



LOS “MENORES” EN LA AGENDA DE GOBIERNO

*Javier Moro**

La definición del problema es una instancia estratégica en el proceso de elaboración de las políticas, donde se ponen en juego intereses y se determinan los límites conceptuales sobre los que se edifican las acciones gubernamentales. En este sentido, el caso de “los menores” como problema público en Argentina se presenta en este artículo como un ejemplo paradigmático: una definición del problema construida en términos pseudojurídicos a comienzos del presente siglo, consolidó ciertos prejuicios en las concepciones sociales y dio forma a un dispositivo institucional que aún perdura.

The definition of a problem is a strategic instance in the process of policy-making, where interests are at stake and the conceptual limits on which government action is based are determined. In this sense, the case of “the minors” as a public problem in Argentina presents itself as a paradigmatic example; a definition of the problem constructed in pseudojuridical terms at the start of this century, it strengthened certain prejudices in social concepts and gave rise to an institutional device that still survives.

Introducción

Este artículo juega a dos puntas. Por un lado, es un análisis de la cuestión de los “menores” como problema público y de la implementación de un dispositivo institucional en torno al mismo.

* Investigador del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Egresado de la II Promoción de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO-Sede México.

Nuestro énfasis está puesto en vislumbrar el uso del término *menores* como categoría definida por agencias estatales (policía, sistema judicial e instituciones gubernamentales de asistencia a la infancia) y aplicada a cierto sector de la infancia y de la adolescencia. Por otro, es un planteamiento teórico en cuanto al análisis de la definición del problema como momento clave dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas.

Nos distanciamos de enfoques que, desde una intención pragmática, suelen pasar por alto la definición del problema como una instancia relevante en el proceso de conformación de una política pública. Desde esa posición algunos autores proponen concentrarse en las soluciones de los problemas, ya que son éstas los verdaderos objetivos de las políticas.¹ Por el contrario, aquí sostenemos que la importancia del momento de la definición radica en que la solución o la acción que se adopte en torno a un asunto está íntimamente relacionada con los términos en que se lo defina. Los problemas no se presentan como datos, son construcciones que se realizan dentro del juego de las políticas públicas. Se trata de un proceso dinámico de interacción, en el que se puede hablar de lucha política por establecer quién y cómo define una cuestión que puede convertirse en problema y entrar así definido en la agenda de gobierno. Siempre esa definición es una construcción analítica subjetiva que conlleva una gran importancia estratégica en términos del control de entrada en la agenda de gobierno.

Para describir este momento crucial en el proceso de elaboración de las políticas públicas llamaremos la atención sobre el sistema de minoridad en Argentina. ¿Cuándo los menores de edad se vuelven un problema público? ¿Quién y cómo lo define? ¿Cuándo se produce la primera toma de posición al respecto por parte del Estado? ¿Cómo se mantiene o no el asunto en la agenda de gobierno? ¿Qué cambios se producen en la definición a través del tiempo, si es que los hubo?

Un dato llamativo es la calificación de *menores* a un determinado grupo socioetáreo y no la denominación más corriente de niños/as y adolescentes. Este término proviene del saber jurídico y nos provee

¹ Para profundizar en este enfoque, véase Eugene Bardach, "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Ed. Porrúa, 1993, p. 233.

de una clara señal acerca de la definición del problema (la ambigüedad de esta categoría abarca y confunde desde *menores* abandonados hasta *menores* infractores). Se puede adelantar, a modo de hipótesis, que esta denominación no es ingenua. Si de por sí la niñez se define a partir de una característica negativa respecto de lo que no es adulto, en el caso de los *menores* la negación es doble: *no* son adultos y *no* son niños/as o adolescentes. Es decir, *menor* legalmente es quien no ha alcanzado una determinada edad que se considera la mayoría, a partir de la cual se es plenamente responsable de los actos individuales y poseedor por completo de todos los derechos ciudadanos, pero además el *menor* tampoco es encasillado en los compartimentos tradicionalmente atribuidos a la infancia y a la adolescencia. Por ahora, con esta primera aproximación, son *menores* porque aún "carecen de ...la edad, ...la responsabilidad, ...¿los derechos?". De este modo determinado grupo socioetéreo, se hace acreedor de derechos especiales de protección y de la intervención tutelar del Estado.

