



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Octava Promoción

**Capacidades estatales en las políticas de memoria: el caso del Museo de Sitio ESMA -
Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio**

Gisela Isabel Toledo - 8673

Buenos Aires, noviembre 2018

Director: Mg. Ulises Pallares

ÍNDICE

	Pág.
Glosario y Referencias	2
1. Introducción	3
2. Marco Teórico	9
2.1 Memoria, memoria colectiva y políticas de memoria	9
2.2 Estado y capacidades estatales	18
3. Políticas de memoria en Argentina: hacia la creación del Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE.	30
3.1 Avances limitados en las políticas de justicia: Presidencia de Raúl Alfonsín (1983 – 1989)	31
3.2 Reconciliación y pacificación nacional: Presidencia de Carlos Menem (1989 - 1999)	36
3.3 Las políticas de memoria en segundo plano: Presidencias de Fernando de la Rúa (1999 - 2001) y Eduardo Duhalde (2002 - 2003)	38
3.4 Las políticas de memoria en el centro de la escena política: Presidencia de Néstor Kirchner (2003 - 2007)	39
3.5 El predio de la ex ESMA	41
3.6 Las políticas simbólicas en la ESMA	43
3.7 El Museo de Sitio ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio	45
4. Análisis de capacidades estatales aplicado al Museo de Sitio ESMA	50
4.1 Autorizaciones legales y de legitimidad	50
4.2 Organización y medios de acción	57
4.3 Capital de acción interorganizacional	78
5. Recapitulación: Memoria, Capacidades Estatales, Desafíos Abiertos	85
6. Anexos	90
6.1 Anexo I. Opiniones de referentes de organizaciones públicas, privadas, integrantes del poder judicial y legislativo, intelectuales, artistas.	90
6.2 Anexo II. Lista de entrevistados	95
7. Bibliografía	96

GLOSARIO Y REFERENCIAS

ACARA	Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCDTyE	Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONADEP	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas
DDHH	Derechos Humanos
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ESMA	Escuela de Mecánica de la Armada
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
GEAJ	Grupo Especial de Asistencia Judicial
H.I.J.O.S	Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
MJYDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MSE	Museo de Sitio ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio
ODH	Organismos de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización para las Naciones Unidas
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
POA	Plan Operativo Anual
REFESIM	Red Federal de Sitios de Memoria
SADCI	Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SINEP	Sistema Nacional de Empleo Público
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

1. INTRODUCCIÓN

“Queridas Abuelas, Madres, Hijos: cuando recién veía las manos, cuando cantaban el himno, veía los brazos de mis compañeros, de la generación que creyó y que sigue creyendo en los que quedamos que este país se puede cambiar (...) Las cosas hay que llamarlas por su nombre y acá si ustedes me permiten, ya no como compañero y hermano de tantos compañeros y hermanos que compartimos aquel tiempo, sino como Presidente de la Nación Argentina vengo a pedir perdón de parte del Estado nacional por la vergüenza de haber callado durante 20 años de democracia por tantas atrocidades (...) Hablemos claro: no es rencor ni odio lo que nos guía y me guía, es justicia y lucha contra la impunidad. A los que hicieron este hecho tenebroso y macabro de tantos campos de concentración, como fue la ESMA, tienen un solo nombre: son asesinos repudiados por el pueblo argentino”

La cita que antecede fue pronunciada por el presidente Néstor Kirchner el 24 de marzo de 2004 en un acto dentro de la ex ESMA, al cumplirse 28 años del último golpe de Estado en Argentina, cuando se firmó el Acta Acuerdo 8/04 de desocupación del predio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, allí se definió también la creación del Espacio para la Memoria y para la promoción y defensa de los Derechos Humanos.

Este hecho marca un punto de inflexión en cuanto a políticas de memoria en Argentina y específicamente en lo que respecta a las políticas de tipo simbólicas. Es con el gobierno de Néstor Kirchner y luego con el de Cristina Fernández de Kirchner que las políticas simbólicas se instalarán con fuerza y es en ese marco que, luego de debates y posturas enfrentadas sobre qué hacer con los edificios del predio de la ESMA, se creará el Museo de Sitio ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio.

Existe variada literatura y análisis sobre lo que representa la ex ESMA en cuanto símbolo de la lucha por la memoria colectiva (Pastoriza, 2004; Cerruti, 2001; Jelin 2013; Barbuto, 2012; Carnovale, 2006). En torno a ella giran preguntas como ¿qué se hace con el pasado, cómo y para qué se lo aborda?, ¿qué se busca transmitir, cuál es el relato, quiénes lo construyen?, ¿para quién son importantes estas memorias?, ¿qué recordar del pasado para construir qué tipo de régimen, qué tipo de institucionalidad democrática?, entre muchos otros interrogantes que aún hoy continúan abiertos, fundamentalmente, porque los procesos de construcción de memoria son abiertos (Jelin, 2002). Como se verá más adelante, en Argentina con la restitución de la democracia en 1983, cuando la institucionalidad se recompone es cuando las demandas de memoria, principalmente por parte de los movimientos de derechos humanos, son dirigidas al Estado quien elabora y ejecuta políticas de memoria (Solís Delgadillo, 2015). En este sentido, las cuestiones que originan decisiones y respuestas del Estado -es decir, su toma de posición- se traduce a veces en producción de símbolos. Estos intentos son una manifestación objetiva de la presencia del Estado en la trama de relaciones sociales y proporcionan un marco para encuadrar las memorias de grupos y sectores dentro del contexto nacional. En este sentido, el Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE se crea como “reivindicación histórica a la memoria de las víctimas, familiares y sobrevivientes del ex centro clandestino” (Decreto 1133/2015) y en un momento del tiempo donde hay cierta distancia histórica ya que se inaugura treintinueve años después del último golpe cívico militar en Argentina.

En este marco de discusión en el que no hay respuestas absolutas o acabadas es que nos interesa avanzar un paso más. De acuerdo a los documentos relevados, no existen estudios en Argentina que analicen los espacios constituidos como sitios de memoria desde un enfoque de análisis de capacidades estatales o en términos más generales, estudios que vinculen las políticas de memoria y las capacidades con las que cuentan los sitios de memoria para llevar a cabo los

fines propuestos. Es por ello que este trabajo tiene el humilde propósito de echar luz sobre este tema considerando que en nuestro país recién en 2011 el estado nacional mediante la Ley 26.691 declara como “sitios de memoria” a los lugares que funcionaron como centros clandestinos de detención, tortura y exterminio o donde sucedieron hechos emblemáticos del accionar de la represión ilegal desarrollada durante el terrorismo de Estado ejercido en el país hasta 1983. La memoria y las políticas de la memoria han sido y son un tema de constante discusión en la sociedad, al tiempo que han sido analizadas desde distintas perspectivas en las ciencias sociales. En este sentido, el presente trabajo se propone analizar las políticas de memoria emprendidas por la democracia argentina tras la última dictadura cívico militar instaurada en 1976. Es importante aclarar que nos centramos aquí en las políticas de memoria, aunque éstas forman parte a su vez de un cuerpo de política pública mucho más amplio que son las políticas de defensa de los derechos humanos y que no abordaremos aquí por cuestiones de espacio.

Por lo anteriormente expuesto, el **objetivo general** de este trabajo es analizar las capacidades estatales con las que cuenta el Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE para llevar a cabo políticas de memoria. Tomamos el análisis de las capacidades estatales ya que existe una relación estrecha entre las posibilidades de éxito del Estado en el logro de sus fines y la capacidad que tenga para alcanzarlos, es decir, entre los resultados en términos de cambios sociales efectivos y la capacidad que el Estado haya desarrollado para ayudar a conseguirlos (Bertranou, 2013). Bajo este mismo propósito se plantean dos **objetivos específicos**. El primero es identificar las principales políticas de memoria que se dieron en Argentina desde la vuelta de la democracia hasta la creación del Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE. El segundo es identificar y analizar la existencia de condiciones clave para el logro de los objetivos de la política simbólica, en términos de las capacidades estatales, a saber: autorizaciones legales y de legitimidad;

organización y medios de acción; capital de acción interorganizacional.

A fin de guiar el análisis se propone la siguiente **hipótesis de trabajo**: *“el cumplimiento de los fines para los que fue creado el MSE, esto es, la transmisión y difusión de los hechos acontecidos a las víctimas del terrorismo de Estado en la ex-ESMA dependerá del desarrollo y mantenimiento de las capacidades estatales alcanzadas en materia de autorizaciones legales y de legitimidad; organización y medios de acción y capital de acción interorganizacional”*.

Aspectos metodológicos

A fin de abordar los objetivos propuestos, el presente trabajo parte del estudio de caso único; desde esta perspectiva se hace el abordaje de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, donde la efectividad de lo particular reemplaza la validez de la generalización (Stake, 1995). Aquí, la elección del caso es producto del recorte temático, y el estudio de caso es definido por el interés en el mismo, mientras que el diseño metodológico de la investigación es secundario. El acento se ubica en la profundización y el conocimiento global del caso y no en la generalización de los resultados por encima de éste (Blasco, 1995 citado por Neiman y Quaranta, 2006). Los estudios de caso único suelen utilizarse, fundamentalmente, para abordar una situación o problema particular poco conocido que resulta relevante en sí mismo o para probar una determinada teoría a través de un caso que resulta crítico. Este último tipo reproduce la “lógica” del experimento y pone a prueba a partir de un caso que por sus condiciones resulta apropiado para evaluar la adecuación de una teoría establecida (Neiman y Quaranta, 2006). Por otro lado, como se verá en el capítulo 2 el Estado no puede ser pensado como un todo homogéneo dadas las distintas funciones, niveles de gobierno, contextos y arreglos institucionales que resultan de las distintas cuestiones problematizadas por la sociedad. En este sentido, Alonso (2007) sostiene que para hacer un análisis de capacidades estatales se requiere

el abordaje de estudios de caso “ni la autonomía ni las capacidades institucionales son atributos o variables que puedan predicarse sobre el conjunto del aparato estatal. Es posible que un estado pueda realizar eficazmente una política regulatoria en un área y ser totalmente impotente en otra, avanzar exitosamente en la reforma de determinado sistema de prestaciones sociales y ser totalmente vulnerable al veto de los actores socioeconómicos en otro ámbito. Sólo a través de distintos estudios de caso podrá configurarse un “mapa” que distribuya los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de sus propios objetivos. Se impone la necesidad de elaborar análisis de capacidades institucionales desagregados por agencia estatal y su respectivo ámbito de política”. (Alonso, 2007: 26).

Observando diversos organismos públicos constituidos como sitios de memoria en Argentina, resulta relevante analizar el Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE por su importancia institucional, durante la dictadura “fue uno de los campos de concentración más grandes, de los que más tiempo duró y por donde más gente pasó y hoy es un emblema de la recuperación y el afianzamiento de la democracia” (EMyDH, 2016). Se seleccionó para el análisis de capacidades estatales la gestión del Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE desde su creación en mayo de 2015 hasta septiembre 2018. Para ello, el abordaje cualitativo resulta pertinente por la necesidad de generar más conocimiento acerca de la gestión de los sitios de memoria en Argentina. La mirada particular propuesta, además, pretenderá aprehender el caso desde una aproximación descriptiva de la actuación de distintos protagonistas que, en mayor o menor medida, han contribuido a la creación del MSE. Los insumos principales consistirán en normas de distintos tenores, fuentes documentales, información periodística, estudios previos sobre el caso y relacionados. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con informantes clave en base a distintos ejes analíticos con el fin de relevar información sobre las capacidades actuales del MSE. También utilizamos cierta aproximación cuantitativa, basada en el análisis

estadístico de variables con el objeto de caracterizar el fenómeno estudiado (mediante la recolección de datos primarios, cuyo análisis permitió tener una fotografía del mismo), y nos adentramos en un análisis cualitativo que trata de interpretarlo y profundizarlo.

Organización del trabajo

El desarrollo del trabajo se diagrama de la siguiente forma. En el capítulo 2, se explicita el marco teórico y las principales conceptualizaciones de las que hacemos uso para analizar el caso. Introducimos también aquí consideraciones generales del caso, sentando así las bases para el recorrido propuesto en los dos siguientes capítulos. En el capítulo 3 hacemos un breve repaso de las políticas de memoria que tuvieron lugar en Argentina desde el regreso de la democracia hasta la concreción del MSE, esto es bajo las presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Aquí nos detenemos en lo ocurrido con el predio de la ex ESMA y en particular con las distintas políticas de memoria de tipo simbólica vinculadas a ese espacio. En el capítulo 4 nos abocamos a analizar en profundidad el caso bajo estudio a partir de los conceptos expuestos en el capítulo 2. Finalmente, en el capítulo 5 presentamos algunas conclusiones y reflexiones finales sobre los principales resultados del estudio y sus implicancias teóricas y prácticas.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Memoria, memoria colectiva y políticas de memoria

«la memoria es del tiempo»

Aristóteles citado por Ricoeur

(Ricoeur, 1999: 25)

Pasados ya más de 40 años del último golpe de Estado en Argentina es interesante pensar ¿cómo el Estado argentino transmite la memoria del pasado reciente? ¿cómo se “administra” la memoria? ¿se dispone de capacidades estatales suficientes para hacer frente a tamaño desafío? ¿cuál es el futuro de nuestra memoria colectiva?

Para responder a estas preguntas, que por cierto son de carácter genérico, abordaremos en adelante los conceptos de memoria individual, memoria colectiva, políticas de memoria y capacidades estatales. Estos conceptos resultan útiles en tanto nos permitirán comprender el alcance de los desafíos que representan para el Estado la implementación de políticas públicas de memoria.

¿Qué entendemos por memoria?

En este punto son variados los autores que reflexionan sobre el tema, nuestro interés aquí no es hacer un detalle exhaustivo de las distintas definiciones abordadas por distintas disciplinas, sino tomar algunas que nos sirvan para avanzar en nuestro objetivo final de explicar el rol del Estado en esta temática.

Dicho esto, como primer punto debemos diferenciar la memoria individual del sujeto de la construcción de memoria que hace una sociedad.

Todorov (2002:146) respecto a la memoria individual dice que los seres humanos no podemos elegir entre recordar u olvidar ya que “por mucho que hagamos para expulsar ciertos recuerdos, vuelven a obsesionarnos en nuestros insomnios” por lo que la memoria se constituye para el autor como una interacción entre ambos, recuerdos y olvidos. Por otro lado, afirma que restituir íntegramente el pasado no sólo sería imposible sino que también representaría una experiencia espantosa. A fin de cuentas, para Todorov la memoria es una selección donde se conservan algunos rasgos del acontecimiento y otros son descartados para finalmente ser olvidados. En otras palabras, “la memoria *es* el olvido: olvido parcial y orientado, olvido indispensable” (2002:153).

Por su parte, Ricoeur (1999) pone el acento en una constitución simultánea, mutua y convergente de la memoria individual y colectiva. La memoria en tanto individual constituye en sí misma un criterio de identidad para el individuo, ya que los recuerdos de una persona nunca son iguales a los de otra. Otra particularidad de la memoria individual es que la misma garantiza la continuidad temporal entre pasado y presente ya que permite al individuo remontarse desde el presente a, por ejemplo, un acontecimiento ocurrido en el pasado lejano de su infancia. Por otro lado, el autor sostiene que cuando una persona recuerda, no recuerda solo, es decir, que recuerda con ayuda de los recuerdos de otros y muchas veces nuestros presuntos recuerdos han sido tomados prestados de los relatos contados por otros. Por ello, la memoria colectiva consiste en “el conjunto de las huellas dejadas por los acontecimientos que han afectado al curso de la historia de los grupos implicados que tienen la capacidad de poner en escena esos recuerdos comunes con motivo de las fiestas, los ritos y las celebraciones públicas” (Ricoeur, 1999:19).

En este sentido, Jelin (2002) al igual que Ricoeur (1999) articula la dimensión individual y social de la memoria al tiempo que indica por qué recordamos algunas cosas. Así, se refiere al concepto de memoria como aquel que sirve para interrogar las maneras en que las personas construyen un sentido del pasado, este preguntarse es un proceso subjetivo pero está «enmarcado socialmente», es decir, que son individuales y sociales a la vez. La autora distingue una memoria “habitual” que es aquella que se manifiesta en las rutinas que realizamos las personas y que corresponden a los saberes adquiridos a través de comportamientos aprendidos no reflexivos, como son las formas de saludarse, los hábitos de vestir, de alimentación, etc. En cambio un acontecimiento se transforma en “memorable” cuando se produce un quiebre en la rutina que provoca alguna afectación en las emociones del sujeto, lo que lo lleva a una búsqueda de sentido que se traducirá en una forma narrativa de recordar, una memoria que se expresa en un relato comunicable. Estos sentidos que el individuo se hace del pasado se construyen y cambian en vinculación con otros sujetos al compartir y confrontar las experiencias. Asimismo, los procesos históricos y los cambios en los escenarios sociopolíticos influyen en los marcos interpretativos para dar sentido a las experiencias pasadas e influyen en la construcción de las expectativas futuras.

Por lo tanto la memoria, incluso la individual, tiene una base colectiva que se sostiene en marcos que se pueden entender como un sistema de fechas, lugares y artefactos culturales (museos, archivos, bibliotecas), apoyados en el lenguaje que permiten limitar e inscribir lo que es de interés para un grupo y que están determinados por el tiempo y el espacio. En este sentido, al pensar en el pasado no se recuerda el hecho, o el acontecimiento que pasó sino el significado (a partir de la selección e interpretación) que tuvo ese hecho o acontecimiento para el grupo o sociedad (Mendoza García, 2005), por lo que ya no podemos hablar de una memoria individual y autónoma sino que tenemos que comenzar a hablar de una memoria colectiva.

Recapitulando lo dicho, la memoria colectiva puede ser entendida como la selección, la interpretación y la transmisión de ciertas representaciones del pasado producidas y conservadas por un grupo social determinado. Y en la medida que la sociedad está conformada por una pluralidad de grupos, no es posible hablar de una única memoria ya que cada grupo elabora su propia representación del pasado de acuerdo a sus valores e intereses. En este sentido, no es posible pensar en una memoria colectiva homogénea y estable sino que se presenta como un terreno en disputa, son memorias en conflicto (Jedlowski, 2000) éstas conforman una lucha política por la hegemonía del sentido.

Hasta aquí, la memoria colectiva fue presentada como discurso, como construcción social narrativa, pero también hay otra forma alternativa de abordarla, como señala Piper-Schafir y Fernández-Droguett (2013) a la memoria colectiva se la puede entender como “práctica performativa” donde se entrelaza discurso y materialidad, se requieren cuerpos, lugares y artefactos públicos como ceremonias, monumentos y lugares para poder sostenerse, este enfoque será abordado más adelante cuando tratemos sobre los «lugares de memoria».

Otro modo alternativo de pensar la memoria es pensar qué sucede con el olvido. Éste opera como la contracara de la memoria, ya que todo acto de memoria está acompañado de un acto de olvido dado que la memoria total es imposible y funciona por selección de recuerdos.

Ricoeur (1999) desarrolla distintas tipologías de olvido, diferenciando al olvido que se produce por el borramiento de las huellas de los acontecimientos y otros vinculados a los usos y abusos que se hace de la memoria.

Hay un primer olvido que es “pasivo” al que llama olvido profundo, se trata del olvido de las fundaciones, de todo aquello que nunca podremos conocer realmente y que sin embargo nos hace ser lo que somos: las fuerzas creadoras de la historia, producidas por el devenir histórico.

Un segundo olvido, que lo ubica en un nivel intermedio entre olvido “pasivo” y “activo” que

son todas las formas de olvido estudiadas por el psicoanálisis que se refieren a un pasado reprimido, añadiendo a ellas el olvido “evasivo” donde por el sufrimiento ocasionado por determinados acontecimientos se utiliza como estrategia la voluntad de no querer saber, esto se da sobre todo en tiempos posteriores a hechos traumáticos para la sociedad como genocidios, catástrofes sociales, que generan para lo que lo vivieron la necesidad de evadirse de los recuerdos para seguir viviendo. Y en un tercer nivel el olvido “selectivo” que es el polo más activo donde se construye una trama de lo que pasó, se conforma un relato para lo cual se seleccionan determinados elementos del pasado y se dejan de lado otros para lograr una coherencia narrativa. Jelin (2002) al respecto menciona el acto político voluntario de destrucción de huellas y pruebas documentales con el fin de promover olvidos selectivos. Sin embargo la autora afirma que los recuerdos y las memorias de los protagonistas y testigos que sobreviven a estos hechos traumáticos no pueden ser manipuladas de la misma manera. Para Jelin “toda política de conservación y de memoria, al seleccionar huellas para preservar, conservar o conmemorar, tiene implícita una voluntad de olvido. Esto incluye, por supuesto, a los propios historiadores e investigadores que eligen qué contar, qué representar o qué escribir en un relato” (Jelin, 2002:30).

El olvido se comienza a delinear a partir del silencio, sea un silencio impuesto por los grupos de poder a partir de una abstención de hablar «lo que no se habla no existe» o refiriéndose a lo sucedido como si fueran cosas, en términos de objetos, como mera información, para que lo ocurrido no dé lugar a múltiples interpretaciones, con una función indicativa que no ayude a rememorar o evocar como es propio de la acción de memoria (Mendoza García, 2005).

Yerushalmi (1998: 18) sostiene que la transmisión de la memoria de los pueblos se hace a través de “los canales o receptáculos de la memoria” o también conocidos como “lugares de memoria” donde ese pasado recibido está cargado de un sentido propio, por lo que el olvido se produce cuando la generación poseedora de ese pasado no logra transmitir a la generación

siguiente lo que aprendieron en el pasado, o cuando ésta rechaza lo que recibió o cesa de transmitirlo.

En todas estas definiciones, siempre está presente el tema del pasado, los hechos transcurridos en el pasado son imborrables, no podemos hacer nada para que no pase lo que ya pasó, no obstante lo que sí se puede modificar es el sentido de lo que sucedió, el sentido no está fijado, la forma de interpretarlo es cambiante dado que como vimos hasta ahora la memoria colectiva es una memoria en disputa.

Cuando se trata de pasados de represión, políticamente conflictivos como la última dictadura cívico militar argentina, las luchas se producen entre los distintos actores políticos y sociales que intentan imponer su versión del pasado, para que ésta se consolide como hegemónica o legítima. No obstante, estos intentos siempre serán cuestionados por otros actores ya que los procesos de construcción de memoria son abiertos (Jelin, 2002). En este sentido, el papel de los “emprendedores de la memoria”¹ es central en la dinámica de los conflictos alrededor de la memoria pública, como es el caso del movimiento de derechos humanos que ha sido y sigue siendo un actor privilegiado, sobre lo cual profundizaremos en el próximo capítulo.

