido con los avances y estancamiento que se pudieron observar en esas tres décadas aproximadamente, me ha permitido resignificar el sentido de este estudio de caso que es inédito para el ámbito de las ciencias sociales por la singularidad de la política pública que está estrechamente vinculada con una dinámica que permite concretar los objetivos que se propuso desde sus inicios. El presente Trabajo Final de Maestría ha permitido observar las características del contexto previo a la elaboración y presentación del proyecto de Ley que dio origen a la CONADI a la vez que las características de los actores que intervinieron en dicho momento y la aplicación de la política pública en distintas circunstancias. La crisis política, económica y social que atravesó Argentina en 2001 produjo un cambio en la visión política del Estado, es así que con el gobierno del presidente Néstor Kirchner en 2003 se inicia un período en el que se revierte el repliegue y la tercerización del Estado en las prestaciones sociales reinstalando la cuestión en la agenda política. Las leyes conocidas como “Punto Final” y “Obediencia Debida” que apuntaban a poner un plazo límite para efectuar denuncias por delitos de lesa humanidad más allá del cual ya no serían admisibles denuncias en fueros penales, indicaba la primera y, el quedar exonerado de culpa y cargo por haber recibido órdenes de mandos superiores, indicaba la segunda, habían recorrido un camino de desgaste y cuestionamientos sobre su validez y legitimidad que hicieron que para 2001 varios jueces las declararan inconstitucionales y para agosto de 2003 el Congreso Nacional sancionara la derogación de ambas, abriendo las puertas al avance de los juicios que habían quedado suspendidos. El presidente Néstor Kirchner no solamente derogó el

decreto 1581 dictado por el presidente De La Rúa que impedía cualquier extradición de militares acusados de delitos de lesa humanidad sino que envió el proyecto de ley al Congreso Nacional que derogaba las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y así demostró un compromiso con la plena vigencia de los derechos humanos y consistente impulso a todo lo relacionado con los mismos. En este contexto la CONADI sintió directamente la bocanada de aire fresco que renovaba sus expectativas.

Este marco general, es necesario para comprender el proceso de construcción de una demanda con la suficiente densidad política y social que hiciera imposible omitir o no registrarla, pues indican la situación política del momento como elemento fundamental para la gestación de la política pública.

3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (a partir de ahora CONADI) es un espacio institucional que funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina y tiene como objetivo primordial la búsqueda de niños desaparecidos durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983) cuyas identidades fueron adulteradas como método ilegal de apropiación para luego entregarlos en el marco de una adopción irregular o ilegal a familias consustanciadas, en la mayoría de los casos, con el régimen. Una vez encontrados estos niños, la CONADI genera un proceso para restituir su identidad biológica y proponer la revinculación con la familia sanguínea. El origen de este espacio institucional es el resultado en primer lugar de un proceso histórico traumático y en segundo lugar como consecuencia de la interacción entre nuevos actores sociales que tomaron forma a partir de la reconfiguración del rol del Estado que devino en un evidente repliegue y delegación de funciones tradicionales. Ampliar y financiar más espacios institucionales resultaba poco viable y de casi imposible implementación para poder organizar la búsqueda de respuestas en

términos de reparaciones a las secuelas que generó en la sociedad en su conjunto la aplicación de las políticas del régimen militar, de esto último se desprende la aparición de actores complementarios que posibilitaron su implementación.

El funcionamiento de centros clandestinos de detención donde fueron conducidos y aislados los miembros de las organizaciones armadas, activistas, gremialistas, periodistas opositores y todo sujeto visto como una amenaza relevante por la dictadura, redundó en una situación de alto impacto en términos de deterioro institucional y social de muy difícil resolución. Durante y después de esta dictadura militar, aparecieron nuevos organismos de Derechos Humanos, que le dieron forma a una movilización social en la política nacional. Desde esa experiencia histórica nos preguntamos ¿qué actores encabezaron la demanda que generó esta política pública? ¿A través de qué articulaciones fue posible pensar y diseñar una política pública como la que vamos a estudiar? ¿Cuáles fueron los diagnósticos previos que permitieron la demanda y la colocación en la agenda pública de esta política pública? ¿Cuál fue la evolución que ha tenido la política pública desde su implementación? Son interrogantes que van a permitir la comprensión del fenómeno a investigar.

3.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las explicaciones que más consenso genera sobre la intervención de actores no estatales junto al Estado en la generación de políticas públicas tienen que ver con la democratización de los regímenes políticos, con las demandas insatisfechas producto de la reducción del rol del Estado de Bienestar, con la necesidad de saberes especializados ante la diversificación de las funciones administrativas del Estado y con la creación, como consecuencia de la globalización, de nuevos espacios internacionales que potencian la capacidad de nuevos actores sociales, y generan el compromiso del Estado en desarrollar políticas en pos de responsabilidades asumidas con programas de gobierno y políticas públicas (Schvarstein; 2002).