Cómo y cuándo los "menores" se vuelven un problema público. De las damas de beneficencia al Estado paternalista

Todos los grupos sociales a lo largo de su historia construyen diferentes maneras de socializar a las nuevas generaciones por medio de aprendizajes, costumbres e instituciones, a través de éstas los niños se van integrando al orden social establecido. En Argentina, desde el ámbito estatal se destaca el surgimiento de dos estrategias de socialización en diferentes momentos históricos, que luego continúan paralelamente. Por un lado, antes de finalizar el siglo XIX se establece por ley la educación universal, obligatoria y gratuita (Ley Nacional 1420), desde entonces la escuela pública primaria cumplió un papel importante en la integración sociocultural del país a través de la socialización de la infancia. Por otro lado a fines del siglo pasado comienzos del actual, cierto sector de la infancia, sobre todo los hijos de los inmigrantes, comenzó a ser visto por diferentes actores de la sociedad con preocupación y como una amenaza; esos actores (principalmente de la élite política) demandan la intervención estatal en

la materia y recurren a un término extraído del saber judicial para darle carátula al problema. Esos niños pasaban a ser *menores* (*ya sean infractores o abandonados*) sobre quienes el Estado debía ejercer la tutela. Estas denominaciones, lejos de tener la precisión del vocabulario jurídico, permiten un uso ambiguo y arbitrario. Esas categorías ambiguas son las de “menores infractores y abandonados”. La primera, “menores infractores”, es imprecisa en tanto el modelo tutelar al cual se ajustan las leyes y las instituciones en la materia reconoce a los menores de edad como inimputables y por lo tanto sujetos a un régimen especial. Las leyes de menores en Argentina no exigen la necesidad de comprobar que el *menor* incurrió en una infracción al código penal para proceder a un tratamiento institucional que implique la privación de la libertad. Muchas veces el diagnóstico de la personalidad y del ambiente familiar tienen más peso que la conducta en sí misma. En cuanto a la categoría de *menor abandonado*, o tal vez un poco más refinada y extensiva la de *menor en situación irregular*, su aplicación (a quiénes y cómo se aplica) esboza con toda claridad los alcances de este discurso de protección (o de beneficencia) el que podemos relacionar con el encubrimiento de las prácticas de control social asociadas a las agencias del sistema penal.

En la historia sociopolítica argentina podemos establecer una periodización analítica, de manera un tanto esquemática y sintética, en cuanto al tratamiento de la infancia, sin intenciones de presentarlo como un proceso lineal y del todo coherente. Podemos distinguir un primer periodo que va desde los tiempos de la colonia hasta principios del siglo pasado, en el que la característica principal era la atención de niños y niñas huérfanos por parte de la Iglesia católica. En esta etapa el incipiente aparato estatal no intervenía de manera directa, sino a lo sumo delegando, en una situación que tampoco alcanzaba dimensiones de un problema público. La primera aparición de una decisión gubernamental en la materia se produce en 1823, cuando el gobierno de Buenos Aires otorga a la Sociedad de Beneficencia la capacidad de administrar bienes del Estado. Esta sociedad era una organización privada, no lucrativa, y con una función social: la educación femenina y la asistencia a expósitos y huérfanos. Sus integrantes eran mujeres pertenecientes a las clases más pudientes y ligadas al poder político, y junto con la Iglesia son los dos actores principales de este momento histórico.

Hacia fines del siglo pasado se produce un cambio estructural en la conformación social y urbana de la ciudad de Buenos Aires, debido a la gran inmigración europea que llega en muy pocos años a duplicar su población. El correlato de esto fueron graves problemas de vivienda (aparece el "conventillo", un tipo de inquilinato con sobrepoblación en condiciones de hacinamiento), falta de empleo, explotación de niños y mujeres en fábricas y talleres.² A todo esto hay que adicionarle las consecuencias socioculturales que aparecen con la inmigración, sobre todo en lo que se refiere a los cambios en las normas de socialización de los niños, cambios en la estructura familiar, y el proceso mismo de adaptación al nuevo ambiente cultural. En este contexto, los niños y adolescentes que trabajan en la calle comienzan a convertirse en un problema de interés para el Estado y para ciertos sectores sociales. En los diarios de debate parlamentario de la época puede constatarse la creciente preocupación por el tema y las discusiones sobre la necesidad de instrumentar una legislación distinta que la de los adultos para permitir la intervención de la acción estatal.