En períodos democráticos cuando se restituye la institucionalidad, las demandas de memoria son dirigidas al Estado quien elabora y ejecuta políticas de memoria. En este sentido, las cuestiones que originan decisiones y respuestas del Estado, es decir, su toma de posición se traduce a veces en producción de símbolos, que son intentos de definir y reforzar “un sentido profundamente arraigado de pertenencia a una sociedad territorialmente delimitada, que se identifica por una comunidad, lenguaje, símbolos, tradiciones, creencias y expectativas acerca de un destino compartido” (Oszlak, 2004: 150-151). Estos intentos son una manifestación

¹ Para Jelin (2002) la noción de emprendedor remite a la existencia de una organización social ligada al proyecto de memoria que se involucra y genera proyectos, nuevas ideas y expresiones de creatividad -más que de repeticiones-.

objetiva de la presencia del Estado en la trama de relaciones sociales y proporcionan un marco para encuadrar las memorias de grupos y sectores dentro del contexto nacional.

¿Qué son las políticas de memoria?

A continuación mencionaremos algunas definiciones que nos parecen interesantes para ser pensadas respecto al rol del Estado en cuanto a la memoria, pero antes de pasar a ellas quisiéramos comentar dos rasgos que son comunes a todas: a) mientras que los acontecimientos son del pasado, las políticas siempre corresponden a un presente; b) ellas son posibles sólo en un contexto democrático.

Solís Delgadillo (2015: 44) define la política de memoria como “las medidas sociales, culturales, jurídicas e históricas implementadas por un gobierno democrático para reconocer un pasado autoritario, reparar el daño a las víctimas y construir un patrimonio colectivo sustentado en los valores de una sociedad plural”. Para Sieder (2002: 248) se trata de “una combinación de intentos oficiales y no oficiales de enfrentarse a un legado de violaciones de los derechos humanos”. Bolaños (2007: 333) en cambio sostiene que las políticas de la memoria son “medidas de democratización social, cultural e histórica (...) cuya exclusión o ausencia (...) puede deslegitimar los procesos de transición, cuando no el nuevo régimen democrático”.

Como vemos, todos los autores señalan el particular rol que juegan las políticas de memoria para legitimar el orden democrático, al tiempo que las mismas buscan ser definidas desde distintos sectores sociales, donde el Estado -a través de su gobierno y burocracias- es un actor más en esa puja por la definición de la memoria. Al respecto, es importante mencionar que estas políticas se dan en procesos democráticos ya que en períodos dictatoriales el espacio público es monopolizado por un relato político dominante (generalmente los relatos dan a los militares un papel “salvador” frente a la amenaza), la censura es explícita y las memorias

alternativas son prohibidas y clandestinas. Es con la apertura democrática cuando se habilita una esfera pública donde se incorporan narrativas y relatos hasta entonces censurados (Jelin, 2002).

Ahora bien, no todas las políticas son del mismo carácter, existen políticas de reparación, de justicia o simbólicas (Solís Delgadillo, 2015: 44).

Las políticas de reparación son todas aquellas medidas realizadas por el gobierno con el fin de indemnizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos ejercidas por el Estado. Los destinatarios suelen ser víctimas directas y sus familiares, hasta cierto grado de parentesco. Este tipo de reparación es de índole económica. Ejemplos de este tipo de política en Argentina son: la Ley 24.411 de Indemnización por desaparición forzada o fallecidos por el accionar del terrorismo de Estado; la Ley 25.914 de indemnización para niños y niñas nacidas en cautiverio. Las políticas de justicia son todas aquellas medidas que instrumenta el gobierno para facilitar el accionar del poder judicial vinculadas a las demandas de justicia promovidas por las víctimas, familiares y organizaciones de derechos humanos. Ejemplos de este tipo de política en Argentina son: el decreto 4/2010 que ordena revelar documentación e información del accionar de las fuerzas armadas entre 1976-1983; la resolución 679/2009 que crea la Unidad de Regularización Documental para Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos; la resolución 1229/2009 que crea el Grupo Especial de Asistencia Judicial (GEAJ) para la obtención de pruebas de ADN.

Por último las políticas simbólicas son todas aquellas medidas destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y familiares y a la vez son recordatorios para la sociedad entera de los hechos traumáticos acontecidos. Se suelen traducir en inscripciones en el espacio público como monumentos, plazas, nombres de calles, museos y todas aquellas expresiones realizadas para mantener viva la memoria colectiva. Para Solís Delgadillo este tipo de políticas son las más tardías y heterogéneas debido a que se suceden cuando el proceso democrático se va

consolidando y hay una cierta distancia histórica del hecho y además son heterogéneas porque son variados los tipos de medidas realizadas ya que puede ser la conmemoración de una fecha hasta la creación de archivos o centros de investigación. Ejemplos de este tipo de política en Argentina son: la Ley 26.085 que establece el 24 de marzo como Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia; la resolución 14/2007 que crea la Red Federal de Sitios de Memoria; el decreto 1333/2008 donde se declara monumento histórico nacional el edificio del Casino de Oficiales de la Ex ESMA.

Al definir las políticas de memoria de tipo simbólica nos acercamos a nuestro caso de estudio el Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE. Como desarrollaremos más adelante el mismo se crea como reivindicación histórica a la memoria de las víctimas, familiares y sobrevivientes del ex centro clandestino y en un momento del tiempo donde hay cierta distancia histórica ya que se inaugura 39 años después del último golpe cívico militar en Argentina. En este sentido, el museo se constituye como «lugar de memoria». A continuación avanzaremos en la definición de este concepto para así adentrarnos luego en el análisis de las capacidades estatales de esta Institución.

¿Qué es un lugar de memoria?

Los lugares de memoria, como su palabra lo dice, buscan emplazar en el espacio la memoria de una colectividad a través de un valor simbólico y político que se le da a una marca física. Estos lugares además de ser significativos para la colectividad cuentan con un reconocimiento legítimo del Estado (Jelin y Langland, 2003). En este sentido, son interesantes las palabras de Achugar (2003:192) quien habla del “monumento como objetivación de la memoria” para expresar la necesidad de emplazar un signo que funcione como nexo entre pasado y presente con el objeto de vencer el tiempo y el olvido.

Por su parte, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) define a los sitios de memoria como “espacios para recuperar, repensar y transmitir ciertos hechos traumáticos del pasado, y pueden funcionar como soportes o propagadores de memoria colectiva. Son sitios que buscan transformar ciertas huellas de manera tal de evocar memorias y tornarlas inteligibles al situarlas en el marco de un relato más amplio” (IPPDH, 2012:5). En este sentido, “son herramientas adecuadas para la construcción de memorias vinculadas con los crímenes de Estado cometidos en el pasado, para brindar reparación simbólica a las víctimas y para ofrecer garantías de no repetición a la sociedad en su conjunto” (IPPDH, 2012:7). Estos sitios pueden ser lugares donde hayan sucedido efectivamente los acontecimientos (como el caso de un ex centro clandestino) o que por algún motivo se encuentren vinculados.

Estas marcas territoriales que constituyen los lugares de memoria no cristalizan un sentido único acerca del pasado, sino que su sentido está abierto a nuevas interpretaciones y resignificaciones, apropiaciones y olvidos por lo que es importante que indagemos en su conformación interna como en los factores políticos que la afectan y modifican para acercarnos a entender cuál es el presente y futuro de la memoria.

2.2 Estado y capacidades estatales

Dado que el Estado tiene entre sus funciones la transmisión de la memoria, resulta fundamental profundizar en su conceptualización a fin de capturar las tensiones y contradicciones que se producen tanto al interior de su accionar como hacia el conjunto de la sociedad. Este concepto es ampliamente discutido en la ciencia política desde distintos enfoques, por lo que un análisis exhaustivo del concepto excede a este trabajo. No obstante lo anterior, nos referiremos en particular a algunas conceptualizaciones que nos interesan a fin de seguir avanzando en el análisis.

O' Donnell (2004) se inscribe dentro de la tradición weberiana y entiende al Estado como “un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio” (O' Donnell, 2004:12). Para el autor, el Estado incluye tres dimensiones. La primera, corresponde al conjunto de entes burocráticos, administrativos, coercitivos y de gobierno. La segunda, es un sistema legal entendido como entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Así, “las burocracias del estado y el sistema legal pretenden generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden y la previsibilidad generales, así como también, la promulgación y garantía, sustentada por el poder coercitivo del estado, de las relaciones sociales en las que los habitantes están inmersos” (O' Donnell, 2004: 13). De lo anterior se desprende la tercera dimensión, el Estado como un foco de identidad colectiva para los habitantes del territorio, los funcionarios siempre gobiernan para la nación, para el pueblo, más allá de las diferencias al interior de la sociedad.

Hasta aquí, la definición presentada nos acerca a un abordaje más conceptual o abstracto sobre lo que entendemos por Estado, el cual resulta útil en términos analíticos. Ahora bien, desde un punto de vista más instrumental entendemos al Estado como “una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas. Si visualizamos el ámbito institucional del estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no

pueden ser sino un producto histórico, un "resumen oficial" de la sociedad civil" (Oszlak, 1980: 9).

Para Oszlak (1980) el Estado no debe ser entendido como una entelequia autónoma, racional, proveniente de un diseño planificado y coherente sino como una instancia de articulación de relaciones sociales que giran alrededor de cuestiones socialmente problematizadas y también es aparato institucional. Bajo esta perspectiva, el aparato del Estado es un actor social diferenciado y complejo que mediante la invocación del uso legítimo de la autoridad se arroga encarnar el interés general de la sociedad (Oszlak, 1978). Esta definición nos permitirá entender las tensiones al interior del propio Estado y de la sociedad que se generan en torno a la transmisión de la memoria.

Al respecto, Aguilar Villanueva (1993) sostiene que sólo aquellas cuestiones que entren dentro de la *agenda de gobierno*² serán las que llamen la atención gubernamental, despierten su iniciativa y se transformen en asuntos públicos, mientras que muchas otras cuestiones permanecerán en la *agenda sistémica*³ como necesidades abstractas, globales de distintos actores sociales que no lograron imponer sus demandas. En este sentido, el volumen de demandas o cuestiones que conforman la agenda sistémica por lejos supera a la cantidad de cuestiones que ingresan en la agenda de gobierno, ergo es factible hipotetizar que cuanto mayor sea la brecha entre ambas agendas "mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político" (Cobb y Elder citado por Aguilar Villanueva, 1993:33).

Los problemas no existen *per se* sino que son construidos, e involucran a diversos actores sociales y políticos que movilizan sus dotaciones de recursos (económicos, políticos,

² Por agenda de gobierno se denomina " (...) el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar" (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

³ La agenda sistémica constituye " (...) el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado" (Tamayo Sáez, 1997: 289)

culturales, entre otros.) en función de sus propios intereses y valores. Como resultado deviene la política estatal entendida “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1976: 565).

El proceso histórico a través del cual las cuestiones se problematizan, plantean y resuelven, da lugar a contradictorias relaciones entre la sociedad y el estado generando instituciones estatales diferenciadas y especializadas. Estas últimas son reflejo de los intentos de resolución de las cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad. (Oszlak, 1978). Por lo anterior, resulta interesante ver cómo se llegó a la concreción del Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE en tanto cristalización de la toma de posición del estado respecto a un tema que concita la atención de la ciudadanía con visiones en disputa.

En este sentido, nos parece relevante el concepto desarrollado por Oszlak y O'Donnell (1976) de políticas estatales entendidas como “nudos”, es decir, como puntos de observación del proceso social. Ese “nudo” desde una mirada “hacia atrás” nos permite ver la confluencia de políticas que influyeron en la aparición de ese nudo y; “hacia adelante” nos permite observar las nuevas tomas de posición que se originan y que “contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo “nudo” (Oszlak y O'Donnell, 1976:14). En otras palabras, las políticas públicas son síntesis de un conflicto precedente y, a su vez, impulsoras de nuevos espacios de confrontación de intereses, que podrían dar eventualmente lugar a nuevos posicionamientos por parte del Estado. En síntesis, las políticas públicas son dinámicas. El Museo de Sitio ESMA- ex CCDTyE entendido en su doble rol de “institución estatal especializada y diferenciada” y “nudo” de política nos permitirá observar “hacia atrás” las políticas de justicia, impunidad y de reparación que se dieron en Argentina desde el retorno de la democracia y donde los organismos de derechos humanos fueron y son un actor clave -este

punto será desarrollado en profundidad en el próximo capítulo-, y “hacia adelante”, una vez creado el MSE, es importante analizar las capacidades con las que cuenta para llevar a cabo las funciones que le fueran asignadas, es decir, la difusión y transmisión de la memoria de los hechos ocurridos en el ex centro clandestino. Para ello, es fundamental adentrarnos en la implementación de la política pública ya que su fracaso o éxito depende en gran parte de la ejecución de las decisiones tomadas.

Tamayo Sáez (1997) entiende a la implementación como una fase del proceso o ciclo de políticas públicas. Según este enfoque, las fases del proceso de política son: identificación y definición del problema, formulación y adopción de una alternativa, implementación de la alternativa adoptada, evaluación de los resultados (Tamayo Sáez, 1997). Esta separación en etapas se hace a los fines analíticos ya que en la práctica las etapas o fases pueden superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse.

Por su parte, Aguilar Villanueva (1996) indica que la implementación está vinculada a la idea de “llevar a cabo”, “efectuar”, “realizar” los objetivos de la política oportunamente definida. Según el autor, el acto de implementación es un espacio intermedio “(...) entre el extremo de un concepto de política como “declaración de intenciones” -anterior a toda acción- y el extremo del otro concepto de política como “declaración de resultados” -posterior a toda acción- hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables” (Aguilar Villanueva, 1996: 44).

La definición de Aguilar Villanueva (1996) nos resulta sumamente atinente para nuestro análisis ya que nuestro fin último es conocer la habilidad que tiene el Estado para “llevar adelante” las políticas públicas en materia de memoria. Esta habilidad no es otra cosa que las capacidades estatales. En este sentido, “las cuestiones acerca de las políticas públicas no están despegadas de las capacidades que el Estado cuenta para implementarlas” (Rodríguez Gustá, 2007:86-87). Es por ello que, conocer las capacidades con las que cuenta el estado argentino

para llevar a cabo políticas de memoria nos permitirá conocer su habilidad para mantenerlas y reproducirlas en el tiempo.

Por otro lado, el Estado no puede ser pensado como un todo homogéneo dados los distintos niveles de gobierno, funciones, contextos y arreglos institucionales que resultan de las diversas cuestiones problematizadas por la sociedad. Varios autores coinciden en que para hacer un análisis de capacidades estatales se requiere abordar estudios de caso. Al respecto, Alonso (2007) sostiene que “ni la autonomía ni las capacidades institucionales son atributos o variables que puedan predicarse sobre el conjunto del aparato estatal. Es posible que un estado pueda realizar eficazmente una política regulatoria en un área y ser totalmente impotente en otra, avanzar exitosamente en la reforma de determinado sistema de prestaciones sociales y ser totalmente vulnerable al veto de los actores socioeconómicos en otro ámbito. Sólo a través de distintos estudios de caso podrá configurarse un “mapa” que distribuya los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de sus propios objetivos. Se impone la necesidad de elaborar análisis de capacidades institucionales desagregados por agencia estatal y su respectivo ámbito de política”. (Alonso, 2007: 26)

Respecto a los abordajes teóricos sobre capacidades estatales, éstos son muy variados. Según Rodríguez Gustá (2007) lo que tienen en común los distintos enfoques sobre el tema es considerar a las capacidades estatales como las habilidades para el logro de un propósito. “Es justamente ese “propósito” lo que establece diferencias entre los autores” (Isuani, 2007:13).

En esta materia, para Hilderbrand y Grindle (1997) -autoras de referencia insoslayable - la capacidad estatal se entiende como “la habilidad que tienen las organizaciones públicas para

desempeñar las tareas encomendadas en forma eficiente, eficaz y sostenida”⁴(citado por Idiart, 2007: 205). En esta misma línea, Repetto (2007) se refiere a la habilidad de las instancias de gobierno para alcanzar máximos niveles de valor social a través de políticas públicas y dadas ciertas restricciones contextuales. El término “valor social” utilizado por el autor es bastante general en su definición y comparable a otras nociones como “interés nacional” o “interés general de la sociedad”. Por otra parte, Hall citado por Rodríguez Gustá (2007) se refiere a ellas como la habilidad para identificar necesidades y obtener recursos faltantes, así como para diseñar incentivos y crear oportunidades para un mejor uso de los recursos disponibles.

Otros abordajes se hacen por la negativa, es decir, por lo que las capacidades estatales no son. Alonso (2007) diferencia las capacidades estatales de las capacidades de gobierno. Estas últimas, se refieren a la capacidad de ejecución política de los gobiernos, vinculada a recursos de poder situacionales “emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas; por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles sólo periódicamente” (Alonso, 2007:21). En cambio, la capacidad estatal responde a un proceso de institucionalización de largo plazo, de mediación entre el Estado y la sociedad en marcos estables y predecibles para la interacción estratégica de los diversos actores en disputa. Estos marcos no son otra cosa que las instituciones, entendidas como “las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (North citado por Repetto, 2007:46). En esta misma línea, Lattuada y Nogueira (2011) hacen la distinción entre capacidades de gobierno y capacidades estatales pero plantean que las mismas pueden estar vinculadas ya que, según los autores, en ciertas condiciones las capacidades de gobierno

⁴ Para Hilderbrand y Grindle un desempeño eficiente se define en función de la economía de tiempo y recursos disponibles; un desempeño efectivo depende de la obtención de resultados apropiados en virtud de los objetivos y un desempeño sostenido se define en virtud de su continuidad y perdurabilidad en el tiempo.

pueden derivar en capacidades estatales, por ejemplo, al consolidarse en términos estructurales, o bien al establecer normas y prácticas al interior del aparato estatal.

Otro enfoque frecuentemente evocado es el de Evans (2015) para quien la capacidad estatal es “una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada” (Evans, 2015: 271). Según esta definición, la coherencia interna implica la existencia de una burocracia formada por funcionarios con un fuerte “espíritu de cuerpo” que vean en el cumplimiento de las metas de la organización la mejor manera de promover su interés personal. Esta coherencia corporativa se logra a partir del reclutamiento de expertos basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en el desarrollo de una carrera profesional de largo plazo. En definitiva, se trata de lograr una burocracia de tipo weberiana. En este sentido, la coherencia corporativa basada en el mérito y los incentivos de carrera le dan cierta independencia a los funcionarios respecto a las presiones de los grupos sociales y económicos que buscan alejarlos de las metas de la organización mediante prácticas clientelares y patrimonialistas.

Una versión parcial de este concepto lo limitaría a su aparato organizacional, resaltando en ese caso el aislamiento de los cuadros técnico-burocráticos respecto a los grupos de interés, el entorno y la ciudadanía en general. En tal sentido, Kathryn Sikkink avanza en esta dirección al entender la capacidad estatal como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (1993:3). Para la autora los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la capacitación, la promoción basada en el mérito, los salarios y el escalafón son de vital importancia. Contrario a este argumento, Skocpol (1995) plantea que las acciones del Estado nunca son desinteresadas ya que siempre benefician necesariamente a algunos intereses sociales en perjuicio de otros. Para la autora una característica de las acciones autónomas

estatales es el fortalecimiento de las prerrogativas de los colectivos de funcionarios que generaron las políticas.

De acuerdo a lo desarrollado hasta aquí, sería arriesgado asumir como equivalente las capacidades técnico-administrativas con las capacidades estatales ya que implicaría sesgar el análisis a lo que ocurre sólo hacia adentro del aparato estatal. Es importante resaltar que el espacio de las políticas públicas es fundamentalmente relacional, ya que se define a partir del entrecruzamiento entre el Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica (Alonso, 2007).

Por ello, la conectividad externa o enraizamiento refiere al modo en que las reglas formales e informales regulan la relación de los funcionarios del estado con los grupos sociales y económicos e impactan sobre las diferentes fases o etapas de una política pública. Para ello, es necesario atender a la composición del mapa de actores involucrados alrededor de los temas de agenda para analizar los recursos, intereses, alianzas e identidades que están en juego.

Evans incorpora el enraizamiento como necesario complemento de la autonomía. La imbricación de la burocracia con la sociedad es necesaria debido a que las políticas públicas deben responder a las necesidades de los actores y dependen de estos para su implementación. Esta red de lazos externos torna más probable la concreción de las medidas adoptadas por el Estado.

Esta doble dependencia que plantea Evans (2015) es tomada por otros autores como Alonso (2007), Repetto (2007), Oszlak y Orellana (2001) y Bertranou (2013), entre otros, y los lleva a plantear la existencia de dos dimensiones de las capacidades estatales: una administrativa y otra política.

Alonso (2007) desagrega dos niveles de análisis: el entorno macro-institucional y el micro-institucional. El primero, analiza el entramado de reglas formales e informales que regulan el accionar de un determinado ente estatal en función de los objetivos que le han sido establecidos

(vínculos político-institucionales, interinstitucionales). El segundo, se refiere a las capacidades organizacionales internas necesarias para alcanzar los objetivos prefijados.

Repetto (2007) se refiere a dos “componentes”: capacidades administrativas y políticas. Donde las capacidades administrativas son una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de altos niveles de capacidad estatal. La capacidad política la define como “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2007: 54). Esta definición presupone un Estado que excede su aparato burocrático y es también arena política. Una «arena movediza» en términos de Oszlak (2015: 324) ya que en ella confluyen necesidades y demandas tanto de actores sociales, económicos y estatales quienes a través de sus recursos y generando alianzas se movilizan con intereses antagónicos. Oszlak y Orellana (2001) abordan el Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidad Institucional (SADCI) que es una metodología desarrollada por Tobelem sobre déficits de capacidad institucional utilizado para analizar la gestión de una organización en particular como también para evaluar los resultados de programas y proyectos generalmente de financiamiento externo. Según esta metodología, los déficits se determinan a partir de la brecha entre lo que la organización ambiciona (el objetivo) y lo que efectivamente consigue realizar, es decir, mediante la identificación de obstáculos en la implementación de las acciones de gobierno. De acuerdo a lo anterior se establecen las siguientes tipologías: déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”; déficit relacionados con relaciones interinstitucionales; déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones; déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas; déficit

relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Sin entrar en detalle en cada una de las dimensiones presentadas por Oszlak y Orellana (2001) aquí también observamos, al igual que en Evans, una conceptualización de las capacidades estatales que tiene en cuenta tanto una mirada hacia adentro y hacia afuera de la organización. Como se desprende de lo anterior, la discusión sobre el concepto de capacidad estatal es vasta y no uniforme, por lo que en este trabajo tomaremos una definición acotada e instrumental que nos permita avanzar en el objeto de estudio.

En este sentido, entenderemos la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou, 2013b:18).

Dos puntos interesantes hay en esta definición. Primero, la capacidad estatal no se puede pensar en abstracto sino que debe ser analizada en función de un ente estatal específico de acuerdo a las funciones que deben ser cumplidas. Segundo, la capacidad se evalúa en función de la existencia de condiciones para el logro de los objetivos de la política, no de los resultados alcanzados. Es decir, que la capacidad se refiere a una cualidad que puede estar (o no) presente en distintos grados de acuerdo a los componentes que la conforman.