Este segundo periodo connota la definición del problema y las posteriores políticas que se implementaron. Pero para comprenderlo en su magnitud global hay que considerar algunos sucesos importantes respecto del tratamiento de esta temática que se producen en el saber jurídico. En efecto, en Estados Unidos hacia principios de siglo comienzan a observarse los primeros "logros" del movimiento "progresista" prosalvación del niño, que requería un trato legal diferencial al de los adultos para los niños y consigue la creación de tribunales de menores; el primero fue en Illinois y luego siguieron casi todos los demás estados. La fundamentación de esta modificación era que el niño no podía ser considerado responsable de sus actos, por lo tanto había que atacar sus verdaderas causas que

² Según el Censo de 1914 el 58% de la población era extranjera: en 22 600 casas de comercio de Buenos Aires trabajaban 5 600 *menores*, en 11 000 fábricas y talleres trabajaban 6 300, y a domicilio lo hacían 318. Nos apoyamos en datos de dos investigaciones coordinadas, para las secciones argentinas, por Lucila Larrandart en E. García Méndez y E. Carranza, *Infancia, adolescencia y control social en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1990, pp. 11-130, y de los mismos autores, "Desarrollo de los tribunales de menores en Argentina: 1920/1983", en *Del revés al derecho*, Buenos Aires, Ed. Galerna, 1992, pp. 9-113.

estaban en el medio ambiente y no juzgar las conductas.³ Éste fue un cambio sustancial en la concepción con consecuencias en el terreno de las prácticas institucionales del tratamiento de la infancia.

En Argentina si bien no se crean tribunales de menores se instrumenta la intervención del Estado. El diputado conservador Luis Agote presenta el proyecto de "Tutela del Estado" en 1910, que es aprobado nueve años después con algunas modificaciones. En su fundamentación Agote dice: "...se trata de suprimir por la ley que propongo ese verdadero cultivo del crimen que principia en las calles vendiendo diarios y concluye en la penitenciaría con crímenes más o menos horribles".⁴ Esta primera legislación nacional, ley 10903, continúa actualmente en vigencia. A partir de aquí, el enfoque predominante sobre este problema es una concepción etiológica que se conjuga con una noción de prevención entendida desde un discurso de la defensa social.⁵ La prevención se debe realizar atacando las causas que siempre se visualizan relacionadas con la familia, la educación, la vivienda, etc. Por lo tanto se debe extraer al niño de ese contexto para llevar a cabo su reeducación y resocialización, por medio de la pena y la vigilancia para prevenir la delincuencia. El juez, en representación del Estado, puede actuar como "buen padre de familia" disponiendo de un menor de edad hasta los 21 años por causas que él considere encuadran dentro de un diagnóstico de "riesgo moral o material" (artículo 15), entre otras. Como se puede apreciar estas nociones de riesgo moral y material son sumamente

³ "El movimiento prosalvación del niño no era una empresa humanitaria de ayuda a la clase obrera y frente al orden establecido. Al contrario, su impulso procedía primordialmente de la clase media y superior, que contribuyeron a la invención de nuevas formas de control social para proteger su poderío y sus privilegios. Este movimiento no fue un fenómeno aislado, sino que refleja cambios masivos acontecidos en el modo de producción, desde el dejar hacer hasta el capitalismo monopolístico, y en la estrategia de control social, de la ineficaz represión, a la benevolencia del Estado Benefactor", A. Platt, *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1989.

⁴ E. Carranza y E. García Méndez (comps.), *Infancia, adolescencia y control social en América Latina*, Buenos Aires, Illanud-De Palma, 1990.

⁵ "El concepto de defensa social tiene subyacente una ideología cuya función es justificar y racionalizar el sistema de control social en general y el represivo en particular". La sociedad es concebida como una unidad orgánica ahistórica y abstracta, se naturaliza el orden social, los delincuentes (que son considerados minoría) son la gente enferma—desviada— justificando la reacción de la sociedad por medio de la tutela del Estado que representa los valores de la mayoría, M. Pavarini, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, México, Siglo XXI, 1988.

ambiguas, dan lugar a un poder omnímodo del juez para "disponer" de un menor con base en un amplio margen de interpretación, que en la práctica opera a través de estereotipos y prejuicios sociales aplicados a los "otros", a los "diferentes": la infancia de los sectores pobres, de los inmigrantes y de los provincianos. Muy difícilmente estas medidas tutelares recaen sobre algún menor que no sea de sectores de escasos recursos; si llega a un juzgado algún caso de sectores de clase media o alta, éste se resuelve con la intervención de un profesional, nunca con la internación del menor en un instituto.