Bertranou (2013) desarrolla tres componentes: 1) autorizaciones legales y de legitimidad, 2) organización y medios de acción, 3) capital de acción interorganizacional.

Autorizaciones legales y de legitimidad: la misma tiene dos aspectos: a) la existencia (o no) de una autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo el Ente; b) la existencia (o no) de legitimidad político-institucional para llevar adelante las acciones encomendadas, legitimidad conferida por actores del sistema político-institucional y por

actores no gubernamentales. Ambos aspectos aluden a la disponibilidad de recursos legales y políticos que habilitan el accionar de la unidad gubernamental.

Organización y medios de acción: se refiere a los medios de los que dispone una unidad gubernamental para llevar a cabo sus objetivos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, infraestructura, etc.).

Capital de acción interorganizacional: vinculado a la capacidad de una unidad gubernamental para la acción conjunta tanto a nivel intra-jurisdiccional e interjurisdiccional, como también para la acción interorganizacional público-privada.

De los componentes mencionados se desprenden subcomponentes que serán analizados en profundidad en el capítulo 4 cuando nos aboquemos en el análisis del MSE.

La definición de carácter instrumental desarrollada por Bertranou nos resulta útil ya que permite analizar la capacidad con la que cuenta el Museo de Sitio ESMA- ex CCDTyE en relación a los fines que le fueron definidos al momento de su creación. Esto nos parece de suma relevancia ya que las finalidades del estado, en este caso, de una unidad gubernamental específica como el MSE son el “resultado de luchas políticas sectoriales por la ‘politización’ de los asuntos públicos” (Bertranou, 2013b:13). En consecuencia, el análisis de capacidades que realizaremos en el capítulo 4 seguirá primeramente la categorización propuesta por Bertranou.

3. POLÍTICAS DE MEMORIA EN ARGENTINA: HACIA LA CREACIÓN DEL MUSEO DE SITIO ESMA- EX CCDTYE.

Como vimos en el capítulo anterior, son varios los autores que señalan el particular rol que juegan las políticas de memoria para legitimar el orden democrático, al tiempo que las mismas buscan ser definidas desde distintos sectores sociales, donde el Estado -a través de su gobierno y burocracias- es un actor más en esa puja por la definición de la memoria. En esta línea, Solís Delgadillo (2015) sostiene que las políticas de la memoria tienen momentos de mayor o menor latencia en función de que existan disparadores que permitan introducir el tema en la agenda política. Estos se instalan cuando existen coyunturas críticas que obligan al gobierno a tomar posición. Esos tiempos suelen estar ligados a los momentos de transición democrática, aniversarios de fechas conmemorativas y otras circunstancias derivadas de las políticas de impunidad o de transformaciones institucionales. Este abordaje nutre la postura de Cobb y Elder (Villanueva, 1993) quienes sostienen que la incorporación dentro de la agenda de gobierno de ciertos temas depende -entre otros- de patrones de receptividad⁵, entendidos como oportunidades favorables de elección que permiten colocar determinados temas y recomendar ciertas propuestas de solución.

En consonancia con lo expuesto, en este capítulo trataremos de hacer un breve recorrido no exhaustivo de las principales políticas de la memoria ocurridas desde el retorno democrático

⁵ Para Cobb y Elder (Villanueva, 1993:41) el que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda de gobierno depende de una convergencia apropiada de actores, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que sirven para estructurar el proceso y restringir el rango de variabilidad potencial. En este sentido, el flujo de problemas públicos que entra a formar parte de la agenda de gobierno es filtrado por valores, ideas, compromisos que delimitan el universo de problemas configurando un *patrón de atendibilidad y aceptabilidad* de las cuestiones públicas. Lo mismo ocurre con las soluciones, en un momento del tiempo hay un universo disponible de respuestas lícitas y viables determinadas por restricciones fiscales, legales, morales, políticas que determinan un *patrón de plausibilidad* político-administrativa. Por otro lado, en momentos del tiempo se abren buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes en la agenda por ejemplo, las crisis de gobierno, la bonanza de la economía, etc., lo que configura un *patrón de receptividad*.

hasta la transformación del centro clandestino en museo de sitio. Esto lo haremos tomando las categorías conceptuales de políticas reparatorias, de justicia y simbólicas expuestas precedentemente.

3.1 Avances limitados en las políticas de justicia: Presidencia de Raúl Alfonsín (1983 – 1989)

La crisis económica desatada en 1981 y la derrota en la guerra de Malvinas en 1982, prácticamente imposibilitaron cualquier esfuerzo militar por lograr una “salida negociada”. En este contexto, la campaña electoral de Alfonsín supo aglutinar electores que deseaban escuchar un discurso de justicia sobre los militares que el justicialismo no quiso abordar⁶.

Alfonsín dedicó buena parte de su campaña y del tiempo previo a la asunción a definir el modo en que encararía las demandas de los organismos de derechos humanos. Apuntaba a juzgar a las cúpulas (las Juntas y algunos jefes de cuerpo y unidad) y a “represores paradigmáticos”, de manera de escarmentar a los autoritarios y satisfacer la demanda de justicia; pero acotaba en el tiempo el proceso y el número de acusados asumiendo que el grueso de los represores no era punible pues había obedecido órdenes. La cuestión debía resolverse por una vía intermedia, satisfacer la hasta entonces la difusa demanda de justicia del grueso de la sociedad y limpiar el campo militar de los elementos más peligrosos para asegurar la lealtad del resto a la democracia; serían metas convergentes si se administraba una política prudente (Novaro, 2008). En este sentido, a los pocos días de asumir en diciembre de 1983, Raúl Alfonsín instrumentó sus primeras políticas de justicia⁷. Entre ellas se pueden mencionar: a) la sanción

⁶ Para Acuña y Smulovitz (2007:34) las tibias y a veces ambiguas declaraciones que, a lo largo del período electoral, hizo Italo Luder, el candidato peronista, en relación con la cuestión militar y al tratamiento de las violaciones de los derechos humanos, pueden ser entendidas, en parte, como consecuencia de las expectativas de un seguro triunfo electoral.

⁷ Las Políticas de justicia son “aquellas medidas que desde el ámbito del poder político se instrumentan para facilitar la acción de la justicia” (Solís Delgadillo, 2015:176).

de los decretos 157/83 y 158/83 (B.O.,15/12/1983), por el primero, se ordenaba la persecución penal a los dirigentes de las organizaciones armadas como el Ejército Revolucionario del Pueblo -ERP- y Montoneros⁸, mientras que por el segundo, se ordenaba procesar a las cúpulas militares⁹ que gobernaron el país entre 1976 y 1983 por ofensas criminales tales como homicidio, privación ilegal de la libertad y aplicación de tormentos a los detenidos; b) el envío al Congreso un proyecto de ley (Ley 23.040) declarando nula la llamada Autoamnistía dictada por el gobierno militar (Ley 22.924)¹⁰.

Hacia 1983 la normativa vigente establecía que los militares sólo podían ser juzgados por sus propios tribunales, pero con la modificación del Código Militar a partir de la Ley 23.049 (B.O., 15/02/1984) “confería al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas la jurisdicción inicial para la prosecución del personal militar pero establecía una instancia de apelación automática en tribunales civiles” (Acuña y Smulovitz, 2007:38).

Por otro lado, sanciona el decreto 197/83 por el cual se crea la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) conformada por intelectuales, especialistas, políticos y dirigentes de derechos humanos. La CONADEP trabajó en forma acelerada para dar a

⁸ De acuerdo al decreto éstos “instauraron formas violentas de acción política con la finalidad de acceder al poder mediante el uso de la fuerza (...) la actividad de esas personas y sus seguidores (...) sumió al país y a sus habitantes en la violencia y en la inseguridad (...) la instauración de un estado de cosas como el descrito derivó asimismo en la obstrucción de la acción gubernativa de las autoridades democráticamente elegidas, y sirvió de pretexto para la alteración del orden constitucional por un sector de las fuerzas armadas (...) la acción represiva antes aludida, si bien permitió suprimir los efectos visibles de la acción violenta y condujo a la eliminación física de buena parte de los seguidores de la cúpula terrorista y de algunos integrantes de ésta, sin perjuicio de haberse extendido a sectores de la población ajenos a aquella actividad, vino a funcionar como obstáculo para el enjuiciamiento (...) con este fin, corresponde procurar que sea promovida la persecución penal que corresponda contra los máximos responsables de la instauración de formas violentas de acción política, cuya presencia perturbó la vida argentina, con particular referencia al período posterior al 25 de mayo de 1973” (Decreto 157/83, Considerandos).

⁹ “Sométase a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de la Junta Militar que usurpó el gobierno de la Nación el 24 de marzo de 1976 y a los integrantes de las dos juntas militares subsiguientes, Teniente General Jorge R. Videla, Brigadier General Orlando R. Agosti, Almirante Emilio A. Massera, Teniente General Roberto E. Viola, Brigadier General Omar D. R. Graffigna, Almirante Armando J. Lambruschini, Teniente General Leopoldo F. Galtieri, Brigadier General Basilio Lami Dozo y Almirante Jorge I. Anaya” (Decreto 158/83, art. 1).

¹⁰ La ley de autoamnistía, promulgada en septiembre de 1983 otorgaba inmunidad a los sospechosos de actos terroristas y a todos los miembros de las Fuerzas Armadas por crímenes cometidos entre el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982.

conocer, a fines de 1984, un informe exhaustivo conocido como *Nunca Más*¹¹, que se convertiría en esencial elemento de prueba. Casi simultáneamente el Consejo Supremo declaró la falta de mérito de las Juntas, por lo que la Cámara Federal tomó en sus manos la causa y se inició la fase decisiva de juicio civil, que concluiría en diciembre de 1985.

Según Cerruti (2001:16) fue el estado a través de los decretos de juzgamiento a las cúpulas de las Fuerzas Armadas y de las organizaciones armadas el que enmarcó institucionalmente la “teoría de los dos demonios”¹². Para la autora, esta teoría tendrá su puesta en escena durante el Juicio a las Juntas, donde se trató de probar los “excesos” cometidos durante la “guerra sucia” por las fuerzas militares, la misma también tuvo su expresión en el prólogo del Informe Nunca Más cuando al contextualizar el período se habla de “un terror que provenía tanto desde la extrema derecha como de la extrema izquierda” (MCPN, 2015:35). Por otro lado, es interesante lo que expresa Jelin sobre el Juicio a las Juntas, según la autora el marco del juicio a los ex comandantes fue propicio para la despolitización de los conflictos ya que “eliminaba toda referencia a ideologías y compromisos políticos. Lo central era determinar que se habían cometido crímenes, sin preguntarse -omitiendo explícitamente- el posible móvil político de las acciones de víctimas o represores” (Jelin, 2002:72). En este sentido, la configuración resultante quedó compuesta por violadores de derechos humanos por un lado y víctimas del otro. No

¹¹ En función de los testimonios recogidos por la CONADEP, la Comisión estima en 8.960 el número de personas que se encuentran en situación de desaparición forzosa. Aunque supone que el número es mucho mayor “(...) hemos podido constatar cerca de nueve mil. Pero tenemos todas las razones para suponer una cifra más alta, porque muchas familias vacilaron en denunciar los secuestros por temor a represalias. Y aun vacilan, por temor a un resurgimiento de estas fuerzas del mal” (MCPN, 2015:40).

¹² Según Cerruti (2001) la “Teoría de los dos demonios” consiste en una narración común que encontró la sociedad argentina en aquel momento, cuyos componentes fundamentales fueron: 1) Hubo una guerra entre dos grupos armados, los terroristas y las Fuerzas Armadas siendo la sociedad argentina espectadora y víctima de estos fuegos cruzados; 2) Hubo víctimas inocentes de uno y otro lado; 3) Hubo jefes con autoridad y por lo tanto culpa en ambos lados, y hubo subordinados en el sector militar y “perejiles” entre los terroristas; 4) La sociedad en su conjunto fue también víctima: del engaño; 5) La resistencia estuvo en manos de los familiares de las víctimas, fundamentalmente las Madres de Plaza de Mayo, lo que explicaba que la sociedad en su conjunto no supiera nada de lo que sucedía “yo no sabía nada, no conocí a nadie que...”; 6) Es notoria la ausencia del tema Malvinas del discurso de esa etapa.

obstante lo anterior, el juicio “tuvo la capacidad de ordenar el pasado, dar verosimilitud y dejar fuera de toda sospecha al relato de los testigos, constituyéndose en un efectivo mecanismo para el juicio histórico y político del régimen dictatorial” (Acuña y Smulovitz, 2007: 45).

El Juicio que para el gobierno debía configurar el cierre de la “cuestión derechos humanos” implicó su reapertura y amplió la demanda de justicia. Para entonces la relación entre el gobierno y los movimientos de derechos humanos habían llegado a un abierto enfrentamiento, la idea de cualquier límite al “juicio y castigo a los culpables” era considerada un retroceso y una traición.

Luego vendrían las llamadas políticas de impunidad, las cuales podríamos pensar como el opuesto de las políticas de justicia en cuanto implicaron un retroceso en los avances realizados en la materia. Entre ellas podemos mencionar: a) la ley de Punto Final -Ley 23.492 (B.O., 24/12/1986)- donde se fijaban sesenta días luego de promulgada la ley, hasta los cuales podrían ser requeridos a prestar declaración indagatoria presuntos participantes de violaciones a los derechos humanos, pasada la fecha fijada no existía la posibilidad de llevar acciones penales en causas aún no iniciadas. La ley fue denunciada por los ODH como una amnistía encubierta y estimuló la actividad de numerosas Cámaras Federales en todo el país y el trabajo de los integrantes de los movimientos de derechos humanos. La misma tampoco satisfizo a los militares quienes perdieron la confianza en el gobierno y vieron erosionada su cohesión interna¹³; b) la ley de Obediencia Debida -Ley 23.521 (B.O., 04/06/1987)-, donde se establece que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las fuerzas armadas, de seguridad, policiales y

¹³ La crisis plasmada hacia el interior del cuerpo militar tuvo como resultado el levantamiento “carapintada” en la Semana Santa de 1987, llevado a cabo en la Escuela de Infantería de Campo de Mayo al mando del teniente coronel Aldo Rico. Una de las principales exigencias al gobierno era la elección de un nuevo Jefe del Estado Mayor del Ejército, el cese de la “campana de desprestigio de las Fuerzas Armadas llevada a cabo por los medios de comunicación” y el freno a los juicios, por lo que se oponían a las citaciones judiciales que involucraban a oficiales acusados por su participación en la represión clandestina.

penitenciarias, no son punibles por los delitos de violación a los derechos humanos por haber obrado en virtud de obediencia debida. En este sentido, “dado el conjunto de circunstancias que rodearon a la sanción de la ley, a partir de ese momento, el gobierno no pudo impedir que las políticas implementadas fueran percibidas como producto de su debilidad y de las presiones ejercidas” (Acuña y Smulovitz, 2007: 53). En este contexto, se da un hecho importante en cuanto a las políticas de justicia, por ley 23.511 (B.O., 10/07/87) se crea el Banco Nacional de Datos Genéticos, creado para resolver cualquier problema relativo a la filiación de personas desaparecidas durante la última dictadura cívico militar. Solís Delgadillo (2015) sostiene que dicha ley se creó como una medida para compensar al movimiento de derechos humanos y como una señal del gobierno respecto a que no había abandonado su política de derechos humanos.

Pese a lo anterior, el conflicto con las fuerzas militares se vio recrudecido con las insurrecciones que siguieron en “Monte Caseros” y “Villa Martelli” y el último levantamiento en diciembre de 1990. La inestabilidad social se vio reforzada por un acontecimiento imprevisto, el copamiento del Regimiento de Infantería de La Tablada por un grupo ligado al ERP en enero de 1989.

Lo anterior, sumado a la crisis social y económica que vivía el país dio lugar a un nuevo discurso: “la reconciliación, el mutuo perdón y la unión nacional”¹⁴. “El pasado era el conflicto, el pasado era el caos, el pasado era el atraso. Había que dejarlo atrás para poder avanzar. En ese dejar atrás el pasado se involucraban antinomias políticas, garantías constitucionales y derechos adquiridos” (Cerruti, 2001: 20).

¹⁴ Texto perteneciente al considerando del Decreto 1003/89 <http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1003-1989-indultos.htm?10>

3.2 Reconciliación y pacificación nacional: Presidencia de Carlos Menem (1989 - 1999)

Menem asume en un contexto de hiperinflación y crisis económica, por lo que la cuestión militar y los derechos humanos ocuparon un lugar relegado en la agenda política, no obstante no fue un tema olvidado. Lo que hallamos en esta etapa es una férrea voluntad de resolver la cuestión, sólo que con un enfoque radicalmente distinto al aplicado por Alfonsín (Novaro, 2008). A través de indultos e indemnizaciones se establece una estrategia de pacificación que supuso cerrar la revisión del pasado y los juicios mediante la reconciliación y el olvido.

A pocos meses de asumir, Menem dictó los primeros indultos¹⁵ que beneficiaron a más de doscientos militares sancionados por rebeliones, procesados y condenados por violaciones a los derechos humanos y algunos ex guerrilleros (Novaro, 2008). Esto le implicó un costo en términos de legitimidad y apoyo social ya que fue repudiado por la ciudadanía y los indultos fueron objetados judicialmente. Tras el levantamiento Carapintada en diciembre de 1990 se da la segunda ola de indultos¹⁶, Acuña y Smulovitz (2007) sostienen que hay varias razones que explican por qué para Menem era muy importante concretar estos indultos, pero la principal era reafirmar su estrategia de perdonar las faltas del pasado para no perdonar las desobediencias del presente y del futuro.

Otra estrategia de pacificación llevada a cabo por el gobierno fue la realizada mediante indemnizaciones. Estas políticas de reparación¹⁷ se dieron especialmente en los primeros años de la primera presidencia de Menem, entre ellas podemos mencionar: a) decreto 70/91 (B.O.,

¹⁵ Decretos 1.002, 1.003, 1.004 y 1.005 (B.O., 10/10/1989) se indultó a militares y guerrilleros condenados y procesados. “Entre sus doscientos setenta y siete beneficiarios había militares comprometidos en violaciones a los derechos humanos, militares condenados por su intervención en la guerra de Malvinas, militares condenados por su participación en las sublevaciones ocurridas durante el gobierno radical, así como civiles sancionados por actividades guerrilleras. Fueron excluidos del decreto los ex comandantes Videla, Viola, Massera y Lambruschini; los generales Camps, Richieri y Suárez Mason, así como el jefe montonero Mario Firmenich” (Acuña y Smulovitz, 2007:73)

¹⁶ Decretos 2.741/90 a 2.746/90 (B.O., 20/12/1990) comprendió a los integrantes de las dos primeras juntas militares y a los generales Camps, Suárez Mason y Richieri, así como a Mario Firmenich y a otros civiles.

¹⁷ Las políticas de reparación son “todas las medidas de transferencias económicas o prestacionales que los gobiernos articulan para reparar el daño a las víctimas como a sus familiares” (Solís Delgado, 2015:123).

16/01/1991) establece los beneficios para detenidos durante la vigencia del Estado de Sitio (200 ex presos políticos); b) Ley 24.043 (B.O., 02/01/1992) reparación para las personas que estuvieron detenidas a disposición del PEN entre 1974-1983; c) Ley 24.411 (B.O., 28/12/1994) beneficios para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas por el accionar represivo. Estas políticas se vieron frustradas en 1995 cuando sucedieron dos acontecimientos de gran relevancia, en primer lugar, el capitán de corbeta Adolfo Scilingo reconoce ante el periodista Horacio Verbitsky haber participado en los llamados “vuelos de la muerte”¹⁸ perpetrados desde la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), en segundo lugar, el entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército, General Martín Balza, realiza una autocrítica pública sobre el accionar represivo durante la dictadura reconociendo la ilegitimidad del principio de obediencia debida frente a órdenes ilegales e inmorales, obturando la posibilidad de reconciliación¹⁹.

En este contexto, fueron las organizaciones de derechos humanos y los tribunales quienes llevaron adelante acciones contra la estrategia de olvido. Producto de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida sumado a la sucesión de indultos dictaminados por Menem, los juicios se redujeron a aquellas causas vinculadas a “actos aberrantes” como el robo de bebés, que eran delitos no contemplados en las leyes de impunidad.

¹⁸ “En 1977, siendo Teniente de navío, estando destinado en la Escuela de Mecánica, con dependencia operativa del Primer Cuerpo de Ejército (...) en cumplimiento de órdenes impartidas por el Poder Ejecutivo (...) participé de dos traslados aéreos, el primero con 13 subversivos a bordo de un Skyvan de la Prefectura, y el otro con 17 terroristas en un Electra de la Aviación Naval. Se les dijo que serían evacuados a un penal del sur y por ello debían ser vacunados. Recibieron una primera dosis de anestesia, la que sería reforzada por otra mayor en vuelo. Finalmente en ambos casos fueron arrojados desnudos a aguas del Atlántico Sur desde los aviones en vuelo. Personalmente nunca pude superar el shock que me produjo el cumplimiento de esta orden, pues pese a estar en plena guerra sucia, el método de ejecución del enemigo me pareció poco ético para ser empleado por militares” (Verbitsky, 1995:8)

¹⁹ “Somos realistas y, a pesar de los esfuerzos realizados por la dirigencia política argentina, creemos que aún no ha llegado el ansiado momento de la reconciliación. Lavar sangre del hijo, del padre, del esposo, de la madre, del amigo, es un duro ejercicio de lágrimas, de desconuelo, de vivir con la mirada vacía, de preguntarse por qué, por qué a mí, y así volver a empezar cada día” (Declaración de Balza, 25/04/1995).

Frente a la traba legal que impedía la reapertura de juicios en Argentina, la estrategia de enjuiciamiento prosiguió en el exterior, en los llamados *Juicios de Madrid*²⁰. Estos juicios abrieron una nueva etapa ya que inauguraron el tiempo de la justicia universal que contemplaba la ley española. Posteriormente, a nivel nacional por decisión revocatoria del Congreso de la Nación a través de la Ley 24.952²¹ (B.O., 17/04/1998) se derogan las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

La sumatoria de estas coyunturas llevaron al gobierno de Carlos Menem a aceptar la inminente reapertura de procesos judiciales que fueron conocidos como los *Juicios por la Verdad*²², que comenzaron hacia 1999. Estos juicios fueron impulsados por organizaciones de derechos humanos, sobrevivientes y familiares de víctimas del terrorismo de Estado, y consistían en procesos judiciales que no tenían consecuencias penales para los represores pero mantenían abierto el debate sobre la represión ilegal. Estaban organizados con todas las características de un proceso penal común con la particularidad de que éstos no concluían con una sentencia o la asignación de una pena, ya que su objetivo era la búsqueda de la verdad (Romanin, 2013).

3.3 Las políticas de memoria en segundo plano: Presidencias de Fernando De la Rúa (1999 - 2001) y Eduardo Duhalde (2002 - 2003)

En cuanto a políticas de memoria el gobierno de Fernando de la Rúa no se destaca, y si lo hace es de manera negativa en la medida de que una de las políticas implementadas en relación a la

²⁰ Los Juicios de Madrid surgen a partir del principio de justicia universal que estipulaba que determinados delitos como el genocidio o la tortura podían ser perseguidos por los tribunales españoles sin importar la nacionalidad de las víctimas o victimarios. Estos procesos no se llevaron a cabo exclusivamente por la probada existencia de españoles desaparecidos por los regímenes autoritarios argentino o chileno, sino por considerarse delitos que ofenden a la humanidad y que al no ser juzgados por los tribunales locales o por un juzgado penal permanente o ad hoc, la justicia española podría tratarlos. (Slepoy, 1999 citado por Solís Delgadillo, 2015).

²¹ Solís Delgadillo (2015) destaca tres cuestiones sobre esta ley: 1) la misma no tendría efectos retroactivos, 2) esta norma se aprueba como un acuerdo entre el PJ y la Alianza en la coyuntura del vigésimo segundo aniversario del golpe militar, 3) la derogación implica la eliminación parcial de algunas disposiciones contenidas en la ley, no la anulación absoluta de la norma.

²² Los Juicios por la Verdad se realizaron en las ciudades de La Plata, Bahía Blanca, Buenos Aires, Mar del Plata, Córdoba, Rosario, Mendoza, Misiones, Salta y Jujuy.

última dictadura fue de impunidad. Mediante el decreto 1581/01 (B.O., 05/12/01) se rechazan los pedidos de extradición de represores, en el marco de los juicios celebrados en España anteriormente mencionados, cabe señalar que el mismo se da en un clima de inminente crisis económica, social y política.

Al igual que De la Rúa, Duhalde hizo muy poco en cuanto a lo que se trata de políticas de memoria, pero a diferencia de aquél hizo algo positivo. Durante su breve mandato, Duhalde realiza una medida de tipo administrativa que tiene gran peso simbólico y político, a poco tiempo de asumir por decreto 357/02 (B.O., 22/02/02) eleva a rango de Secretaría a la entonces Subsecretaría de Derechos Humanos²³. Este hecho sentará las bases para los gobiernos posteriores.

3.4 Las políticas de memoria en el centro de la escena política: Presidencia de Néstor Kirchner (2003 - 2007)

El gobierno de Kirchner regresó el tema de las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura cívico militar en el centro de la agenda política, a lo largo de su mandato fue uno de los presidentes más proactivos en lo que a políticas de memoria se refiere, 27 en total entre simbólicas, de reparación y de justicia (Solís Delgado, 2015).

A continuación comenzaremos por mencionar las políticas de reparación y de justicia más distintivas para luego abocarnos a las políticas de tipo simbólicas²⁴ que se vinculan al caso ESMA.

²³ En Argentina la trayectoria de organismos públicos vinculados a los derechos humanos nace en 1984 cuando por decreto 3090/84 se crea la Subsecretaría de Derechos Humanos en el ámbito del Ministerio del Interior (su objetivo era dar seguimiento a las investigaciones sobre personas desaparecidas y ser mediadora entre el PEN y los ODH), luego en 1991 por decreto 645/91 mediante reestructuración administrativa del Ministerio del Interior se crea la Dirección Nacional de Derechos Humanos que funcionó como tal hasta 1996 cuando por decreto 660/96 dicha dirección pasó a ser nuevamente Subsecretaría de Derechos Humanos (Solís Delgado, 2015).

²⁴ Las políticas simbólicas son “todas aquellas medidas destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y la de sus familias, primordialmente, y en general, de la sociedad entera, a través de recordatorios en el espacio público que se traducen en monumentos, plazas, nombres de calles, museos y todas aquellas expresiones que a través del

En cuanto a políticas de justicia, se destacan: a) Ley 25.779 (B.O., 03/09/03) se declara la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, b) decreto 420/03 (B.O., 27/07/03) se anula el decreto 1581/01 que prohibía la extradición de represores que fuera requerido por tribunales extranjeros, c) decreto 715/04 (B.O., 09/06/04) se crea la Unidad Especial de Investigación de la Desaparición de Niños en la dictadura, d) la reapertura de juicios en los tribunales del país gracias al fallo de la Corte Suprema de la Nación (14/06/05) que declara inconstitucionales las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

La reapertura de juicios permitió que alrededor de 220 oficiales militares retirados, ex miembros de fuerzas de seguridad y civiles fueran acusados y procesados, la mayor parte de ellos en las dos grandes causas que habían sido iniciadas luego del Juicio a las Juntas y se interrumpieron por la obediencia debida: las correspondientes al Primer Cuerpo de Ejército y a la ESMA (Novaro, 2008).

Respecto a las políticas de reparación podemos mencionar la Ley 25.914 (B.O., 25/08/04) por la que se otorgaron indemnizaciones para las personas nacidas en cautiverio, así como para aquellas que sin haber nacido en prisiones clandestinas hubieran estado en ellas junto a sus padres antes de 1983, también este beneficio se extendió a quienes se les hubiera suplantado su identidad.

Como vemos hasta aquí, las políticas de memoria habían estado focalizadas a atender el tema de las reparaciones económicas y de forma discontinua los asuntos vinculados a la justicia, pero muy poco o casi nada respondieron a asuntos en materia de reparación simbólica. Es con el gobierno de Néstor Kirchner, que luego también continuará con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que políticas de este tipo se comienzan a realizar.

arte se enlazan para mantener viva la memoria colectiva, pero también a través de la difusión educativa de los derechos humanos” (Solís Delgado, 2015: 250).

En este sentido, dado que gran cantidad de las políticas simbólicas se vinculan al predio de la ex ESMA y, considerando que se trata de nuestro estudio de caso, a continuación haremos un breve repaso histórico de lo acontecido con dicho predio para dar cuenta de cómo se llegó a crear y gestionar el Museo de Sitio ESMA.

3.5 El predio de la ex ESMA

La ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), actual Espacio Memoria y Derechos Humanos, ocupa un predio de 17 hectáreas. Hacia el año 1924 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires cedió el predio al Ministerio de Marina para que fuera utilizado como centro de instrucción militar con la condición de que ante cualquier cambio en sus funciones debería regresar al poder de la Ciudad de Buenos Aires. En 1926 comenzaron las principales construcciones edilicias para el funcionamiento de la Escuela de Mecánica de la Armada, cuya inauguración formal fue en 1928. Posteriormente, se instaló en el predio la Escuela de Guerra Naval y se fueron construyendo el resto de las instalaciones hasta llegar a un total de 35 edificios construidos en función de estas dos instituciones. La ESMA, en sus orígenes, tuvo como objetivo la formación técnica y militar de suboficiales (los estudiantes cursaban carreras como electrónica, aeronáutica, mecánica naval, operador de radio, meteorología, oceanografía, etc.) (EMyDH, 2016).

Durante la última dictadura cívico militar, entre los años 1976 y 1983, en este predio destinado a la instrucción militar, funcionó paralelamente uno de los centros clandestinos de detención, tortura y exterminio (CCDTyE) más grandes del país. El núcleo de la acción represiva, clandestina e ilegal, se ubicó en uno de sus edificios, el Casino de Oficiales²⁵ (actual Museo de

²⁵ En los primeros meses de 1976 se empezó a conocer y difundir lo sucedido a través de las redes de familiares de desaparecidos, organismos de derechos humanos y organizaciones políticas quienes iban denunciando las graves violaciones a los derechos humanos principalmente en el extranjero. En 1979 arribó al país la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y visitó a aquellas dependencias que, como la ESMA, habían sido denunciadas como centros clandestinos de detención.

Sitio ESMA), complejo habitacional y comedor de las altas jerarquías de la Marina, función que mantuvo en paralelo. Desde este lugar y con el sostén y cobertura del resto de las instalaciones del predio, se llevó adelante el plan sistemático de secuestro y tortura de alrededor de 5.000 personas, cuya gran mayoría fue víctima de desaparición forzada. El edificio funcionó simultáneamente como lugar de inteligencia, centro clandestino, maternidad, espacio de trabajo forzado, dormitorio de oficiales y vivienda de la autoridad máxima de la Armada (EMyDH, 2016).

Con el regreso de la democracia, en 1983, el edificio retornó a sus funciones iniciales de instrucción militar. En 1984, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) realizó una inspección en el lugar del cual se obtuvo un registro documental y fotográfico. El aporte de los sobrevivientes fue fundamental para el reconocimiento del lugar. En 1998, Carlos Menem, mediante el decreto 8/98 (B.O., 09/01/98) establece el traslado de la Escuela de Mecánica de la Armada a la Base Naval de Puerto Belgrano en la Provincia de Buenos Aires y modifica el destino del lugar a un espacio verde donde se emplazaría “un símbolo de la unión nacional”. Esta medida tenía como objeto “el afán por dejar atrás las antinomias y asumir las lecciones de la historia reciente, expresando plenamente la voluntad de conciliación de los argentinos”. Ante la posibilidad de demolición de los edificios se produjeron dos reacciones distintas. Por un lado, Graciela Palacio de Lois, de la Asociación Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, y Laura Bonaparte de Bruschtein, de la Asociación Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, presentaron un

Previo a la llegada de la Comisión, el edificio estuvo sometido a sucesivos cambios estructurales en su mayoría realizados para ocultar el funcionamiento del centro clandestino. Por ejemplo, el ascensor que comunicaba la planta baja con los dos primeros pisos del Casino de Oficiales fue anulado, con la intención de desacreditar las denuncias realizadas sobre lo que ocurría en este edificio. El objetivo de las reformas era demostrar que eran falsas las denuncias sobre la ESMA realizadas públicamente por los sobrevivientes. Asimismo, durante la presencia de la CIDH los secuestrados fueron trasladados a una quinta en la zona norte del Gran Buenos Aires y a una isla del Tigre (EMyDH, 2016).

recurso de amparo ante la Justicia para que anulara los efectos del decreto. Por otro lado, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires inició una demanda contra el Poder Ejecutivo Nacional reclamando el dominio del predio que ocupa la ESMA: pedía la revocatoria de la cesión en virtud de la cláusula que establecía las actividades educativas como único destino posible de las instalaciones. A partir de aquí comenzará una serie de batallas legales que llegará hasta la Corte Suprema de Justicia, que en 2001 ratificó la inconstitucionalidad del decreto de Menem. Por otro lado, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2000 revoca la cesión del predio al PEN.

3.6 Las políticas simbólicas en la ESMA

Como se mencionó anteriormente, el gobierno de Kirchner y posteriormente Cristina Fernández inauguraron una nueva manera de asumir las políticas de la memoria como políticas de estado. En este sentido, en el marco de las conmemoraciones por el vigésimo aniversario del retorno de la democracia, el presidente Kirchner ordenó por decreto 1.259/03 (B.O., 16/12/03) la creación del Archivo Nacional de la Memoria (ANM), con la finalidad de analizar y conservar testimonios y documentos sobre las violaciones a los derechos humanos en donde esté comprometida la responsabilidad del Estado Argentino. La siguiente política simbólica se concretó el 24 de marzo de 2004, al conmemorarse 28 años del último golpe, cuando en un acto²⁶ dentro de la ESMA se firmó el Acta Acuerdo 8/04 de desocupación del predio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Allí se definió la creación del Espacio para la Memoria y para la promoción y defensa de los Derechos Humanos en la ex ESMA. En ese mismo día, el presidente Kirchner protagonizó un hecho histórico al ordenar bajar los

²⁶ El acto fue de gran valor simbólico ya que un presidente pidió perdón en nombre del Estado "las cosas hay que llamarlas por su nombre (...) vengo a pedir perdón de parte del Estado nacional por la vergüenza de haber callado durante 20 años de democracia tantas atrocidades (...) hablemos claro: no es rencor ni odio lo que nos guía. Me guía la justicia y la lucha contra la impunidad. Los que hicieron este hecho tenebroso y macabro como fue la ESMA tienen un solo nombre: son asesinos" (Diario Clarín, 24/03/2004).

cuadros de Videla y Bignone de la galería del Colegio Militar. Esta toma de posición por parte del gobierno con la creación del Espacio para la Memoria y la expropiación de la ESMA a las fuerzas armadas no se da sin conflictos: sectores contrarios al gobierno lo acusan de actuar de forma “revanchista” y cuestionan el gasto del estado en relación al pasado (Da Silva Catela, 2011). También se genera un debate sobre las memorias en disputa: un ejemplo de ello son las declaraciones del periodista Mariano Grondona que plantea “¿será el Museo de la Memoria o el Museo de la Media Memoria? cuando un partido triunfante impone una historia hemipléjica que sólo refleja su hegemonía política, ese triunfo historiográfico no dura para siempre” (La Nación, 07/03/2004).

Desde el anuncio presidencial en marzo de 2004, se comenzaron a dar debates²⁷ sobre qué hacer con el predio: temas vinculados a “las memorias y sus usos -qué se hace con el pasado, cómo y para qué se lo aborda-, las referidas en particular a nuestra historia reciente -qué se busca transmitir, cuál es el relato, quiénes lo construyen-, la relación específica entre el Estado y los organismos de la sociedad civil” (Pastoriza, 2004: 10). Esta discusión involucró a distintos actores: organismos de derechos humanos, estudiosos de la temática y funcionarios públicos.

En los años subsiguientes se fue llevando a cabo la recuperación total del predio, que se dio en tres etapas. La primera, en diciembre de 2004, durante la cual se recuperaron siete edificios,

²⁷ En el debate se esbozaron distintas propuestas, varias de ellas plantearon la alternativa de separar en mayor o menor medida el rol "testimonial" del sitio histórico (el Casino de Oficiales, donde funcionó el centro clandestino de detención) del rol "explicativo/ interpretativo" del terrorismo de Estado (para el cual se destinaría otro lugar localizado en otro espacio u edificio dentro mismo del predio). En este sentido, varios ODH plantearon propuestas en las cuales el “sitio ESMA” abarcaría el Casino de Oficiales -y algunos otros edificios del predio- donde se representaría lo que allí ocurrió con el aporte de maquetas, listas de detenidos, fotografías, relatos orales, pero sin proponer la reconstrucción de las condiciones anteriores. Otra propuesta era que el predio en su totalidad no debía tener otro destino ni función que el de ser testimonio del terrorismo de Estado en su calidad de centro clandestino de detención. Se consideraba que no tenía que funcionar en ese predio ninguna institución estatal ni privada, ni emprenderse allí ninguna actividad educativa, al entenderse que el movimiento que supondrían vaciaría de contenido el espacio. Esta propuesta planteaba la reconstrucción de todo el predio y sus instalaciones como cuando funcionaba como centro clandestino. Para mayor profundización ver Brodsky, M. (2005). *Memoria en construcción: el debate sobre la ESMA*. la marca editora.

entre ellos, el Casino de Oficiales. La segunda, en marzo de 2006, cuando se desalojó una serie de edificios ubicados al fondo del predio donde había instaladas instituciones educativas de la Marina. La última etapa se produjo en septiembre de 2007, momento en el cual se dio la recuperación total del predio, y todas las instituciones dependientes de la Armada debieron mudarse a distintos destinos asignados por el PEN (EMyDH, 2016).

En 2007 y con motivo del trigésimo primer aniversario del golpe cívico militar, se crea la Red Federal de Sitios de Memoria (REFESIM) dependiente del Archivo Nacional de la Memoria. Ese mismo año, mediante un convenio entre el PEN y el GCBA, se creó el Ente Público Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la ex ESMA. El Ente es autárquico y de derecho público interjurisdiccional, está conformado por un Órgano Ejecutivo integrado por un representante del PEN y del GCBA, además de un representante del Directorio compuesto por representantes de los ODH y un Consejo Asesor formado por sobrevivientes del lugar; el Ente es el encargado de la refuncionalización de la totalidad del predio y de la preservación de la memoria sobre el terrorismo de estado como política pública tendiente a evitar la repetición de crímenes de lesa humanidad y la impunidad en la Argentina.

3.7 El Museo de Sitio ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio

Tal como se mencionó con anterioridad, el edificio del Casino de Oficiales (actual Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE) durante la última dictadura cívico militar funcionó como un núcleo de la acción represiva; allí se secuestraron, torturaron, asesinaron y desaparecieron cerca de 5.000 personas.

En el año 2008, luego de ocurrida la recuperación total del predio de la ESMA y ya bajo el gobierno de Cristina Fernández, en sintonía con las políticas simbólicas que se venían dando desde el gobierno anterior, se declara al edificio del Casino de Oficiales monumento histórico

nacional mediante decreto 1333/08 (B.O., 19/08/08) y al resto del predio lugar histórico nacional a los fines de la preservación de las instalaciones.

A partir de 2013, se comienza a trabajar en conjunto entre la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, la Universidad Nacional de San Martín, Educ.ar (portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación) y el Directorio del Ente Público Espacio para la Memoria (conformado por organismos de derechos humanos) para la elaboración de una propuesta museográfica para el edificio del ex Casino de Oficiales con el objeto de “la reconstrucción de la memoria histórica de los argentinos” (Decreto 1133/15). En el proyecto participó un equipo de curaduría multidisciplinario integrado por museólogos, arquitectos, diseñadores gráficos y audiovisuales, historiadores, investigadores y redactores “constituyéndose en un proyecto inédito para convertirse en el lugar más emblemático de la recuperación de la memoria del país y de la región con proyección internacional” (Decreto 1133/15).

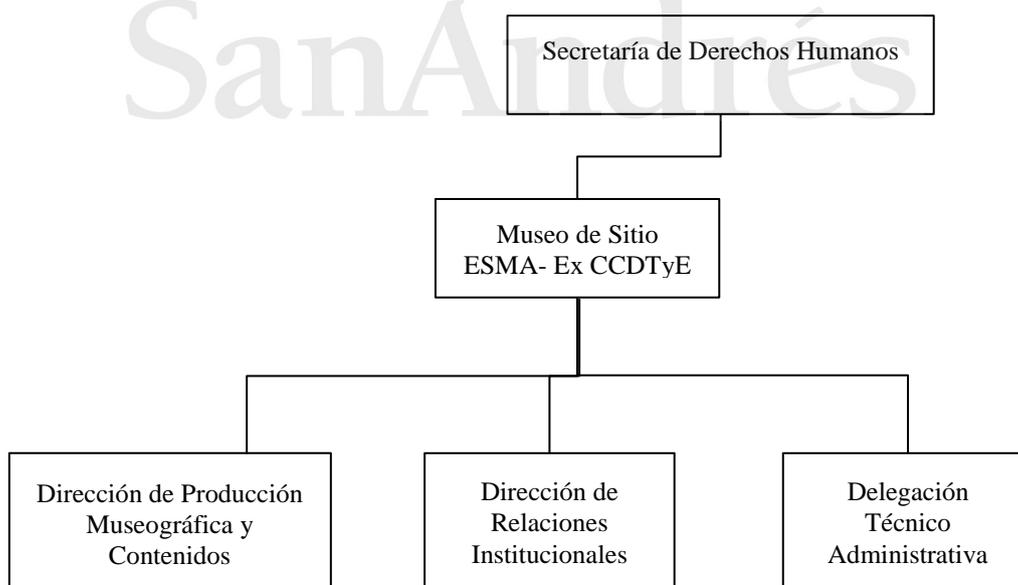
La elaboración de la propuesta implicó la realización de reuniones y presentaciones con distintos actores²⁸ con el objeto de lograr consensos sobre el proyecto. No obstante ello, en torno a qué hacer en el edificio del Casino de Oficiales, se ha dado una disputa que ha llegado a la Justicia debido a un reclamo realizado por un grupo de ODH y sobrevivientes (AEDD, Serpaj, entre otros), que finalmente fue desestimado. Frente a las polémicas desatadas, el 19 de mayo de 2015 se inauguró el Museo de Sitio de Memoria ESMA- Ex CCDTyE con la presencia de la presidente Cristina Fernández de Kirchner acompañada de la titular de la Asociación

²⁸ Se realizaron presentaciones en: Abuelas de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora, Asociación Madres de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S., CELS, Familiares de detenidos y desaparecidos por razones políticas, Defensoría del Pueblo, Sobrevivientes, Trabajadores del Ente Espacio para la Memoria de la Ex Esma, IDES - Núcleo Memoria, Centro Cultural Haroldo Conti.

Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, y de la Asociación Civil Abuelas de Plaza de Mayo, Estela de Carlotto.

La creación del Museo de Sitio ESMA se formalizó mediante el decreto 1133/15 (B.O., 15/06/15). Al sitio se lo concibe como organismo desconcentrado en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Está conformado por un Director Ejecutivo con rango y jerarquía de Director Nacional y un Consejo Asesor integrado por los mismos miembros del Directorio de los Organismos de Derechos Humanos del Ente Público Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos ubicado en el predio de la ex ESMA. A nivel operativo cuenta con tres direcciones: Dirección de Relaciones Institucionales, Dirección de Producción Museográfica y Contenidos y Delegación Técnico Administrativa.

Estructura Organizativa del Museo de Sitio ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio (según Decreto 1133/15)



En diciembre de 2015 -a pocos meses de la inauguración del Museo- cambia el mapa político en Argentina con la asunción como presidente de Mauricio Macri al frente del partido Cambiemos. Las relaciones entre los Organismos de Derechos Humanos y el gobierno se modificarán radicalmente respecto al gobierno de Cristina Fernández. Un ejemplo de la relación conflictiva entre los Organismos de Derechos Humanos y Macri son las declaraciones de este último sobre “acabar con los curros de los derechos humanos” (El Cronista, 08/12/2014)²⁹, cuestionar el número de desaparecidos o tratar de “guerra sucia” lo ocurrido durante la última dictadura militar (La Capital, 10/08/2016)³⁰.

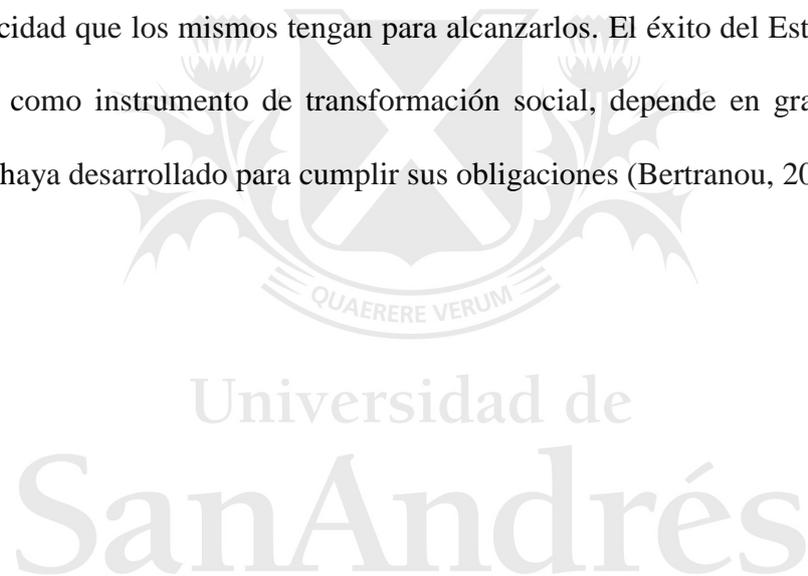
Como hemos podido observar a través del breve recorrido propuesto, el proceso de construcción de la memoria no ha sido lineal ni ajeno a conflictos. Por el contrario, el capítulo demuestra las marchas, contramarchas y vacíos que se han dado a lo largo del tiempo. Aquí se evidencia lo enunciado en el capítulo anterior, en tanto el Estado entendido como arena de conflicto político (Oszlak, 1980) donde los enfrentamientos, posiciones y priorizaciones que se dieron desde el retorno democrático se vieron reflejadas en modificaciones normativas y organizacionales, que no fueron más que la cristalización de distintas concepciones políticas a lo largo del tiempo. Por otro lado, los variados intentos de imponer un relato en función de la “pacificación nacional”, la “reconciliación de los argentinos” o “la reconstrucción de la memoria histórica de los argentinos” abonan la postura de O’ Donnell (2004) respecto a la dimensión del Estado en tanto construcción de una identidad colectiva o simbología nacional, más allá de las diferencias que priman hacia el interior de la sociedad.