Desde esta etapa hasta nuestros días surgen nuevos institutos de internación de menores y el continuo aumento de la población de los mismos, la mayoría en zonas rurales alejadas de las comunidades de origen de los niños. Se mantiene como constante hasta la fecha una intervención tutelar del Estado que se focaliza hacia las supuestas causas de la delincuencia. Se dejan de lado las conductas como motivación de la acción del juez; de este modo no importa si el niño ha sido víctima o infractor, se analogan en la práctica abandono y delincuencia, lo que se ve reforzado por edictos policiales que prohíben a los niños vagabundear, mendigar y trabajar en lugares públicos.⁶ A lo largo de estos años los niños de los sectores de menores recursos "...han sido víctimas de la falta de garantías frente al proceso y de una absoluta discrecionalidad frente a las medidas de las que pueden ser pasibles. El niño no es considerado sujeto de derecho sino objeto de tratamiento y segregación".⁷ Es la definición inicial del problema lo que permitió y sigue permitiendo este tratamiento hacia la infancia de los sectores sociales más postergados.

Así se crea una distinción entre las categorías de niño y *menor*. Ambas son construcciones sociales que surgen en determinados momentos históricos. Queremos destacar las diferentes connotaciones que adquieren ambas desde fines del siglo pasado y cómo se cristalizan institucionalmente a lo largo del actual. En primera instancia nos apoyamos en el ya clásico trabajo de Philippe Ariés, quien sitúa el "descubrimiento" de la *infancia* como un lugar diferen-

⁶ Estos edictos le otorgaron a la policía de "juzgar", por lo cual en varias oportunidades han provocado conflictos entre sus poderes y los del juez. Este accionar policial también se establece a partir de fuertes connotaciones de estereotipos.

⁷ *La tutela del Estado y los derechos del niño*, Taller para la reforma de la legislación infanto-juvenil, Buenos Aires, UNICEF-Argentina, junio de 1993.

te al mundo adulto recién hacia fines del XVII.⁸ A partir de ahí la “infancia” se define como concepto desde un sentido negativo en relación con la adultez, es decir por lo que no es adulto.⁹

Dentro de un contexto histórico específico, nos interesa hacer hincapié en el fenómeno de desplazamiento de los procesos de socialización de la progente del ámbito privado a la esfera pública. Esto se pone claramente de manifiesto en Argentina con el surgimiento de la escuela obligatoria y por la aparición de un derecho tutelar por parte del Estado en detrimento de los derechos de patria potestad de los progenitores. La escuela se erige como una institución central de socialización relativa a la infancia y es a partir de ella que se delimita la noción de niño y la de *menor*. Aquellos que se integran con relativo éxito a la institución son inscritos en el universo de los niños; mientras que los que son rechazados porque no se “adaptan”, porque son “distintos”, porque son “rebeldes”, se inscriben en el universo de los *menores*. La escuela funciona, de esta manera, con todas las características de una institución normalizadora, con el poder y con el saber para definir qué es lo normal y qué lo anormal;¹⁰ como la encargada de la demarcación de fronteras entre los campos de la infancia “normal” y la infancia “anormal” (en este caso será la infancia infractora). Los *menores* son los niños provenientes de los sectores de menos recursos que son rechazados por el sistema escolar y en torno a los cuales se constituyen un *dispositivo institucional* (Michel Foucault) y un *campo* específico (Pierre Bourdieu). Ambos sistemas, el educativo formal y el de minoridad, se prolongan a lo largo del siglo y nos hablan de dos formas de proveer mecanismos de socialización por parte del Estado.

⁸ *Centuries of childhood. A social history of family life*, Nueva York, Ed. Vintage Books, 1962.