²⁹ <https://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-Connigo-se-terminan-los-curros-de-los-derechos-humanos-20141208-0066.html>

³⁰ <https://www.lacapital.com.ar/politica/macri-llamo-guerra-sucia-la-ultima-dictadura-y-dijo-desconocer-si-eran-9-mil-o-30-mil-los-desaparecidos-n1206372.html>
<https://www.lanacion.com.ar/1926868-macri-evito-precisar-la-cifra-de-desaparecidos-y-genero-rechazos>

En ese contexto, a lo largo de todo el período considerado para este análisis, es destacable el rol de los ODH como actores fundamentales en la lucha por la memoria. No obstante, ese proceso tampoco ha estado ajeno a conflictos y convergencia de opiniones dentro de los mismos ODH. Ese caso se cristaliza con particular claridad y fuerza en la ex ESMA.

Como pudimos ver, los sitios de memoria, lejos de ser espacios clausurados, son espacios activos y complejos tanto en su conformación como en su gestión ya que implican la coordinación de múltiples actores estatales y no estatales. Una vez instalados -y este es nuestro desafío- estos sitios de memoria requieren discutir las posibilidades de éxito en el logro de sus fines y la capacidad que los mismos tengan para alcanzarlos. El éxito del Estado, y por ende, su legitimidad como instrumento de transformación social, depende en gran medida de la capacidad que haya desarrollado para cumplir sus obligaciones (Bertranou, 2013).



4. ANÁLISIS DE CAPACIDADES ESTATALES APLICADO AL MUSEO DE SITIO ESMA- EX CCDTYE

Retomando el concepto desarrollado por Oszlak y O'Donnell (1976) de políticas estatales entendidas como “nudos”, es decir, como puntos de observación del proceso social. En el capítulo 3 pudimos desarrollar brevemente todas aquellas políticas de memoria (reparación, de justicia, de impunidad, simbólicas) que tuvieron lugar hasta la creación del MSE. Es momento ahora de avanzar “hacia adelante”, es decir, adentrarnos en la implementación de la política pública. Siguiendo lo expuesto por Aguilar Villanueva (1996) la implementación está vinculada a la idea de “llevar a cabo”, “efectuar”, “realizar” los objetivos de la política oportunamente definida y en particular nos interesa indagar la habilidad que tiene el Estado para “llevar adelante” las políticas públicas en materia de memoria. Como hemos mencionado en el capítulo 2, analizaremos las capacidades estatales del Museo de Sitio ESMA a partir del marco de análisis desarrollado por Bertranou (2013), el cual se basa en el análisis de los componentes de capacidad, los cuales son: 1) autorizaciones legales y de legitimidad, 2) organización y medios de acción, 3) capital de acción interorganizacional.

Para el autor, cada componente corresponde a aquella dimensión constitutiva de la capacidad que puede ser observable por los analistas organizacionales o de política pública. Entendiendo que la capacidad estatal es una medida de las dotaciones existentes al interior de estos componentes y que estas dotaciones tienen que evaluarse en función de las finalidades de acción pública que le han sido asignadas, procederemos a desarrollar los componentes mencionados a continuación.

4.1. Autorizaciones legales y de legitimidad

De acuerdo a Bertranou (2013) este componente comprende dos aspectos: a) autorización legal de la unidad gubernamental para realizar las acciones que pretende llevar a cabo, autorización que es conferida por un instrumento normativo (ley, decreto, disposición, etc.); b) legitimidad político-institucional de la unidad gubernamental para llevar adelante estas acciones, legitimidad conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales.

Por ello, para analizar este componente es necesario poder responder a la pregunta: el Museo de Sitio ESMA, ¿Tiene las suficientes autorizaciones legales, políticas y simbólicas para poder cumplir con sus fines?

El tratamiento de esta pregunta y de este componente de capacidad debe partir de la finalidad para la cual fue creado el organismo, para luego abordar sus funciones.

En el nivel de la finalidad, puede observarse que es consistente en lo que respecta a las autorizaciones ya que lo sesga a lo ocurrido en el ex centro clandestino. En este sentido, el Museo de Sitio ESMA tiene como finalidad primordial “difundir y transmitir los hechos acontecidos a las víctimas del Terrorismo de Estado, ocurridos en el ámbito físico de su detención, así como sus antecedentes y consecuencias” (Decreto 1133/2015, art. 1) .

No obstante, podemos identificar un solapamiento con el alcance del ente público tripartito Espacio Memoria y Derechos Humanos ya que el mismo tiene como misión “la definición y ejecución de las políticas de memoria en la ESMA” (Ley 26.415, art. 3).

De acuerdo al decreto 1133/15, el Museo cuenta con un Consejo Asesor integrado por los miembros del Directorio de Organismos de Derechos Humanos del Espacio Memoria y Derechos Humanos. El mismo tiene como atribuciones: a) participar en la elaboración del Plan Anual de actividades del Museo, b) intervenir en la definición de los contenidos a ser expuestos en la muestra permanente, las temporarias y otras actividades propias del Museo, c) participar en lo relativo a las relaciones institucionales nacionales e internacionales en la temática de su

competencia, d) emitir opinión, con carácter no vinculante, sobre la propuesta de designación del Director Ejecutivo o los Directores del Museo de Sitio ESMA que realice el Secretario de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Según lo relevado, la existencia de cuerpos colegiados conformados por ODH en gestiones estatales es muy reciente, experiencias previas han sido el Instituto Espacio para la Memoria, el Directorio del Espacio Memoria y Derechos Humanos de la ESMA, Memoria Abierta y la Comisión Provincial por la Memoria, en esta línea y ya constituido el Directorio del Espacio Memoria y Derechos Humanos de la ESMA, se decidió y formalizó que los mismos integrantes del directorio que administra todo el predio sea el mismo que conformen el Consejo Asesor del Museo, lo que implicó un fortalecimiento institucional del mismo. No obstante ello, el rol del Consejo Asesor en el Museo es muy limitado ya que participa o emite opinión pero con carácter no vinculante, quedando la decisión final en poder de las autoridades del PEN (entrevista, 04/09/2018).

En materia de cumplimiento de funciones que le encomienda el decreto, la situación es más clara. Hay funciones sobre las que la unidad gubernamental tiene toda la potestad legal, como son el desarrollo de muestras permanentes y temporarias, la elaboración de publicaciones, la organización de eventos culturales, congresos y seminarios. En las demás funciones, su competencia legal está limitada por las competencias de otros actores. Un ejemplo de esto último, es la implementación de un banco de datos, archivo gráfico -entre otros-, que también es potestad del Archivo Nacional de la Memoria.

Una cuestión muy relevante tiene que ver con la naturaleza jurídica del Museo de Sitio ESMA, y de qué manera ciertas características afirman su capacidad para actuar, esto lo determina fundamentalmente su carácter de organismo desconcentrado en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos (actualmente Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El carácter de organismo desconcentrado conlleva

no contar con independencia presupuestaria, ni personería jurídica propia, es decir, que no posee autonomía para manejar sus recursos, lo que ata las acciones del Museo a las restricciones administrativas de la Administración Central.

De acuerdo a lo desarrollado por Bertranou (2013) paralelamente a estas autorizaciones legales que dotan de capacidad (en distinta medida) al Museo, la capacidad también se asienta en autorizaciones simbólicas, que pueden ir a la par de las legales o no, y que afirman la legitimidad de una unidad gubernamental para llevar a cabo sus obligaciones, siendo este componente el más complejo para discernir. Para el autor, la legitimidad se basa fundamentalmente en el apoyo explícito o implícito a las competencias asignadas a la organización estatal por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas. Por ello, se tendrán en cuenta las opiniones de referentes de otras organizaciones, los apoyos político-institucionales, la presencia de otras organizaciones en convocatorias de la organización analizada y la cantidad de visitantes que asisten al museo.

De acuerdo a la documentación revisada, el MSE desde su creación fue sumando y consolidando adhesiones, fundamentalmente vinculada a apoyos provenientes de los Organismos de Derechos Humanos, integrantes del Poder Judicial, intelectuales y artistas.

Un espacio de interacción institucional fundamental son las reuniones periódicas con el Consejo Asesor integrado por representantes de los 13 Organismos de Derechos Humanos que forman parte del Directorio del Espacio para la Memoria³¹. Su participación ha variado a lo

³¹ Los ODH que participan de las reuniones son: Abuelas de Plaza de Mayo; Asamblea Permanente por los Derechos Humanos-APDH; Asociación Madres de Plaza de Mayo; Asociación Buena Memoria; Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS; Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Fundación Memoria Histórica y Social; Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio - H.I.J.O.S.; Herman@s de Desaparecidos por la Verdad y Justicia; Liga Argentina por los Derechos del Hombre-LADH; Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora; Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos-MEDH; Servicio Paz

largo del tiempo, según la Directora Ejecutiva “estos consejos asesores son vínculos de confianza, para con quien dirige la institución y teniendo en cuenta el contexto. Es así que durante el primer año de funcionamiento del MSE se trabajó mucho en generar situaciones de confianza desde la Dirección Ejecutiva hacia los integrantes del Consejo, planteando reuniones periódicas (una vez al mes) para la discusión de temas atinentes al museo, ya en los siguientes años las reuniones fueron más esporádicas a medida que la institución se fue consolidado” (Alejandra Naftal, entrevista, 04/09/2018). Al momento de la realización de este trabajo las reuniones se hacen a principios y finales de año para aprobación del plan de actividades y su evaluación.

Respecto al apoyo institucional de otras organizaciones a nivel internacional se pueden mencionar: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien visitó el Museo luego de 38 años de la histórica visita al Casino de Oficiales de la ESMA denunciado como centro clandestino de detención, tortura y exterminio en 1979, la visita contó con el apoyo de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, CELS, Asociación Buena Memoria, Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S y sobrevivientes de la ESMA; b) la Organización para las Naciones Unidas (ONU) señaló al edificio como bien protegido con el Escudo Azul de Naciones Unidas³²; c) UNESCO incorporó al Museo dentro de la lista tentativa de bienes argentinos a ser considerados como

³² El Escudo Azul de Naciones Unidas otorga una protección especial a aquellos bienes que jerárquicamente representan para el Estado Nación una identidad y una historia en común. La Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, conocida comúnmente como “la Convención de La Haya”, es un tratado internacional que surge en 1954 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como respuesta y reacción de la comunidad mundial frente a la destrucción del patrimonio cultural durante la Segunda Guerra Mundial. La Convención invita a distinguir con la señalización del Escudo Azul aquellos bienes que sean considerados de protección esencial por un Estado ante una situación excepcional. (Fuente: Espacio Memoria y DDHH - Ex ESMA)

Patrimonio de la Humanidad por UNESCO dentro de la categoría “Patrimonio de la Humanidad por el Nunca Más”³³.

Respecto a la participación de otras organizaciones y referentes en las actividades organizadas por el Museo, se destaca la amplia convocatoria en la actividad conocida como “Visita de las Cinco” que consiste en un recorrido guiado por el Museo que se realiza el último sábado de cada mes, en compañía de invitados especiales. Han participado como invitados referentes del movimiento de derechos humanos, sobrevivientes, nietos restituidos, hijos, fiscales, artistas, escritores y periodistas, entre otros³⁴.

En lo que refiere a la cantidad de visitantes que asistieron al museo desde su inauguración en mayo de 2015 hasta diciembre de 2017 se observa un incremento del 62% en la cantidad de asistentes, lo cual da cuenta de la consolidación de la organización dentro de la vida pública.

Cuadro 4.1.1: Cantidad de Visitantes al Museo de Sitio ESMA (mayo 2015- dic 2017)

	2015	2016	2017
Visitantes	30.055	40.434	48.794

Fuente: Elaboración propia en base a la Memoria Anual del MSE 2017

³³ En esa categoría UNESCO tiene inscriptos otros cinco sitios de relevancia: Auschwitz, en Polonia; Robben Island, en Sudáfrica; el Memorial de la Paz de Hiroshima, en Japón; el Barrio del Puente Viejo, en el centro histórico de Mostar, en Bosnia y Herzegovina; y la Isla de Gorée, en Senegal.

³⁴ Participantes de la Visita de las Cinco durante 2017: Sobrevivientes de la ESMA: Martín Gras, Alfredo Ayala, Leonardo Martínez, Néstor Fuentes, Miriam Lewin, Liliana Pontoriero, Laura Reboratti, Adriana y Norma Suzal, Betina Ehrenhaus, Luis Amores, Alejandro Clara, Carlos Muñoz, Ricardo Coquet, Daniel Oviedo, Ana Testa, Rolo Miño, Ana María Soffiantini “Rosita”, Lidia Vieyra, Víctor Basterra, Adriana Suzal, Norma Suzal y Ana María Cacabelos, Guillermo León, Ricardo Camuñas. Nietos nacidos en la ESMA: Juan Cabandié, Guillermo Roisinblit, Sebastián Rosenfeld, Jorge Castro Rubel. Artistas: Maitena, humorista gráfica, Mariano Blatt, poeta, Lucía Puenzo, cineasta y guionista. Periodistas, intelectuales, miembros de ODH: Horacio Verbitsky. Periodista y escritor. Presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Marcelo Figueras, escritor, Javier Borelli, periodista, Roxana Barone, editora Revista Haroldo, María Moreno, escritora, periodista; Máximo Eseverri, comunicador social; Diego Trerotola, periodista cultural; Analía Argento. Periodista; Juan Forn, escrito; Sebastián Hacher, periodista; Héctor Rodríguez, integrante de la Comisión Memoria, Verdad y Justicia, y Barrios por Memoria de Zona Norte. Representantes de la iglesia: Francisco Oliveira, Padre “Paco”, párroco de la Isla Maciel. MSESMA (2017)

De acuerdo a la información relevada en sitios web y en los Archivos de Prensa y Comunicación del MSE respecto a opiniones de referentes de otras organizaciones públicas o privadas, intelectuales y referentes culturales respecto a las competencias del museo, se observa que las mismas son positivas (Anexo I), en este sentido no se encuentran resistencias públicas al accionar de la organización.

Por lo anterior, se observa que el MSE goza de autorizaciones legales para llevar a cabo las funciones que le fueron asignadas, tiene potestad legal para: elaborar muestras permanentes y temporarias; realizar investigaciones y publicaciones; organizar eventos culturales; viajes y seminarios; brindar asesoramiento en lo relativo a la creación de archivos; implementar y mantener actualizado un banco de datos y archivo. No obstante, está limitado en su accionar debido fundamentalmente a su naturaleza jurídica que le quita autonomía ya que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Derechos Humanos. Este diseño institucional repercute en una fuerte supervisión financiera de la Secretaría y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del cual depende y si bien está autorizado a recibir otras fuentes de financiamiento externas (donaciones, etc.) al no poseer el MSE de personería jurídica, reduce significativamente esa otra dimensión de autonomía. Esta falta está sopesada con la legitimidad institucional y social con la que cuenta el Museo vinculada a sobrevivientes, familiares de detenidos desaparecidos del ex centro clandestino, organismos de derechos humanos, integrantes del poder judicial, organismos internacionales, intelectuales y artistas. De acuerdo a lo desarrollado en los capítulos 3 sobre la participación de los organismos de derechos humanos tanto en el armado del proyecto museográfico como en la gestión propia del MSE, se observa que si bien han habido en un principio desacuerdos iniciales entre los distintos ODH sobre el qué hacer con el ex centro clandestino, una vez creado y en funcionamiento el museo ha ido consolidando apoyos, un ejemplo de ello es la presentación conjunta entre el gobierno argentino y los ODH de la candidatura del Espacio Memoria y Derechos Humanos (ex ESMA)

a integrar el conjunto de sitios declarados *Patrimonio de la Humanidad por el Nunca Más* bajo la protección de la UNESCO.

Por todo lo anterior, se observa que el Museo cuenta con una gran cantidad de lazos y apoyos político-institucionales a escala local e internacional que compensan la escasa autonomía jurídica con la que cuenta el organismo.

4.2. Organización y medios de acción

Este componente tiene una importancia central para explicar la capacidad de una organización estatal, refiere a las condiciones internas de la organización, es decir, los medios (económicos, materiales, humanos, organizacionales) con que dispone el Museo para llevar a cabo sus objetivos. El análisis de la evidencia recolectada se hará en función de dimensiones clave de este componente. Estas son: a) disponibilidad financiera; b) dotación y habilidades de los agentes; c) disponibilidad de equipamiento, tecnologías e infraestructura requerida para la provisión de bienes y servicios finales y para la gestión administrativa, d) sistemas de planificación y seguimiento de acciones, e) procesos de producción de bienes finales e intermedios y las cadenas de valor incorporadas

a) Disponibilidad financiera

La disponibilidad financiera de una organización es un recurso de gran relevancia ya que representa el sustento para poder materializar las acciones pretendidas. La disponibilidad de recursos tiene diversas manifestaciones: la principal es el presupuesto disponible, como también, fuentes adicionales de financiamiento y otros activos.

El Museo de Sitio ESMA fue creado en 2015 como un organismo desconcentrado en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por lo que no cuenta con independencia presupuestaria, lo cual genera serias limitaciones a su

accionar. Sus recursos provienen del tesoro nacional (fuente 11) tanto para los gastos en personal, equipamiento, mantenimiento edilicio.

A partir de analizar las cuotas presupuestarias asignadas en el presupuesto nacional para el período 2012-2018, se observa que en dicho período el presupuesto para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (excluido el Servicio Penitenciario Federal) se observa un incremento en términos reales del 534,26%, pasando de 1.010 a 5.400 millones de pesos mientras que para el mismo período el presupuesto asignado a la Secretaría de Derechos Humanos se incrementó en 233,26% (en términos reales), pasando de 193 a 450 millones de pesos. Ahora bien, al analizar el período 2015-2018, se observa que mientras el presupuesto para la Secretaría de Derechos Humanos ha disminuído en términos reales un 30,81% en 2018 respecto a 2015, pasando de 650 a 450 millones de pesos, el presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (excluido el Servicio Penitenciario Federal) se incrementó en un 233,09% en el mismo período, pasando de 2.316 a 5.400 millones de pesos. Estos datos indican la pérdida de poder relativo de la SDH al interior del Ministerio de Justicia y DDHH como también la falta de priorización como política pública a nivel general.

Cuadro 4.2.1: Evolución del Presupuesto de la Secretaría de DDHH respecto al Ministerio de Justicia y DDHH. Período 2012-2018 (precios constantes)

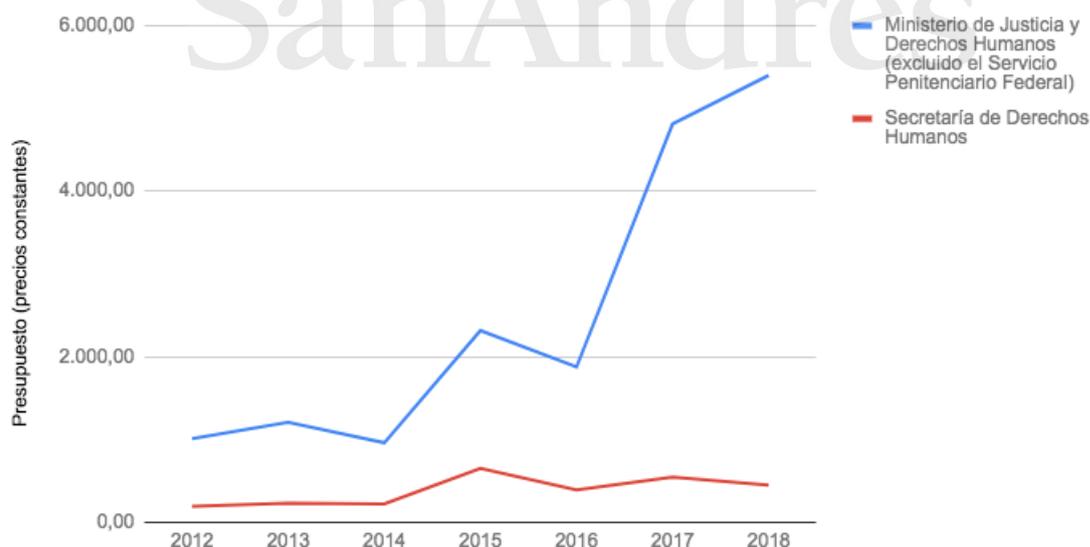
Unidad Gubernamental	Presupuesto							Var 2012-2018	Var 2015-2018
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (excluido el Servicio Penitenciario Federal)	1.010,86	1.208,00	961,00	2.316,92	1.876,51	4.813,38	5.400,61	534,26%	233,09%
Secretaría de Derechos Humanos	193,08	232,09	223,65	650,94	393,55	546,54	450,39	233,26%	-30,81%
Participación de Sec. DDHH en el Presup. Total	19,10%	19,21%	23,27%	28,10%	20,97%	11,35%	8,34%		

(en millones de pesos)

* Fuentes de información para la determinación de los índices de inflación: Período 2012-2016: Open Data Banco Mundial, Período 2017: Informe IPC diciembre 2017. INDEC, Período 2018: Encuesta de Expectativa de Inflación. Junio 2018. Centro de Investigación en Finanzas- Universidad Torcuato Di Tella 2018

Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto para la Jurisdicción 40: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Administración Pública Nacional 2012-2018. Ministerio de Hacienda

Gráfico 4.2.1: Evolución del Presupuesto de la Secretaría de DDHH respecto al Ministerio de Justicia y DDHH. Período 2012-2018 (precios constantes)



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto para la Jurisdicción 40: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Administración Pública Nacional 2012-2018. Ministerio de Hacienda

Por otro lado, si analizamos la participación del presupuesto de la Secretaría de Derechos Humanos dentro del presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos observamos que en el período 2012-2015 esta participación es creciente con un pico en la participación presupuestaria del 28,10% en 2015, mientras que en el período 2015-2018 la participación es decreciente llegando a su pico más bajo en 2018 con el 8,34% de participación.