⁹ Niñez, adolescencia y vejez se definen como secuencia, por falta de complementariedad, en relación al mundo adulto, de este modo la única definición de sentido positivo es el ser adulto. Véase M. Nauhardt, *La construcción social del concepto adolescente: el discurso de algunos procesos de investigación demográfica*, tesis, FLACSO-México, 1995.

¹⁰ Elena Azaola, *La institución correccional en México: una mirada extraviada*, México, Siglo XXI, 1990, p. 25. También para el caso argentino, “La escuela como frontera”, Miguel Talento, en *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, Buenos Aires, Ed. Galerma, 1991. Para un análisis similar para el caso francés: Robert Castel, “La escuela obligatoria y la invención de la infancia anormal”, en *Espacio de poder*, Madrid, Ed. La Piqueta, 1991.

El caso que nos incumbe se define y legítima a partir del saber judicial. Desde principio de este siglo, el Estado comienza a tutelar a los *menores* a través de la figura paternalista del juez, quien llega a tener un poder casi omnímodo para "disponer" del *menor*. Los *menores*, en tanto pobres y desamparados, pasan a ser objetos de compasión y de beneficencia, a la vez que al ser vistos como potenciales delincuentes pasan a ser objetos de control y represión. Los niños abandonados y los niños trabajadores se convierten en un problema público. A principios de siglo esta carátula recaía sobre los hijos de los inmigrantes europeos, mientras que hacia la década de los cuarenta pasa a corresponder a los hijos de los migrantes de las provincias del interior del país y de los inmigrantes de países limítrofes.

Sobre esta ambigüedad y vaguedad de conceptos, que contienen tanto la legislación como los edictos policiales, las agencias judicial y policial definen y producen delincuentes víctimas, dice Becker: "...los grupos sociales crean desviación dictando las normas cuya infracción constituye desviación, aplicando estas normas a determinadas personas y etiquetándolas como "outsiders". Desde este punto de vista la desviación no es el acto cometido por la persona sino más bien una consecuencia de la aplicación de normas y sanciones a un delincuente por parte de otros. El desviado es una persona a quien el etiquetamiento ha sido aplicado con éxito".¹¹ Desde esta perspectiva también existen estereotipos, demandas de rol y una carrera burocrática para los actores de las instituciones estatales intervinientes, dependencias del poder ejecutivo, del sistema judicial y la agencia policial. Estas instituciones aparecen aceptando la responsabilidad que la sociedad les delega para reeducar a los desviados desde una justificación ideológica de la defensa social.¹² En la práctica, los institutos de menores actúan como mecanismos de selección y clasificación, "victimizan" a un determinado grupo socioetáreo, lo signan, lo estigmatizan y lo introducen en una carrera criminal (esto se refleja en los índices de reincidencia). Al respecto Foucault señala que los castigos no están destinados a suprimir las

¹¹ Becker, citado por Baratta, *op. cit.*

¹² "El concepto de defensa social tiene subyacente una ideología cuya función es justificar y racionalizar el sistema de control social en general y el represivo en particular", Massimo Pavarini, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, México, Ed. Siglo XXI, 1988.

infracciones sino más bien a distinguirlas, a distribuirlas, a utilizarlas, por lo cual plantea a la penalidad como una manera de administrar los ilegalismos, y el éxito de la prisión es producir y especificar la delincuencia.¹³

Pero este proceso no puede entenderse como algo mecánico, ni se trata de constatar aquí su corroboración empírica. Son interesantes las contradicciones que se generan dentro del aparato estatal, los procesos de conformación de nuevas políticas, la lucha de las organizaciones por mantener las viejas instituciones y la incidencia del surgimiento de nuevos actores (en este caso las Organizaciones no Gubernamentales, ONG).

En tal sentido dentro del saber jurídico, que promueve y convalida este dispositivo institucional, en las últimas décadas se producen cambios significativos. Se puede observar el surgimiento de nuevos instrumentos a nivel internacional sobre los derechos del niño, pactos y declaraciones cuyo corolario es la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Algunos autores hacen referencia a un cambio de paradigma, de un modelo tutelar a un modelo garantista.¹⁴ El primero se puede esquematizar rápidamente como fundado en una concepción de la defensa social y de la prevención de las supuestas causas del abandono y la delincuencia (justamente su interés no son las conductas sino las supuestas causas: un medio social y familiar enfermo, la herencia, la personalidad, etc.). Este modelo de "protección" e institucionalización del *menor* se prolonga al amparo del desarrollo del Estado de bienestar. Desde mediados de la década de los setenta comienza a tomar fuerza, dentro del saber jurídico, una concepción iushumanista desde la cual se reconoce a la infancia y a la adolescencia como sujetos de derecho, ésta es reconocida como el modelo garantizador y propone formas de intervención alternativas a la internación y privación de la libertad de niños/as y adolescentes. La

¹³ Foucault, *op. cit.*, 1989.

¹⁴ Emilio García Méndez lo plantea como un cambio de paradigma fundamental en el saber jurídico, en *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Bogotá, Ed. Forum, 1994, pp. 28-30. Elena Azaola se refiere a este cambio en términos de transición de un modelo a otro, véase "Posibilidades y límites de dos modelos de justicia para menores", ponencia presentada en el *Coloquio Multidisciplinario sobre Menores. Diagnóstico y Propuestas*: 25-26/10/95, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en prensa.

Convención Internacional por los Derechos del Niño del año 1989, promovida por la UNICEF y que en Argentina adquirió rango constitucional en la reforma a la Carta Magna del año 1994, es el mejor exponente de este nuevo paradigma. Esta nueva orientación se corresponde en Argentina con un auge, desde la vuelta a la democracia, de diversas ONG que desde esta nueva perspectiva llevan a cabo diferentes actividades dirigidas a promover la situación de la infancia y a lograr una redefinición en la concepción del *menor* presente en las políticas públicas. Se inscriben, de esta forma, como nuevos actores en el escenario de las políticas públicas hacia la infancia. Aunque la Convención de los Derechos del Niño ahora tiene rango constitucional, debido a la reforma a la Carta Magna del año 1994, no se ha adecuado la anterior legislación y sigue vigente y funcionando la ley de 1919.

La "marca" de las políticas

En esta rápida reseña se reafirma que, desde la concepción inicial del problema, se produce un proceso de semantización en el que determinados niños se vuelven "menores" a los que el Estado debe "proteger" para evitar la delincuencia. Desde 1919, se han instrumentado sistemáticamente políticas que remitían al sistema judicial para responder a problemas de origen social. En este sentido puede decirse que, en lo que respecta a la infancia, se ha "judicializado" un problema social.

Esto nos remite a considerar nuevamente la definición inicial del problema y el contexto en que se formuló. A principios de este siglo el problema para la entonces clase política dominante, la élite oligárquica, era como consolidar una integración social mínima indispensable para sostener su proyecto político. Teniendo en cuenta las altas tasas de inmigración de entonces, sumado a las "peligrosas" ideas socialistas y anarquistas que los inmigrantes traían de Europa, el disciplinamiento de estos sectores pasó a ser una preocupación importante y tema de debate.¹⁵

¹⁵ Aquí conviene recordar que la Ley de Residencia, por la cual el Estado tenía la facultad de expulsar extranjeros, es del año 1902 (continuó en vigencia hasta 1958).

¿De qué se valieron las señoras de las clases pudientes y los diputados conservadores para introducir en la agenda la cuestión del menor? Teniendo en cuenta que no sólo lograron esto sino que la políticas implementadas desde esta concepción siguen aún vigentes es oportuno tomar nota de que "...un común denominador de todas las investigaciones sobre formación de agenda es descubrir que la manera de marcar (*labelling*) las cuestiones es decisiva para determinar el tipo de atención que merecerán. Una de las tácticas más frecuentes de caracterización, que usan los interesados en ciertos asuntos, es tratar de presentarlos como "asuntos de valencia", de gran consenso afectivo".¹⁶ En este sentido puede analizarse como intencional en la estrategia de los interesados el llevar al terreno jurídico la definición, esto es, plantear el problema en términos de los *menores*. Así se vuelve necesaria la participación paternalista del Estado para la protección y prevención de los menores y también para defender la sociedad del problema de la delincuencia. ¿Quién podría oponerse a la protección de los menores y no volverse un "desalmado"? También es notorio que estos "asuntos de valencia" se montan sobre fuertes representaciones y estereotipos sociales, los reafirman y les otorgan un sentido y una explicación. Comprender esto es vital para entender la continuidad de estas políticas y la vinculación inmediata de abandono y delincuencia.