Ahora bien, al analizar el presupuesto 2012-2018 de la Secretaría de Derechos Humanos en función de sus actividades específicas³⁵ vemos que en el período 2015-2017, el presupuesto se componía sólo de dos actividades específicas: 1) Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y 2) Custodia del Archivo Nacional de la Memoria. En este sentido, el presupuesto del Museo de Sitio ESMA está contenido en la actividad 1, lo que imposibilita determinar cuánto de este volumen de fondos fue destinado al mismo.

Es recién en 2018 cuando se puede determinar la asignación específica al MSE ya que a partir de ese año se comenzó a desagregar el programa en siete actividades: 1) Fortalecimiento de Procesos Judiciales contra Delitos de Lesa Humanidad, 2) Muestra Permanente Museo de Sitio ESMA, 3) Custodia del Archivo Nacional de la Memoria, 4) Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, 5) Puesta en Valor de Sitios de Memoria, 6) Acciones de Prevención de Conflictos Socio Ambientales, 7) Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la República Argentina.

³⁵ Dentro del Presupuesto de la Administración Pública Nacional, a la Secretaría de Derechos Humanos le corresponde el programa presupuestario 26: Promoción y Defensa de los Derechos Humanos dentro de la Jurisdicción 40: Ministerio de Justicia

47	Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la República Argentina							6.670.756
TOTAL		193.079.677	249.148.521	403.793.624	716.304.439	717.596.460	607.542.535	605.625.488

Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto para la Jurisdicción 40: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Administración Pública Nacional 2012-2018. Ministerio de Hacienda

De acuerdo al cuadro anterior, el Museo de Sitio ESMA cuenta para 2018, con un presupuesto de 20,2 millones de pesos. Si bien el presupuesto asignado es relativamente bajo respecto a otras actividades, como por ejemplo, la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (377 millones) o la Custodia del Archivo Nacional de la Memoria (146 millones), por otro lado, es similar al presupuesto destinado a la Puesta en Valor de otros Sitios de Memoria (21 millones). Nos detenemos en esto último ya que es un dato relevante. El presupuesto del MSE es levemente inferior al presupuesto asignado para el total de los sitios de memoria del país -en Argentina hay 45 sitios de memoria³⁶ si no contamos la ex ESMA- lo que demuestra, por un lado, la importancia institucional que tiene el Museo en el contexto de los sitios de memoria de Argentina y, por otro, la falta de financiamiento a la que están sometidos los sitios de memoria del país.

El decreto de creación del MSE en el art. 7 contempla aparte de las partidas presupuestarias asignadas por la Ley de Presupuesto Nacional, otras fuentes de ingresos como donaciones, aportes no reembolsables, legados e intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y/o activos. Al momento de la elaboración de esta tesis, sólo se había recibido en concepto de donación equipamiento tecnológico (desktop, monitor, scanner, router) y

³⁶ Hasta 2017, 160 lugares de represión fueron señalizados en articulación con las administraciones provinciales y municipales de todo el país, mientras que 46 experiencias de recuperación de espacios de memoria se despliegan en distintas localidades de la Argentina (www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/sitiosdememoria, 25/06/2018)

mobiliario (un mueble para archivo, dos bibliotecas y una silla operativa) de la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Otra fuente de financiamiento, muy menor en cuantía de recursos, corresponde a los gastos financiados a través del Ente Cooperador Convenio Marco de Cooperación Técnica y Financiera MJYDH ACARA Automotores Leyes 23283- 23412, destinado a cubrir gastos extraordinarios y eventuales, fundamentalmente gastos para eventos especiales (muestras temporarias, evento Noche de los Museos, etc.). La tramitación por este Ente Cooperador permite llevar a cabo contrataciones en un plazo más abreviado de tiempo ya que se tramitan a través de métodos de contratación por comparación de precios.

De acuerdo a lo expuesto, la disponibilidad financiera con la que cuenta el MSE es muy limitada: al ser un organismo desconcentrado no cuenta con presupuesto propio, sino que depende de la asignación que se le haga desde la Secretaría de Derechos Humanos. En términos presupuestarios, hasta 2017 el presupuesto asignado al museo se encontraba englobado dentro de la actividad “promoción y defensa de los derechos humanos” lo que imposibilita conocer los fondos específicos destinados al organismo; ya en 2018 el MSE cuenta con una actividad específica “Muestra permanente Museo de Sitio ESMA” por 20,2 millones de pesos. Sin embargo, en 2018 la situación pareciera ser la misma o agravada respecto a 2017, con políticas de ajuste y presupuesto mínimo en toda la administración estatal. Esta situación desfavorable también se percibe si se analiza la participación relativa de la Secretaría de Derechos Humanos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos donde en 2015 la participación era de un 28,10% y para 2018 es sólo del 8,34%, lo que da cuenta del desfinanciamiento de todas las dependencias de la Secretaría.

b) Dotación y habilidades de los agentes

El aparato administrativo de una organización estatal es quizás su capital más significativo y es central en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. Por ello, una inadecuada gestión de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo o “amiguismo”, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos económicos. A la inversa, una correcta organización del Servicio Civil facilita la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (Iacoviello y Chudnovsky, 2015). Asimismo, los trabajos de Evans (2015), Sikkink (1993), entre otros, indican como un dato clave de capacidad estatal la conformación de un tipo de burocracia meritocrática y con espíritu de cuerpo. Es por ello que el análisis del factor humano es de suma relevancia para el abordaje de las capacidades institucionales de una organización. En este sentido, siguiendo a Bertranou (2013) se considerarán los siguientes aspectos de esta dimensión: cantidad y distribución de las personas en las áreas o tareas requeridas, régimen de contratación, competencias y habilidades, nivel de formación.

El Museo de Sitio ESMA se crea en mayo de 2015, a finales de dicho año la dotación del organismo ascendía a 52 personas^{37 38}, entre Funciones Ejecutivas de Nivel equivalente a Dirección Nacional o Director de línea (por asignación transitoria), cargos simples en planta

³⁷ Fuente: reporte de personal MSE

³⁸ Un dato de relevancia respecto al personal refiere a la designación de la mayoría de los agentes, la misma se formalizó a finales del año 2015 en coincidencia con el fin del mandato de gobierno de la presidente Cristina Fernández de Kirchner. Dicho momento coincidió con la expansión en los medios de comunicación de una denuncia respecto a la ampliación desmedida del cuerpo de agentes del estado. En este sentido, Diario La Nación del 15/10/2015 publica bajo el título “Diez decisiones de Cristina que podrían condicionar o limitar al nuevo gobierno” que “Cristina Kirchner dejará como herencia una abultada plantilla de empleados públicos. Un estudio sobre datos oficiales realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), que publicó LA NACION el mes pasado, estimó que en el año de su despedida del Gobierno, la Presidenta sumará alrededor de 25000 empleados”.

<https://www.lanacion.com.ar/1836374-las-medidas-de-cristina-kirchner-que-trascienden-su-mandato-condicionar-limitar-nuevo-gobierno>

transitoria del Sistema Nacional de Empleo Público³⁹ -en adelante SINEP- (bajo la figura de designación transitoria en planta permanente⁴⁰), contratos ACARA⁴¹ (contratos con aportes) y personal SINEP con pase en comisión de otras reparticiones de la Administración Pública Nacional.

La dotación principal se registra en planta transitoria (33 agentes) seguida por contratados ACARA (13 agentes), pases (2 agentes) y 4 designaciones con Función Ejecutiva -Directora Ejecutiva del Museo (Director Nacional), Director de Relaciones Institucionales, Director de Contenidos y Producción Museográfica, Delegado Técnico-Administrativo-. De estos últimos, tres con rango de Director de línea.



³⁹ En 2008, mediante decreto del PEN (2098/08), se homologó el primer convenio colectivo de trabajo sectorial para el colectivo laboral más numeroso del personal civil, comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN. Además, se revisó y actualizó el SINAPA, y se lo reemplazó por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Mientras que el SINAPA contaba solo con dos agrupamientos (general y científico-técnico), el SINEP cuenta con cuatro agrupamientos: general, profesional, científico-técnico y especializado. A su vez, existen distintos niveles escalafonarios dentro de cada agrupamiento, según la complejidad, responsabilidad y autonomía de la función o puesto de trabajo para el que haya sido seleccionado el empleado público, y de acuerdo con su grado de educación formal y experiencia laboral. Los niveles son 6 y van de la A a la F, en sentido decreciente de jerarquía. La promoción vertical, consiste en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía.

Respecto al SINAPA, el SINEP introduce nuevos elementos que refuerzan la estructura de promoción horizontal ya existente. Al concepto de “grados” ya existente en el SINAPA (reformulado en el SINEP y aumentado a un total de 10), el SINEP incorpora el concepto de tramos al interior de cada nivel escalafonario. Así, se estipula que el personal podrá ser promovido dentro de su nivel escalafonario a uno de tres tramos: general (10 grados), intermedio (desde el grado 4 al 10) o avanzado (grados 8 a 10), en jerarquía creciente. Otra diferencia importante entre el SINAPA y el SINEP es que este último facilita el ingreso de profesionales ajenos a la Administración Pública. (Pomares, Gasparin, Deleersnyder, 2013).

⁴⁰ Personal designado transitoriamente por el término de 180 días hábiles en los cargos de planta permanente de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con carácter de excepción a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 27008. El artículo 7° de la Ley N° 27.008 estableció que las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional no podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes a la fecha de su sanción ni los que se produzcan con posterioridad a dicha fecha, salvo decisión fundada del señor Jefe de Gabinete de Ministros.

⁴¹ Contratos establecidos a través del Ente Cooperador Convenio Marco de Cooperación Técnica y Financiera MJYDH ACARA Automotores Leyes 23283- 23412.

Cuadro 4.2.3: Personal del Museo de Sitio ESMA según modalidad de contratación

(año 2015)

Unidad Operativa	Contratación ACARA	SINEP	SINEP- Pase en comisión de servicios	SINEP- Función Ejecutiva	Total
Delegación Técnico-Administrativa	5	7		1	13
Dirección de Producción Museográfica y Contenidos		3	1	1	5
Dirección de Relaciones Institucionales	6	20		1	27
Dirección Ejecutiva	2	3	1	1	7
Total	13	33	2	4	52

Fuente: Elaboración propia en base a reporte de personal del Museo de Sitio ESMA-Ex CCDTyE.

De acuerdo a la información antes expuesta, se observa que la situación del personal del MSE no difiere de la situación general del servicio civil argentino, donde predomina “el uso permanente de designaciones transitorias de carácter político de cargos que deben ser cubiertos por concurso y que corresponden a funciones ejecutivas del sistema” (Iacoviello, 2006: 73).

En el año 2016, se producen dos hechos importantes en cuanto a los cargos directivos del MSE. Por un lado, en enero de 2016 recién asumida la nueva gestión de gobierno se confirma en su cargo a la Directora del Museo de Sitio ESMA⁴². Por otro lado, habiendo pasado sólo un año desde su creación en junio de 2016, se reemplazaron los directores de la Dirección de Contenidos y Producción Museográfica y de la Dirección de Relaciones Institucionales del organismo.

⁴² Diario La Nación (03/01/16) “de las entidades que trabajan en el predio, el Gobierno ya decidió sostener en sus puestos a Alejandra Naftal, a cargo del denominado Sitio de la Memoria, y a Claudia Carlotto (hija de Estela), al frente de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (Conadi), por el “trabajo profesional” que ambas desarrollan”.

A mayo de 2018 la cantidad de trabajadores asciende a 42⁴³, lo que representa una reducción del 19,23% respecto a 2015. El motivo de la merma en la plantilla se debió principalmente a transferencias de los agentes a otras dependencias de la Secretaría de Derechos Humanos, en menor medida a renunciaciones de los agentes y a la eliminación de la Delegación Técnico-Administrativa por Decisión Administrativa 312/18.

En particular, durante el año 2018, la dotación principal se encuentra prestando servicios en la Dirección de Relaciones Institucionales, es la dedicada principalmente a la atención al público (guías, referentes de sala y coordinadores), integrada por un total de 20 agentes, contratados por modalidad transitoria (16), contrato con aportes (3) y un director. Esta dirección es la encargada de realizar todas las acciones vinculadas a la atención al visitante (planificación, organización, coordinación de las visitas, sus contenidos e impactos), mantener relaciones institucionales con entidades del país y el extranjero, realizar actividades de entrenamiento y formación de los guías como también desarrollar mecanismos de evaluación de los contenidos de las visitas guiadas y de las actividades especiales.

La Dirección Ejecutiva es la segunda en términos de dotación de personal, es la encargada de ejercer la representación y administración del Museo, promover y gestionar la obtención de recursos (públicos, privados, nacionales y extranjeros), elaborar el plan operativo anual y aprobar el plan estratégico. Está integrada por un total de 15 agentes, contratados por modalidad transitoria (8), contratos con aportes (6) y la directora del Museo.

Por último, con la menor cantidad de dotación se encuentra la Dirección de Producción Museográfica y Contenidos, que es la encargada de realizar el diseño de la muestra permanente, las muestras especiales y eventos, realizar la conservación y restauración de los objetos y

⁴³ Fuente: reporte de personal MSE

materiales que conforman el patrimonio histórico, elaborar la política de comunicación institucional y el diseño de los contenidos y de las publicaciones. Está integrada por un total de 7 agentes, contratados por modalidad transitoria (5), contratos con aportes (1) y una directora. Antes de seguir avanzando es importante referirnos al cambio en la estructura organizacional del estado nacional llevada a cabo a comienzos de 2018 -decisión administrativa 312/18⁴⁴- que también afectó al Museo de Sitio ESMA, ya que se eliminó una dirección del MSE.

La modificación de la estructura organizativa en el estado nacional, representó un cambio en la organización interna del Museo. Hasta ese entonces existía la Delegación Técnico-Administrativa, que era la encargada de conducir todos los aspectos relacionados con la actividad administrativa, de recursos humanos, contable y presupuestaria del organismo. Asimismo, en los hechos, era la encargada de coordinar al personal dedicado al mantenimiento técnico y edilicio, y al personal de limpieza. Estaba integrada por un total de 11 agentes, contratados por modalidad transitoria (5), contrato con aportes (5) y un director de línea. Con la decisión administrativa 312/18, se elimina la Delegación Técnico-Administrativa y por consiguiente el cargo de Delegado Técnico-Administrativo es eliminado y el personal bajo su dependencia pasa a depender directamente de la Dirección Ejecutiva, lo que implicó la reabsorción de muchas funciones por parte de la Directora del Museo.

De acuerdo a la información relevada, este cambio en la estructura sirvió a nivel interno para fortalecer el equipo de trabajo y reorganizar las tareas de acuerdo a la potencialidad y perfiles de los trabajadores del museo. Ante esta situación, las autoridades del MSE destacan el compromiso que tienen los trabajadores para con las tareas que desempeñan “la falta de

⁴⁴ La decisión administrativa 312/18 de marzo de 2018 establece que en “el marco de la reforma estructural de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL encarada por el ESTADO NACIONAL, corresponde la supresión de los cargos que ya no resulten estrictamente necesarios para el cumplimiento de las acciones y misiones de los organismos y Jurisdicciones que la componen”. En este sentido “resulta necesario en esta instancia, efectuar modificaciones en la estructura organizativa del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS e incorporar, homologar, reasignar y derogar diversos cargos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas de la Jurisdicción”.

recursos hace que se trabaje mucho los recursos internos y esto hace que los recursos humanos cuando hay un proyecto y hay un compromiso se busquen estrategias de inclusión de los trabajadores de acuerdo a sus perfiles y las tareas que desempeñan” (Alejandra Naftal, entrevista, 04/09/2018).

Cuadro 4.2.4: Personal del Museo de Sitio ESMA según modalidad de contratación (Mayo 2018)

Unidad Operativa	Contratación ACARA	SINEP	SINEP-Función Ejecutiva	Total
Dirección de Producción Museográfica y Contenidos	1	5	1	7
Dirección de Relaciones Institucionales	3	16	1	20
Dirección Ejecutiva	6	8	1	15
Total	10	29	3	42

Fuente: Elaboración propia en base a reporte de personal del Museo de Sitio ESMA-Ex CCDTyE.

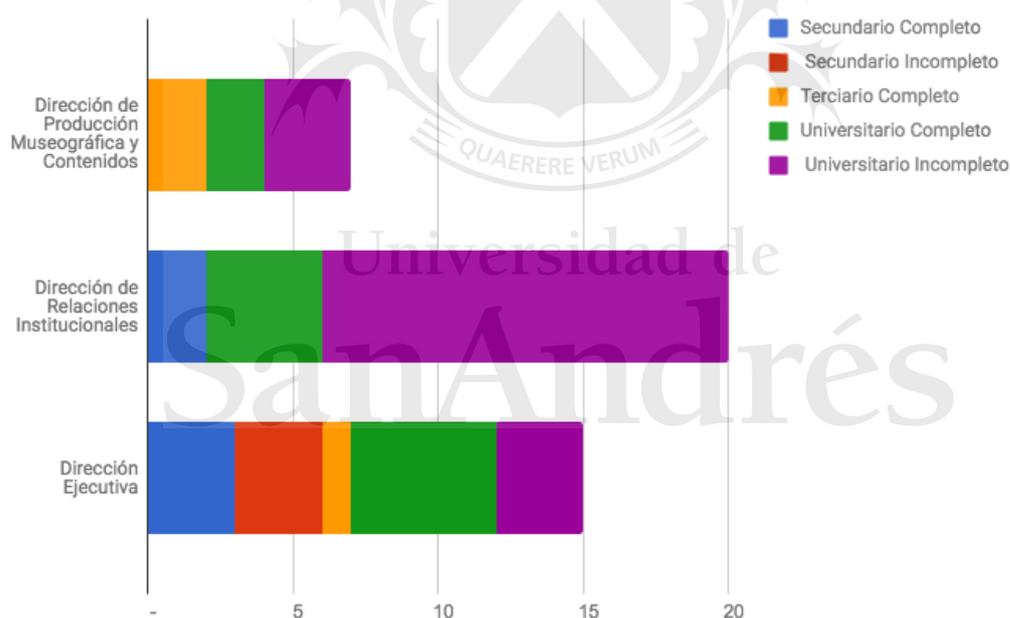
Por lo expuesto, la merma en la plantilla del personal del MSE -entre 2015 a 2018- en conjunto con la disminución en la participación relativa del presupuesto analizada en el punto anterior son indicios de la pérdida de prioridad relativa del tema memoria dentro de la agenda nacional.

Respecto al nivel educativo alcanzado por el personal se observa que, un 48% tiene estudios universitarios incompletos, un 26% presenta estudios universitarios completos, 12% nivel secundario completo, el 7% terciario completo y el otro 7% restante secundario incompleto (según reporte de personal del Museo de Sitio ESMA-Ex CCDTyE). En cuanto a la formación

universitaria, esta es diversa: artes, ciencias políticas, sociología, ciencias de la comunicación, administración pública, psicología, entre otras.

Por otra parte, se observa que la mayoría de los trabajadores son jóvenes menores de 30 años, lo que explica en gran medida el alto porcentaje de personal con estudios universitarios incompletos, dado que la mayoría se encuentra cursando sus estudios. Dichos trabajadores prestan servicios principalmente en la Dirección de Relaciones Institucionales, desempeñándose como guías y/o referentes de sala, lo que se ve reflejado en el siguiente gráfico.

Gráfico 4.2.2: Nivel de estudios alcanzados según Áreas del MSE (mayo 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a reporte de personal del Museo de Sitio ESMA-Ex CCDTyE.

Resulta notorio que el MSE no cuente con personal técnico especializado en tareas de conservación tanto patrimonial como edilicia dada las características de los materiales y el valor histórico del edificio. En este sentido, otros museos como el Museo Nacional de Bellas

Artes (Argentina) o el Memorial and Museum Auschwitz-Birkenau (Polonia), para dar otros ejemplos, poseen áreas y profesionales dedicados a la conservación preventiva de las colecciones, el estudio y análisis de las obras y realizan tareas de restauración en caso de ser necesario.

Respecto a la calidad y gestión de la formación de los trabajadores del Museo de Sitio ESMA, las actividades de capacitación que predominan son internas, sobre temáticas propias vinculadas a derechos humanos y museología. Son llevadas a cabo por expertos nacionales o internacionales en el marco de eventos afines. También predomina la participación de integrantes del MSE en encuentros, jornadas y conferencias a nivel nacional e internacional sobre temáticas vinculadas a memoria y gestión cultural. De acuerdo a lo anterior, se observa que el aprendizaje colectivo se realiza por fuera de las actividades ofrecidas por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Por otro lado, en cuanto a la promoción y diseño de carrera, el SINEP prevé un diseño de carrera estructurado en cuatro agrupamientos (general, profesional, científico-técnico y especializado), combina el ascenso vertical entre niveles a través de concursos y la promoción horizontal por grados y tramos, por una combinación de calificación obtenida en las evaluaciones de desempeño anual, certificación de experiencia y competencias laborales y créditos por capacitación cubiertos. Como se señaló anteriormente, la gran mayoría de los trabajadores abocados al Museo se encuentra contratado mediante designación transitoria en cargos simples bajo el el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), seguido por contratos temporarios con aportes a través del Ente Cooperador Convenio Marco de Cooperación Técnica y Financiera MJYDH ACARA Automotores Leyes 23283- 23412. Ya que se trata en ambos casos de formas de contratación temporaria, carecen de mecanismos de promoción lo que genera fuertes desincentivos a los

agentes. Al momento no se cuenta con concursos para acceder a la planta permanente del organismo.

La merma en la cantidad de personal, los desincentivos al desarrollo de carrera, la falta de perfiles profesionales específicos y la ausencia de mecanismos de premios y castigos -también comunes a toda la administración pública nacional- repercuten negativamente en la capacidad del MSE. Este aspecto es de gran relevancia ya que las actividades principales del Museo involucran a sus recursos humanos -atención al público, conservación de archivos, entre otros-

c) Disponibilidad de equipamiento, tecnologías e infraestructura requerida para la provisión de bienes y servicios finales y para la gestión administrativa.

Esta dimensión se refiere a la disponibilidad de medios para la acción organizacional, tanto en lo que respecta al equipamiento requerido para la provisión de bienes o servicios finales y para la gestión administrativa, la disponibilidad de equipamiento tecnológico para el procesamiento de información y de infraestructura para la provisión de bienes o servicios.

Referido a la infraestructura, el Museo Sitio de Memoria ESMA, Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio que funciona en el edificio del antiguo Casino de Oficiales de la Escuela de Mecánica de la Armada es monumento histórico nacional, evidencia del terrorismo de Estado y prueba judicial en la causa 14217/03 caratulada “ESMA S/ DELITO DE ACCIÓN PÚBLICA” por crímenes de lesa humanidad en Argentina⁴⁵.

⁴⁵ El juez Sergio Torres del Juzgado Federal N 2 con competencia en la causa ESMA está a cargo de la custodia del edificio y visita el lugar asiduamente para garantizar su conservación. Durante una recorrida en 2017, Torres manifestó preocupación por el recorte en el presupuesto destinado a limpieza y detectó problemas severos de humedad y filtraciones en distintas paredes y techos, por lo que autorizó llevar adelante las obras necesarias para que el edificio se mantenga en las mejores condiciones de mantenimiento e higiene, dada su condición de prueba material. En este sentido, la Dirección Ejecutiva del Museo solicitó la contratación de un arquitecto patrimonialista para que realice un Informe de Patologías del Edificio, una Memoria Técnica para reparar las deficiencias

En 2011 por Ley 26.691 se declararon Sitios de Memoria del terrorismo de Estado, a los lugares que funcionaron como centros clandestinos de detención, tortura y exterminio o donde sucedieron hechos emblemáticos del accionar de la represión ilegal desarrollada durante el terrorismo de Estado ejercido en el país hasta el 10 de diciembre de 1983. En el artículo 4 de la mencionada ley se designó como autoridad de aplicación de la misma a la Secretaría de Derechos Humanos.

En 2014 por Ley 26.935 se ratificó el Convenio por el cual el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires otorga al Estado Nacional el derecho real de usufructo por un plazo de treinta años del Ex Casino de Oficiales, entre otros edificios del predio. En el mismo año, por Resolución 118 la Agencia de Administración de Bienes del Estado dispuso la asignación del edificio del ex Casino de Oficiales a favor de la Secretaría de Derechos Humanos con la finalidad de optimizar la preservación y la puesta en valor de dicho espacio.

Finalmente mediante un convenio celebrado entre la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría de Derechos Humanos y la Universidad de San Martín se desarrolló un proyecto museográfico integral el cual conforma la actual puesta museográfica permanente del Museo. La puesta museográfica se basa en dispositivos ciento por ciento removibles, que no alteran las condiciones en que el edificio fue entregado. No hay en la puesta museográfica reconstrucción alguna o reacondicionamiento de espacios o superficies que no obedezcan a esta voluntad de preservación y cuidado de las instalaciones. Las intervenciones realizadas responden a los principios básicos de la conservación patrimonial: mínima intervención, máxima retención de materiales originales, reversibilidad; detención de deterioro, actualización de instalaciones, adecuación de accesibilidad y mantenimiento general. (Museo de Sitio ESMA, 2015).

constructivas, una Memoria Técnica de Mantenimiento y un Presupuesto para avanzar en los arreglos necesarios. Este informe fue remitido y analizado por el Juez; el Secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Claudio Avruj, y el Consejo Asesor del Museo, conformado por representantes de los Organismos de Derechos Humanos (MSE, 2017).

Debido a la gran superficie que abarca el edificio y su antigüedad muchas instalaciones de agua, mampostería, persianas, ventanas, desagües cloacales y pluviales se encuentran en mal estado y requieren de un cuidado y reparación constante, llevados a cabo por el escaso personal de maestranza y mantenimiento con el que cuenta la Institución.

Respecto al equipamiento y tecnología la mayoría se encuentra destinado a la puesta museográfica permanente en lo que se denominan “intervenciones contemporáneas” que apelan a las sensaciones, emociones, vivencias y experiencias “tienen como objetivo transmitir y aproximar “la vida”, tanto en sus aspectos más aberrantes de la dinámica de la represión ilegal como en los aspectos de resistencia de los detenidos” (Museo de Sitio ESMA, 2015). Este equipamiento⁴⁶ fue adquirido en el marco del proyecto museográfico integral previo a la inauguración del Museo.

Si bien el Museo cuenta con un nivel apropiado de equipamiento destinado a la muestra de libre acceso al público, dado su uso intensivo (6 días a la semana, 7 horas diarias) presenta un gran desgaste lo que requiere reposición constante de insumos. Estas tramitaciones se realizan a través de procesos de contratación a nivel nacional los cuales suelen durar tiempos prolongados.

Falencias en equipamiento se observan en lo referido a archivos físicos como digitales, ya que no se cuenta con espacios acondicionados para guarda de donaciones de objetos y/o documentos como tampoco se tiene equipamiento adecuado para el archivo audiovisual generado por el organismo o cedido por otras Instituciones.

⁴⁶ Entre el equipamiento adquirido se puede mencionar: 33 proyectores de última generación, 13 televisores tecnología LED, 25 parlantes, computadoras y racks, que se encuentran en las distintas salas que conforman el mapping, testimonios de sobrevivientes y resultados de los juicios de lesa humanidad. El Museo desde su inauguración en mayo de 2015 fue ampliando su horario de atención, una primera etapa el edificio solo se podía recorrer de viernes a domingos hasta que en marzo de 2017 se estableció como horario definitivo de martes a domingos de 10 a 17 h.

Por lo expuesto anteriormente, el edificio es la pieza central sobre la que se asienta la política simbólica ya que sin edificio no habría museo de sitio. En este sentido, la preservación de la “huella” -lo que allí ocurrió- hace posible hoy que se lleve adelante la política de memoria. Teniendo en cuenta esto, la tutela judicial del edificio refuerza los mecanismos de cuidado y conservación del mismo ante los avatares presupuestarios de la administración central. El juez federal a cargo de la causa ESMA visita periódicamente el Museo y mediante oficios judiciales requiere las intervenciones necesarias para la preservación de las pruebas al PEN. Sin embargo, hay desafíos en cuanto a la preservación física dada la antigüedad del edificio y su valor histórico: si bien en la actualidad el edificio se encuentra en condiciones propicias para ser visitado por el público, que esto continúe a futuro dependerá de las intervenciones que se hagan en materia de preservación y conservación edilicia.

Por otro lado, en cuanto al equipamiento con el que cuenta el Museo se observa déficit en el equipamiento para la guarda de archivos físicos como audiovisuales que conforman el patrimonio del MSE. Este déficit es parcialmente subsanado en la articulación con el Archivo Nacional de la Memoria. La falta de los mismos es una limitante para la generación de nuevos contenidos que puedan ser incluidos dentro de la muestra museográfica de acceso al visitante.

d) Sistemas de planificación y seguimiento de acciones

Esta dimensión es significativa desde el punto de vista de una organización estatal en la medida en que se refiere a los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas que pueden caracterizarse por cierta autonomía en la gestión, en este sentido, el accionar conjunto de estas unidades fortalece a la organización.

Al interior del equipo del museo, a finales de 2017 se comenzó a trabajar en el desarrollo de un Plan Estratégico propio de la institución. De acuerdo a lo relevado hasta el momento de

elaboración de esta tesis, se avanzó en un trabajo interno con las autoridades de las distintas direcciones que conforman la organización para el desarrollo de la misión, visión y valores del Museo que aún no ha sido puesto en común con todo el equipo del organismo. No obstante ello, todos los años se elabora un Plan Operativo Anual -POA- enmarcado en los objetivos estratégicos de la Secretaría de Derechos Humanos y centralizado por la misma. A partir del POA se establecen los indicadores, metas y productos finales proyectados en el año. En este sentido, el principal indicador del Museo está vinculado a la cantidad de visitantes, en sus distintas modalidades de visita: visitas espontáneas (guiadas y auto-guiadas), visitas programadas con otras Instituciones (instituciones educativas, organismos públicos, organizaciones sociales, delegaciones extranjeras) y visitas en el marco de eventos especiales organizados por el Museo de Sitio. Las metas se controlan trimestralmente por la Secretaría de Derechos Humanos, comparando la meta proyectada y la meta física alcanzada, y en caso de existir desvíos se realiza una justificación de los mismos.

Por otro lado, respecto a las distintas actividades que se realizan durante el año, sobre todo aquellas vinculadas a eventos especiales, se hace una planificación tentativa al inicio del año coordinada por las autoridades del museo que luego se va ajustando en función de los recursos y disponibilidad de los invitados especiales.

Por lo anterior, se observa que en materia de planificación y seguimiento hay avances incipientes en el desarrollo de capacidades, que requieren ser consolidados a lo largo del tiempo.

e) Procesos de producción de bienes finales e intermedios y las cadenas de valor incorporadas

Esta dimensión se refiere al análisis de los procesos que tienen como fin la producción de un bien o servicio de abastecimiento interno, externo o final (Bertranou 2013), dado que ciertos

diseños de procesos (o ausencia de los mismos) pueden tener un efecto perjudicial en términos de la capacidad que ofrece la organización. En este sentido, un ejemplo de esta dimensión sería la existencia de un manual que establezca el procedimiento administrativo para las compras y contrataciones del museo.

De acuerdo a lo observado, el Museo cuenta con varios instrumentos que formalizan sus funciones tanto administrativas como operativas.

En cuanto a instrumentos administrativos y operativos, se pueden mencionar los siguientes: a) instructivo de licencias contempladas por la Ley de contrato de trabajo y el Sistema Nacional de Empleo Público, b) instructivo para visitas de prensa y comunicación, c) instructivo para la utilización del acervo del museo en muestras itinerantes en otras instituciones, d) plan de evacuación aprobado por la Agencia de Control Gubernamental del GCBA, e) procedimiento ante emergencias médicas ocurridas dentro del edificio. Por otro parte, se encuentran se está trabajando en la formalización de procedimientos relativos a compras y contrataciones y atención al visitante (implica la gestión de la agenda de las visitas programadas y el análisis y estudio de audiencias). El objetivo final es compilar todos los procedimientos en un manual que sea formalmente validado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Respecto a instrumentos técnicos no se cuenta con manuales o protocolos para la conservación de archivos, objetos, registros documentales o para la conservación y seguridad de edificios de tipo histórico. Asimismo, no hay mecanismos de evaluación de los contenidos de las visitas guiadas y de las actividades especiales desarrolladas en el Museo a los efectos de mejorar la calidad de atención al visitante, de acuerdo a lo relevado, las fuentes de información para la obtención de las opiniones del público son por un lado, los comentarios volcados en el libro de visita cuyas datos cualitativos no se procesan y, por otro lado, las fichas de visita que completa cada guía con los comentarios u observaciones que haya detectado durante la misma, esta última es una información mediada por el guía y no proviene directamente del visitante.

Respecto a la producción de contenidos e investigaciones se comenzó un proceso de desgrabación y sistematización de los testimonios de los juicios de la Megacausa ESMA cuya finalidad es generar información para el acervo del museo y contenidos para próximas muestras temporarias a realizarse.

Por lo expuesto, se observan avances sobre todo en materia de procedimientos administrativos pero aún queda pendiente el desarrollo de instrumentos técnicos que propicien el fortalecimiento de esta dimensión de las capacidades del MSE.

4.3. Capital de acción interorganizacional

De acuerdo a Bertranou (2013) este componente comprende el capital social de acción interorganizacional (o de acción conjunta) de que dispone la unidad gubernamental. Este capital de acción conjunta comprende tanto la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, en el caso del museo lo podemos pensar en relación a los vínculos con otros organismos dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como la acción interjurisdiccional. Este componente es de suma relevancia ya que la capacidad de una organización se fortalece a través de la acción conjunta con otras organizaciones para el logro de sus fines.

El Museo despliega sus acciones en un marco de acción interinstitucional formalizado en su decreto de creación, con el Directorio de Organismos de Derechos Humanos del Ente Público Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. Como ya se mencionó anteriormente, este funciona como Consejo Asesor con carácter ad honorem, y entre sus atribuciones se encuentra la participación en la elaboración del Plan Anual de actividades, la definición de los contenidos expuestos en la muestra permanente, las temporarias y otras actividades propias, la participación en lo relativo a las relaciones

institucionales nacionales e internacionales en la temática de competencia y emitir opinión sobre las propuestas de designación de los directores del Museo.

El accionar interorganizacional que se encuentra formalizado por decreto es limitado, si bien la validación de las acciones con los organismos de derechos humanos es muy importante y en la práctica se cumple de manera fluida lo que le da legitimidad a la organización (como fue señalado en la primera parte del análisis), no se contempla la vinculación con otras organizaciones de relevancia que hacen al cumplimiento de funciones asignadas al Museo, como lo referido a la conservación y preservación del patrimonio, la realización de investigaciones históricas, educacionales, jurídicos y políticos sobre el terrorismo de Estado y la implementación de banco de datos, cinemateca, biblioteca, archivo gráfico, hemeroteca en la temática de competencia.

Si bien sus articulaciones por decreto son limitadas, el Museo ha ampliado sus vinculaciones con otros organismos, hasta el momento de elaboración de este trabajo se han firmado cuatro convenios o acuerdos específicos con organismos públicos y privados nacionales y participa en seis proyectos de cooperación internacional.

Acuerdos nacionales:

Organismo/ Institución	Acciones
Archivo Nacional de la Memoria (ANM) (Secretaría de Derechos Humanos)	Cooperación para la guarda en el ANM de objetos y documentos con las condiciones de conservación y resguardo necesarios (evaluación, desinsectación, intervención).

	El Museo puede acceder a ellos de forma permanente e irrestricta.
Ministerio Público Fiscal	Cooperación para el intercambio de información entre las partes y acceso al Museo de Sitio ESMA de documentación e investigaciones pertinentes y respaldadas judicialmente acerca de los hechos que acontecieron a las víctimas del ex CCDTyE.
Centro Universitario de Idiomas (CUI)	Cooperación para el desarrollo de programas y acciones de cooperación académica, científica, pedagógica y cultural (entre ello, traducciones de los contenidos de la muestra, audiovisuales y gráficos, material, y publicaciones del Museo y capacitaciones en idiomas al personal).
ETER -Escuela de Comunicación	Cooperación para la realización de las audioguías aportando las voces, los estudios y el personal técnico para la grabación de las mismas. Dicho vínculo de colaboración sigue vigente para la ampliación de las audioguías en diferentes idiomas.

--	--

Fuente: Elaboración propia en base a la Memoria Anual MSE 2017 e información provista en entrevistas.

Acuerdos internacionales:

Proyecto/ Instituciones	Acciones
Proyecto Harnessing the potential of Tourism to Historical Conflict Sites in Advancing Peace (Aprovechar el potencial del turismo en sitios históricos de conflicto para avanzar hacia la paz: Reflexiones sobre el pasado para inspirar el futuro)	El Museo forma parte de este trabajo liderado por la Agencia de Naciones Unidas para el Turismo (UNWTO), junto a otros 10 sitios históricos del mundo para potenciar el turismo en sitios de memoria.
Coalición Internacional de Sitios de Memoria	El Museo integra esta coalición internacional que tiene entre sus objetivos construir redes de trabajo entre espacios que denuncian violaciones a los derechos humanos.
New York University	

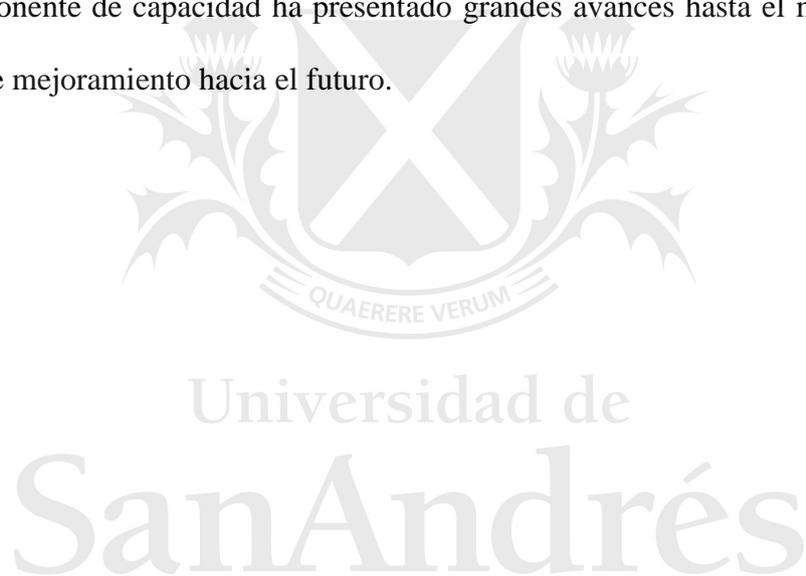
<p>David Rockefeller Center for Latin American Studies Regional Office de la Universidad de Harvard</p>	<p>El objetivo de la articulación de acciones ha sido el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas en materia</p>
<p>Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos de Chile</p>	<p>de políticas de Memoria, Verdad y Justicia, investigación histórica, conservación de archivos.</p>
<p>Proyecto SPEME: Questioning Traumatic Heritage Spaces of Memory in Europe, Argentina and Colombia (Cuestionando Herencias Traumáticas: Espacios de Memoria en Europa, Argentina y Colombia)</p>	<p>Se trata de un proyecto ganador del programa RISE – European Marie Curie Exchange Program del European Commission Research & Innovation. El proyecto es liderado por la Universidad de Bologna, Italia y conformado por el Museo y las siguientes instituciones: Universiteit van Amsterdam en Holanda, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Buenos Aires, la Fondazione Recupero e Valorizzazione della Memoria Storica del Campo di Fossoli en Italia y Castrum Peregrini de Holanda. Este proyecto tiene como objetivo principal implementar actividades originales (en el campo de la investigación, el conocimiento, la transferencia y la creación de redes) dirigido a la investigación de modos creativos a</p>

través de los cuales historias traumáticas pueden ser preservadas y transmitidas en espacios de memoria tales como museos, ex campos de concentración y sitios de memoria. Como objetivos secundarios se plantea la investigación comparativa sobre museos y sitios de memoria vinculados con herencias traumáticas en Europa y América Latina; la identificación de nuevas herramientas y protocolos que permitan la aplicación de los resultados de la investigación; la creación de redes para la transferencia intersectorial / internacional de conocimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a la Memoria Anual del MSE 2017 e información provista en entrevistas.

La existencia de estos acuerdos está explicada por las necesidades funcionales del Museo, pero no implican un marco completo de acción conjunta. Por otro lado, no se han establecido marcos de acción conjunta con organismos como la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos, en términos por ejemplo, de las inversiones necesarias en infraestructura en función del estado de conservación actual del edificio. Tampoco se observan acciones conjuntas coordinadas con institutos de investigación a fin de desarrollar investigaciones sobre la temática o con centros de documentación para el desarrollo de archivos, cinemateca, etc.

Como vimos hasta aquí, desde su creación el MSE fue aumentando sus articulaciones a nivel nacional e internacional tanto con organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro. En un contexto de escasez de financiamiento estos vínculos han sido de suma relevancia para la institución ya que a través de los mismos se pudo, por ejemplo, generar los contenidos para las audioguías o traducciones de la muestra permanente, como también dar visibilidad a las acciones del museo con la participación en congresos internacionales y plataformas de colaboración. Sin estos apoyos externos gran parte de las acciones desarrolladas como la visibilidad lograda tanto a nivel nacional e internacional no hubiesen sido posibles. Es por ello que este componente de capacidad ha presentado grandes avances hasta el momento y tiene perspectivas de mejoramiento hacia el futuro.



5. RECAPITULACIÓN: MEMORIA, CAPACIDADES ESTATALES, DESAFÍOS ABIERTOS

Tal como expresamos en el capítulo 1, el presente trabajo parte de nuestro interés en abordar las políticas de memoria en Argentina desde una perspectiva de análisis de capacidades estatales. Para ello seleccionamos el caso del Museo de Sitio ESMA- ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio, por ser uno de los lugares más emblemáticos en cuanto a violaciones a los derechos humanos ocurridos durante la última dictadura cívico militar en Argentina. En este sentido, nos enfocamos en políticas de tipo simbólica (Solís Delgadillo, 2015) entendiendo que las políticas de memoria son variadas y que a su vez forman parte de un tipo de política pública mucho más amplio que son las políticas de defensa de los derechos humanos. Como vimos en el capítulo 2 las políticas simbólicas, es decir, aquellas “destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y la de sus familias, primordialmente, y en general, de la sociedad entera, a través de recordatorios en el espacio público” (Solís Delgadillo, 2015: 250) no son otra cosa más que la toma de posición del Estado que se traduce en producción de símbolos (Oszlak, 2004), o dicho de otra forma, se trata de una manifestación objetiva de la presencia del Estado en la trama de relaciones sociales y proporcionan un marco para encuadrar las memorias de grupos y sectores dentro del contexto nacional. A lo largo del capítulo 3 pudimos observar que las políticas de memoria en Argentina no han tenido un recorrido lineal ni continuo desde el retorno democrático sino todo lo contrario. Hubo importantes avances como la creación de la CONADEP o la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos -por citar algunos ejemplos-, y otros grandes retrocesos como la serie de indultos realizados durante el gobierno de Carlos Menem o el rechazo del pedido de extradición de represores durante el gobierno de Fernando De la Rúa -por citar algunos-. Con el predio de la ex ESMA y con el ex Casino de Oficiales -actual MSE- los conflictos no fueron menores: desde los intentos de

demolerlo e instaurar un “símbolo de la unión nacional” hasta las pujas de poder y conflictos sobre el ¿qué hacer con la ESMA? luego de la desocupación del predio. En este sentido, como dijimos en el capítulo 1 el MSE es un emblema de las luchas por la memoria y alrededor de él surgen muchos interrogantes que aún siguen abiertos ¿qué se busca transmitir, cuál es el relato, quiénes lo construyen? -entre muchos otros- porque como vimos en el capítulo 2 “no hay una memoria única, sino que distintos actores y distintas generaciones diferirán en el sentido que le dan al pasado” (Jelin, 2013:143). Es por ello que el MSE como lugar de memoria no cristaliza un pasado “aunque se quiera cristalizar en la piedra o en la ruina preservada, aunque la materialidad de la marca se mantenga en el tiempo, no hay ninguna garantía de que el sentido del lugar se mantenga inalterado en el tiempo y para diferentes actores. Siempre queda abierto, sujeto a nuevas interpretaciones y resignificaciones, a otras apropiaciones, a olvidos y silencios, a una incorporación rutinaria o aun indiferente en el espacio cotidiano, a un futuro abierto para nuevas enunciaciones y nuevos sentidos” (Jelin y Langland, 2003:15). Dicho esto, consideramos que la transmisión de la memoria desde un espacio institucional presenta - además- otros desafíos, que surgen de analizar las capacidades estatales con las que cuenta la organización. De acuerdo con el análisis desarrollado en el capítulo 4 y tomando el marco conceptual de Bertranou (2013), observamos que el MSE presenta fuertes avances en lo referido a autorizaciones de legitimidad o simbólicas, lo que se ve reflejado en el apoyo explícito con el que cuenta tanto de los ODH, integrantes del Poder Judicial, representantes de otras organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro vinculadas a la temática de memoria como también intelectuales y artistas. Estos avances también se observan en el componente capital de acción interorganizacional o de acción conjunta. Como vimos en el capítulo 4, si bien la institución es muy joven -sólo pasaron 3 años desde su inauguración- a lo largo de este tiempo ha sabido establecer alianzas con organismos tanto nacionales como internacionales, lo que le permitió contar con canales adicionales ante situaciones de falta de financiamiento como

también para hacer conocer a la institución fuera del territorio nacional. En cuanto avances intermedios podríamos nombrar, por un lado, las autorizaciones legales con las que cuenta el MSE; como se dijo reiteradamente a lo largo de este trabajo su condición de organismo desconcentrado lo limita en tanto depende de la asignación de fondos que le otorgue la SDH lo que lo ata a las discrecionalidad política de la administración de turno, ya que no puede incidir o controlar directamente la ejecución de la cuota presupuestaria. No obstante ello, las funciones y acciones de la organización están bien demarcadas por el decreto de creación 1133/2015 y la inclusión del Consejo Asesor dentro de la estructura organizativa del MSE asegura una validación constante de las acciones del Museo por parte de los ODH. Por otro lado, como avances intermedios también podemos considerar tres dimensiones del componente “organización y medios de acción” estas son: c) disponibilidad de equipamiento, tecnologías e infraestructura requerida para la provisión de bienes y servicios finales y para la gestión administrativa, d) sistemas de planificación y seguimiento de acciones, e) procesos de producción de bienes finales e intermedios y las cadenas de valor incorporadas. Como vimos en el capítulo 4 al analizar estas dimensiones en todas ellas han habido avances parciales. La que requiere mayor atención es sin dudas la referida a la conservación y preservación edilicia ya que es el sustento material del MSE, su antigüedad y los requisitos especiales que conllevan las tareas de preservación implica un control continuo del estado del edificio y un accionar rápido por parte del PEN, lo que muchas veces no condice con los tiempos de la administración pública.