También se desprende de la breve reseña histórica las consecuencias que ha tenido la implementación de estas políticas. Así como para introducirse en agenda ha sido utilizada estratégicamente una marca (*labelling*) para lograr mayor consenso al respecto, así también se pueden evaluar qué efectos ha tenido el uso de esta etiqueta. Parece evidente que su utilización no sólo ha logrado éxito para entrar en la agenda sino que también ha provocado un alto poder de etiquetamiento sobre este grupo socioetáreo. Un estigma ha recaído sobre cada niño puesto a "disposición de un juez, ya sea por una causa de infracción o como víctima de abandono. Dejaba de ser

¹⁶ "Por asuntos de valencia (*valence issues*) entendemos aquellos asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controvertidas". Barbara Nelson, "La formación de una agenda. El caso de maltrato a los niños", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, pp. 112-113.

niño, empezaba a ser "menor",¹⁷ triste rito de pasaje que históricamente ha puesto a los niños de las clases populares en la "carrera criminal".

Teniendo en cuenta este verdadero "poder configurador"¹⁸ de las políticas aplicadas en materia de *minoridad*, son varios los autores que se refieren a sus efectos como "profecías que se autorrealizan",¹⁹ haciendo referencia al autocumplimiento del etiquetamiento que ellas mismas producen. Esto también se puede plantear como un sistema que genera su propia clientela. En este sucinto análisis se devela, al menos para este caso, como un momento particularmente importante la definición del problema. Vale la pena aclarar que no se está sustentando que luego de la definición se produce un efecto mecánico de estigmatización, en realidad este proceso se da más bien a partir de su implementación y sus prácticas cotidianas.

Aportes para el análisis de las políticas

En primera instancia se verifica que la definición del problema es un paso crucial dada su íntima relación con las posteriores soluciones o políticas implementadas para ello. De alguna manera puede aseverarse que *la definición del problema actúa como el horizonte dentro del cual se ponderan las diferentes alternativas de acción*. Para dar dimensión a la importancia estratégica de la definición del problema es pertinente traer algunas de las consideraciones de Janet Weiss²⁰ sobre tres papeles distintos e interrelacionados que cumple la definición del problema en el proceso de las políticas públicas. En tanto *apertura*, la definición constituye el marco intelectual que guía y enmarca el proceso de debate de políticas. En tanto

¹⁷ "...los grupos sociales crean desviación dictando las normas cuya infracción constituye desviación, aplicando estas normas a determinadas personas y etiquetándolas como *outsiders*. Desde este punto de vista ...el desviado es una persona a quien el etiquetamiento ha sido aplicado con éxito". Becker, citado por A. Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, México, Siglo XXI, 1986.

¹⁸ M. Foucault, *Vigilar y castigar*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1989.

¹⁹ E. Zafaroni, *En busca de las raíces perdidas*, Buenos Aires, Ediar, 1989. También García Méndez E., *Autoritarismo y control social*, Buenos Aires, Hammurabi, 1987.

²⁰ J. Weiss, "The powers of problem definition: the case of government paperwork", en *Policy Sciences*, núm. 22, Estados Unidos, 1989, pp. 97-121.

parte integral del proceso de elaboración de las políticas, la definición entra en interjuego con las acciones que recaen sobre ella, es un proceso dinámico en el cual pensamiento intelectual y conducta institucional se guían mutuamente. A la vez, la definición del problema para lograr consenso debe penetrar las principales redes de la arena política. Finalmente, la definición de un problema en tanto *producto político*, incita discursos, localiza responsabilidades y moviliza la participación política en torno a determinados símbolos “iluminados” por esa definición, “...la atención más importante para una definición dada es un producto de significación, cómo éste legitima algunos hilos del argumento político, moviliza algunos participantes e invita a la gente a ver asuntos públicos de manera diferente. En sus múltiples papeles, la definición del problema constituye una fuente de estabilidad y flexibilidad en el proceso político”.²¹