Por último y no menos importante, son los retrocesos detectados en materia de disponibilidad financiera y dotación y habilidades de los agentes. Estas dos dimensiones son centrales ya que representan el sustento material y humano necesario para llevar a cabo las acciones pretendidas. De acuerdo a lo analizado en el capítulo 4, el presupuesto asignado a la SDH se redujo un

30,81% (a precios constantes) de 2015 a 2018, lo que implica un desfinanciamiento de todos los organismos y dependencias que la componen. Distinto fue lo ocurrido en el presupuesto del Ministerio de Justicia y DDHH (excluido el Servicio Penitenciario Federal) ya que para el mismo período el presupuesto asignado al mismo creció un 233%, lo cual demuestra la pérdida de participación relativa del presupuesto de la SDH dentro del presupuesto del Ministerio. Recién en el presupuesto 2018 se desagregan con mayor nivel de detalle las actividades específicas que componen el presupuesto de la SDH y es donde podemos observar el presupuesto asignado al MSE. Como vimos en el capítulo 4, el presupuesto asignado al MSE es similar al asignado para el financiamiento de la puesta en valor del resto de los sitios de memoria de Argentina (45 en total si no contamos la ex ESMA) lo cual resulta notorio y preocupante. Respecto a los recursos humanos la situación tampoco es alentadora, como se dijo en el capítulo anterior la merma en la cantidad de personal, los desincentivos al desarrollo de carrera, la falta de perfiles profesionales específicos y la ausencia de mecanismos de premios y castigos limitan la capacidad de acción del organismo.

Al respecto, las mejoras y avances existentes en materia de capacidades del MSE pueden verse limitadas al no estar fortalecido el sustento material y humano del organismo, lo cual puede tornar más dificultoso el cumplimiento del mandato de conservación para la transmisión de la memoria.

Por todo lo anteriormente expuesto, el análisis de los componentes de capacidad estatal nos interesa en tanto entendemos que la detección de desajustes de capacidad en función de las finalidades previstas permitirán a los decisores de política establecer una estrategia política y técnica para su fortalecimiento. El que las dotaciones de capacidad no sean suficientes no va en desmedro de los avances que se han realizado sino todo lo contrario, el proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el sector público tiene grandes complejidades y puede

involucrar distintas trayectorias y fases. Como vimos a lo largo de este trabajo las políticas de memoria de tipo simbólica en Argentina son muy recientes, en este sentido, la transmisión de la memoria es un proceso continuo que siempre estará sometido a pujas políticas y momentos de mayor o menor atención dentro de la agenda de gobierno. En este sentido, los organismos de derechos humanos cumplen -y han cumplido históricamente- un rol central dentro de la sociedad ya que ellos son veedores constantes del accionar del gobierno -por acción y omisión- en lo que a temas de memoria se refiere.

Sin lugar a dudas, en Argentina nos encontramos atravesando las primeras experiencias en cuanto a gestión de sitios de memoria, un análisis más amplio que abarque a otros sitios de memoria del país como también la realización de un análisis comparativo con diversos sitios o museos de la memoria a nivel internacional será de gran importancia para poder entender las problemáticas y oportunidades de la gestión de estos espacios. No obstante ello, no quisiéramos pasar por alto la reflexión final de por qué es importante la gestión “capaz” de estos sitios como el MSE, si bien no tenemos una respuesta acabada compartimos lo expresado por Barbuto (2012:137) “la responsabilidad de la gestión de estos sitios es custodiar los espacios, impulsar la memoria y dejar huellas en la subjetividad de quienes viven la experiencia de transitarlos”; estos son los grandes desafíos hacia el futuro.

ANEXOS

Anexo I: Opiniones de referentes de organizaciones públicas, privadas, integrantes del poder judicial y legislativo, intelectuales, artistas.

Sello Hatang. Director de la Fundación Nelson Mandela

”Antes de llegar aquí me dijeron que ésta iba a ser una experiencia muy conmovedora y la ha sido. Ver el sufrimiento humano, no importa en qué parte del mundo, puede ser malo, pero ver cómo el sufrimiento humano puede ganar, ser victorioso sobre el mal, es algo especial para mí”
 ‘Debemos tratar de construir un futuro para aquellos que todavía están por venir, porque ese pasado nunca puede ser suyo, y debemos declarar que nunca, nunca, nunca más esto volverá a suceder en nuestros países, en Argentina y en Sudáfrica. Nunca más los derechos humanos serán violados así”

(Centro Mandela, junio 2017)

Cristián Orrego Benavente. Miembros fundadores del Equipo Argentino de Antropología Forense

“Hay una riqueza documental extraordinaria aquí. Necesitaría volver y pasarme todo un día estudiándola. También me resulta interesante ver cómo han resuelto una serie de asuntos logísticos para tener un ambiente de museo pero al mismo tiempo proteger el lugar y todos sus aspectos originales que pudieran ser reveladores a futuro o que pudieran haberlo ya sido: de cómo se usó el edificio, su historia y los horrores que ocurrieron aquí”

(Gacetilla de Prensa Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, junio 2017)

Victor Hugo Morales, periodista

“Siento una mezcla de emoción y de asombro. Es un Museo brillantemente hecho que va trabajando la imaginación, vas enhebrando hechos sumamente dolorosos. Es una visita necesaria, esclarecedora además, porque tenés en compacto, en un mismo contexto, todo lo que es la Historia terrible que se vivió aquí”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, agosto de 2018)

Miguel Bonasso. Autor de *Recuerdo de la Muerte*

“Una cosa es estar afuera, tener un testimonio en la cabeza, y otra cosa es ver las paredes, asociarlas con el sufrimiento de los que pasaron por aquí. Es un lugar extraordinario, muy equilibrado, muy bien planteado en el respeto a la investigación judicial, sobrio en la información, muy veraz. Estos lugares son esenciales siempre, sea cual sea la coyuntura, pero en este momento mucho más. Un lugar como este es de visita obligada”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, agosto de 2018)

Mercedes Mignone. Hija de Emilio Fermín Mignone, fundador del CELS. Su hermana fue secuestrada y desaparecida en la ESMA

“Cada vez que vengo me instalo en el mismo lugar, donde sé que estuvo Mónica y es como si sintiera la cercanía de ella. Al no tener un lugar donde están sus restos. Agradezco mucho a todos los que se han ocupado de este lugar, es muy didáctico. Ojalá muchos puedan venir a visitarlos sobre todos los chicos de los colegios”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, julio de 2018)

Nila Heredia Miranda. Miembro de la Comisión por la Verdad – Bolivia

“No debe haber persona que no termine impresionada de venir aquí. Estos lugares son importantes para la memoria de los pueblos, como una necesidad urgente de que la gente vea y recuerde”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, julio de 2018)

Karen Worcman. Directora del Museu da Pessoa en Brasil

“Es la segunda vez que vengo. Me emociono siempre que estoy aquí porque tengo la impresión de que es un lugar importante para preservar lo que pasó y definitivo para la discusión de cómo están las cosas en el presente y hacia dónde va la sociedad después”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, julio 2018)

Marianela Francisca Arnejo Quintana - Auditora de CIPDH / UNESCO

La sensación que me llevo es de esperanza y reconocimiento a la valentía del pueblo argentino. Esto me rememora lo que ha pasado en Chile y todo el Conosur. Que sean tan jóvenes quienes trabajar acá me asegura que esto no va a morir nunca.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, junio 2018)

Luis Novoa, coordinador del equipo de seguridad humana y defensores de DDHH, oficina del ACNUDH (Colombia)

Recorrer el sitio es un vivencia que toca muchísimo. Como está organizada la información y los guías que presentan lo que es este lugar lo trasladan a uno a lo que ocurrió aquí con las personas que fueron violentadas en sus derechos. Un sitio como este es un símbolo, porque la sociedad civil a través de su organización recupera del Estado un lugar donde ese Estado violó los derechos humanos. Eso es un ejemplo para las generaciones futuras.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, junio 2018)

Victoria Montenegro. Legisladora porteña Unidad ciudadana. Presidenta de la Comisión de derechos humanos, garantías y antidiscriminación.

“Cada vez que venís te vas con más reflexión y con el dolor y la tristeza de que es una parte negra de la historia, pero que no se puede dejar de conocer. Recomiendo que todos los argentinos la conozcamos, y para eso es vital que un espacio de estas características funcione, es parte del patrimonio histórico. Enseñar esto a los más chicos y que tomen conciencia de lo que ha pasado es parte de lo que hemos logrado. A lo mejor los jóvenes no saben por qué defendemos tanto la democracia y este es uno de los baluartes de por qué lo hacemos y el reservorio, el patrimonio viviente, de lo que es nuestra historia”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, marzo de 2018)

Jamila Mohammed. Jueza de Apelaciones en Kenia y Presidenta del Comité Nacional de Prevención de Genocidio

“Tengo una gran emoción y tristeza de ver de cerca lo que ha sufrido una generación de argentinos militantes. También la satisfacción de que nuestro país haya recuperado este lugar y su memoria, que como toda memoria tiene dos momentos: una en referencia a las víctimas sufrientes que mediante la presencia nuestra y de tanta gente honramos el sufrimiento, para que ninguna realidad los pueda injuriar y calumniar. Y luego la otra parte de la memoria que es la pedagógica: uno acá se nutre, se informa, se educa y entiende lo que ocurrió. En este lugar se siente muy de cerca lo que es un genocidio”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, mayo de 2018)

Nils Melzer. Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator especial sobre tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

“Es muy importante para mí visitar este Museo, es un lugar histórico, pude sentir acá la espera de la historia, pero también pude ver cómo Argentina tramita un pasado tan difícil como este. Y no tiene miedo de mirar su Historia y abordar el desafío de una historia tan difícil como esta, y permitir a la sociedad sanar”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, mayo 2018)

Fabrizio Guariglia. Director del área de enjuiciamiento y apelaciones de la corte penal internacional

“Yo era estudiante de derecho durante el Juicio a las Juntas, es decir que la narrativa en torno a la ESMA y los lugares emblemáticos como Capucha y Capuchita siempre tuve una resonancia especial, fue muy interesante verlos corporizados. Muy movilizador e interesante ver y poder poner imágenes y paredes y pisos a lugares que uno conocía por la narrativa del horror. Parecido a lo que vi en S21 en un lugar de Camboya. Todavía el edificio tiene un valor forense importante, a parte del histórico. Pero en el fondo lo que es interesante es como estos espacios despojados tienen un mensaje, hay una cosa fantasmagórica, algo muy fuerte en el sentido de todo lo que te cuentan con el silencio y las paredes”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, mayo 2018)

Carlos Rozanski - Juez Federal

“Todos los años esta semana es especial, pero este año la diferencia está en el momento que estamos viviendo, uno de los peores momentos, de retroceso en materia de derechos. La importancia que tiene la memoria en todo este proceso ya la sabemos. La verdad no alcanza, la justicia complementa pero tampoco alcanza. En este lugar se cultiva el recuerdo de lo que pasó, la única garantía de que no vamos a retroceder. Argentina es uno de los pocos países del mundo que pudo avanzar y tiene la conciencia de que la memoria debe ser cultivada a pesar de los malos momentos que estamos viviendo”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, marzo de 2018)

Lita Boitano. Presidenta de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas

“Deben ser ya 25 veces que vengo, pero hacía mucho que no lo recorría todo. Estoy muy satisfecha de la visita, contenta de haberla podido hacer. La democracia lleva mucho tiempo aprender a vivirla, aprender el disenso. Y no hay que asustarse de las discusiones. Yo pido, como vieja que soy, hacerlo cuerpo a cuerpo y mirándose los ojos”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, marzo de 2018)

Carol Anne Spreen. Profesora de la Universidad de Nueva York

“Siempre traigo a mis estudiantes a este lugar por lo que se puede aprender de él. Sabemos qué paso y entendemos lo terrible, pero atravesar el espacio, tener la experiencia, saber que eran personas que cuestionaban lo que el Gobierno estaba haciendo, puede ampliar la resistencia, da lugar a que se siga cuestionando a la autoridad cuando sabemos que algo está mal y no se está siendo justo. Entender la profundidad del terrorismo del estado, su estructura, enojarse con eso, permite ver también que estas injusticias continúan hoy”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, marzo 2018)

Xavier Antich Valera, filósofo. Universidad de Barcelona.

“Por mi profesión conocía la museografía de la ex ESMA antes de haber venido, pero la visita fue una conmoción absoluta. Algo similar me pasó en Birkenau. Visitar un espacio del que parece lo sabes todo pero donde la parte física, el recorrido por los espacios, te descubren cosas que son difíciles de poner en palabras, desbordan todo lo informativo. Muchos lugares donde se violaron los derechos humanos habían quedado como lugares mudos, pero luego vino una preocupación memorial. No es fácil hacer que los espacios de memoria hablen porque se han borrado trazos, como aquí, con fines criminales. Pero esa auténtica preocupación acabó generando estrategias muy sutiles para dotarlos de vida histórica, para que cuenten hoy no solo aquello que sucedió sino aquello de lo que se puede extraer una lección para el presente y para el futuro, porque la atrocidades no cesan”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, marzo de 2018)

Laura María Rivera de Marinero. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

“Estoy impresionada con todo el recorrido. Es un sitio de muerte pero que está vivo. Tiene mucha carga de energía, no solo por las personas que sufrieron aquí sino por la energía positiva que se le está tratando de inyectar con este proyecto. El espacio de memoria es fabuloso, es necesario, doloroso. Pero que ciertamente el cierre de todo el recorrido con la Justicia es un cierre digno, no que alegra, pero si da esperanza. Creo que es un lugar que se aprende mucho y que por supuesto te deja muchísimas preguntas y ganas de investigar y conocer. Y ganas de llevar esta idea a otros países. Yo soy de El Salvador y también tenemos nuestra propia historia”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, noviembre de 2017)

Claudia Fontes. Artista plástica. Parque de la Memoria.

"Una transformación milagrosa de tan terrible lugar. En alguna parte de mi cuerpo tenía miedo de ir, pero la guía y el maravilloso trabajo museográfico realizado colectivamente me sacaron el miedo, todo el miedo, para siempre".

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, agosto de 2017)

Moushira Khattab. Candidata a directora general de UNESCO, Egipto.

“Visitar este lugar me abrió los ojos. Después de atravesar esta experiencia, lo que he visto de la ESMA, espero que todas las personas estén seguras y nadie sea perseguido por su género, su religión o sus ideas políticas. Eso es democracia, que todos seamos iguales en el disfrute de la vida, sin ningún tipo de discriminación. Considérenme una nueva testigo”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, agosto de 2017)

Mario Navarro. Nieto 119. Restituido por Abuelas de Plaza de Mayo.

“Me llevo una emoción muy grande, me llevo un contagio de promover y de contar a las generaciones futuras qué es este lugar, que existe. Y cómo se ha afianzado esta lucha en mí”.

(Archivo Prensa y Comunicación Museo de Sitio ESMA- Ex CCDTyE, agosto de 2017)



Anexo II: Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Fecha de entrevista
Alejandra Naftal	Directora Ejecutiva del MSE	04/09/2018
Sebastián Schonfeld	Director de Relaciones Institucionales del MSE	04/09/2018
María Elena Alanis	Responsable de RRHH del MSE	04/09/2018
Celeste Orozco	Responsable de Prensa y Comunicación del MSE	28/08/2018
Marcela Iellimo	Asesora Legal del MSE	11/09/2018



BIBLIOGRAFÍA

- Achugar, H. (2003). El lugar de la memoria: a propósito de los monumentos (motivos y paréntesis). en Monumentos, memoriales y marcas territoriales, comps. Elizabeth Jelin y Victoria Langland, 191-216. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio Introductorio. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- Barbuto, V. (2012). Los sitios de memoria en la agenda de la democracia. *Democracia y derechos. Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina*, 2(3).
- Bertranou, J. (2012), “Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones”, mimeo, Los Polvorines, Buenos Aires, ICO/UNGS.
- Bertranou, J. (2013a). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- Bertranou, J. (2013b). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas N° 4*.
- Calveiro, P. (2006). *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Ediciones Colihue SRL. Argentina
- Carnovale, V. (2006). Memorias, espacio público y Estado: la construcción del Museo de la Memoria. *Estudios AHILA de Historia Latinoamericana*, N°2.
- Cerruti, G. (2001). La historia de la memoria. *Revista Puentes*, (3), 21.

- Da Silva Catela, L. (2011). Derechos humanos y memoria. Historia y dilemas de una relación particular en Argentina. *Teoria e Cultura*, 3(1 e 2).
- EMyDH (2016) Donde hubo muerte, hoy hay vida, 1a ed., Buenos Aires: Espacio Memoria y Derechos Humanos, ex ESMA.
- Evans P. (2015) El Estado como problema y como solución. *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Editor CAF. Argentina.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Iacoviello, M., Echebarría, K., Longo, F., , Zuvanic, L., Rodríguez-Gustá, A. L., Iturburu, M., & de la Cruz Orozco, I. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Idiart, A. (2007). Capacidades institucionales, formulación e implementación de programas sociales: Viejos y nuevos programas de salud. *Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- IPPDH (2012) Principios Fundamentales sobre Sitios de Memoria. Documentos IPPDH, CABA, Argentina.
- Isuani, A. E. (1984). Tres enfoques sobre el concepto de Estado. *Revista de Ciencia Política*. Río de Janeiro.
- Jedlowski, P. (2000). La sociología y la memoria colectiva en Memoria colectiva e identidad nacional. Alberto Rosa Rivero, Guglielmo Bellelli, David Bakhurst Editores. País
- Jelin, E. (2002) Los trabajos de la memoria, Siglo Veintiuno editores, España.

- Jelin, E. (2009). ¿ Quiénes?¿ cuándo?¿ para qué?: actores y escenarios de las memorias. In *El Estado y la Memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia* (pp. 117-150). RBA Libros.
- Jelin, E. (2013). Memoria y democracia. Una relación incierta. *Política. Revista de Ciencia Política*, 51(2), 129-144.
- Jelin, E. y Langland, V. (2003). Monumentos, memoriales y marcas territoriales. *Memorias de la represión. Buenos Aires: Siglo XXI*.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudio Rurales*. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1, N° 1.
- MCPN (2015). (2015). El Nunca Más y los crímenes de la dictadura. Ministerio de Cultura. Presidencia de la Nación. Argentina. Publicación WEB. Disponible en: [<https://librosycasas.cultura.gob.ar>]
- Memoria Abierta (2015). Documento Final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo. Disponible en: [https://issuu.com/memoriaabierta/docs/documento_final_de_la_junta_militar]
- Mendoza García, Jorge (2005) Exordio a la memoria colectiva y el olvido social. Athenea Digital - num. 8. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México.
- MJyDDHH (2015). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos. Espacios de memoria en la Argentina ; coordinación general de Judith Said. - 1a ed.. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- MSESMA (2015) Memoria Anual 2015. Museo Sitio de Memoria ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio.

- MSESMA (2017) Memoria Anual 2017. Museo Sitio de Memoria ESMA- Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. *Estrategias de investigación cualitativa*, 1, 213-237.
- Novaro, M. (2008). Derechos humanos y política democrática. Las tareas de la historia y de la Justicia entre populismo y liberalismo. *Memoria y Derecho Penal Buenos Aires: Fabián Di Placido Editor*, 2-25.
- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. *América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio* (Vol. 1). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos. *Estudios CEDES*, 3(2).vol. 3, no 2. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2004). "La formación del Estado argentino" Editorial Ariel, Buenos Aires, 2004.
- Oszlak, O. (2015). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Editor CAF. Argentina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. , Buenos Aires, CEDES.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Buenos Aires: Mimeo.
- Pastoriza, L. (2004). ESMA, modelo para armar. *Revista Puentes 11*, 10-16.

- Piper-Shafir, I. y Fernández-Droguett, R. (2013). *Psicología Social de la Memoria: Espacios y Políticas del Recuerdo*. Universidad de Chile
- Pomares, J., Gasparin, J., & Deleersnyder, D. (2013). Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. *Documento de Trabajo*, (117).
- Repetto, F. (2007). *Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas*. Alonso, G. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- Ricoeur, P. (1999). *La Lectura Del Tiempo Pasado: Memoria y Olvido*. Universidad Autónoma de Madrid, Arrecife. España.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007). *Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación*. *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Romanin, E. A. (2013). Decir la verdad, hacer justicia: Los Juicios por la Verdad en Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 5-23.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista Desarrollo Económico Vol 32 N°128*.
- Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona abierta N° 50*.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza Editorial S.A.
- Todorov, T. (2002). *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*. Ediciones Península. Barcelona, España.

- Verbitsky, H. (1995). *El vuelo*. Buenos Aires: Planeta.
- Weber, M. (2015). La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del estado). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Editor CAF. Argentina.



Universidad de
San Andrés

REFERENCIAS**Decretos y Leyes consultados:****Decretos****Leyes**

Decreto 1003/1989

Ley 22.924

Decreto 1133/2015

Ley 23.040

Decreto 1259/2003

Ley 23.049

Decreto 1333/2008

Ley 23.492

Decreto 157/1983

Ley 23.511

Decreto 158/1983

Ley 23.521

Decreto 1581/2001

Ley 24.043

Decreto 2098/2008

Ley 24.411

Decreto 4/2010

Ley 24.952

Decreto 70/1991

Ley 25.779

Decreto 715/2004

Ley 25.914

Ley 26.085

Ley 26.415

Ley 26.691

Ley 26.935

Ley 27.008

Sitios web consultados:

- http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2929.pdf
- <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>
- <http://www.desaparecidos.org>
- <https://www.clarin.com/>
- <https://www.lanacion.com.ar/>
- <https://www.lacapital.com.ar/>
- <https://www.cronista.com>
- <http://memoriaabierta.org.ar/wp/>
- <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos>
- <https://www.argentina.gob.ar/noticias/este-mes-nos-visitaron-4>