Una característica propia de este campo distintivo de las políticas públicas, que es el de la *minoridad*, es que instrumenta su forma de operar a través de categorías ambiguas que dan lugar a una importante cuota de arbitrariedad en su implementación. Esto es así, a pesar de posicionarse a partir del terreno jurídico donde la pretensión de precisión de las categorías y conceptos es un requisito indispensable. Como dice P. Bourdieu refiriéndose al ejercicio de la violencia simbólica, la dominación “debe disimularse bajo el velo de las relaciones idílicas según el modelo oficial de las de parentesco, en fin, hacerse desconocer para hacerse reconocer”.²² Así, desde el modelo tutelar se crean²³ *menores* para ser “protegidos” por el juez que hace las veces de “buen padre de familia”. A la vez los *menores* son objeto de estudio para ciertas disciplinas y son clientes permanentes de un dispositivo institucional. Dado que estas categorías operan en conjunción con fuertes estereotipos sociales, un adolescente de las clases medias y más pudientes tiene una posición privilegiada respecto a los adolescentes de familias de sectores populares.

En este punto queremos retomar la discusión abierta en torno a la importancia central o no de la definición del problema en el proceso

²¹ J. Weiss, *op. cit.*, p. 118, (la traducción es nuestra).

²² Citado por Jacques Lagroye, *op. cit.*, p. 193.

²³ El término no es exagerado desde la perspectiva adoptada a lo largo del presente trabajo, es decir analizando el proceso en términos relacionales e interactivos y no en términos ontológicos y sustantivos.

de elaboración de políticas. Un autor como Eugene Bardach enumera los que a su criterio constituyen los principales obstáculos a la hora de definir un problema,²⁴ con el objetivo declarado de demostrar que éstos son "esencialmente manejables". "La gente que dice que definir el problema es verdaderamente el paso más arduo", o frases por el estilo, se engaña a sí misma y *mistifica innecesariamente el análisis de la política pública*. Mi propósito en este trabajo era *rescatar la visión del sentido común*: la definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de políticas" (cursivas nuestras).²⁵ Este "pragmatismo optimista" simplifica al extremo el momento de la definición del problema para abocarse a la solución de los mismos, lo que de antemano se considera como lo más importante del proceso político. Sin embargo la realidad social no es tan simple y transparente, ya por ende no puede esperarse que el sentido común sea infalible. El objetivo primario de este artículo, a riesgo de ser acusado de mistificar el problema, ha sido destacar la importancia estratégica que conlleva la definición del problema en términos de control de entrada en la agenda de gobierno. En tal sentido pensamos que, tal como fueron analizadas, las políticas del área de *minoridad* corroboran y refuerzan estas apreciaciones.

Los problemas ingresados a la agenda de gobierno no son entidades de carácter ontológico, no se descubren ni se identifican, sino que se definen, como sucede con la categoría "menores". Son construcciones llevadas a cabo dentro del proceso de interacción entre diferentes actores, cada uno con estrategias, intereses y un poder relativo propio.

En el transcurso del presente trabajo hemos hecho alusión a los diferentes papeles que desempeñó la definición del problema en términos de *menores*. Desde esta perspectiva es importante contrastar cómo juega la definición del problema en los tres roles principales que señala J. Weiss:²⁶ en tanto *apertura* del proceso de elaboración

²⁴ Las principales dificultades son: 1) acotar los límites del problema para acotar su suboptimización. 2) evaluar el carácter e intensidad de los sentimientos ciudadanos. 3) "desempacar" el problema de cuestiones retóricas, 4) evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones, 5) deslegitimar definiciones basadas en sentimientos ciudadanos que vayan en contra del interés público. En L. Aguilar Villanueva, 1993, pp. 231-232.

²⁵ *Ibid.*, p. 233.

²⁶ *Ibid.*, pp. 112-117.

de las políticas, a definirse el problema en términos de *los menores*, ya sean abandonados o infractores, el debate se sitúa dentro de los parámetros de lo que hemos caracterizado como el modelo tutelar. Se producen discursos que legitiman y dan formas a determinado dispositivo institucional, el cual atraviesa las instituciones y guía el accionar de las organizaciones. En esta última observación aparece el papel de la definición del problema como *parte integral del proceso político*. Es decir, como parte de la interacción permanente que caracteriza a este proceso. Al respecto, vimos cómo la terminología jurídica (o cuasi jurídica) se conjugó con visiones políticas y representaciones sociales para dar lugar a la definición del problema y su puesta en práctica. Finalmente la definición juega una instancia clave como *resultado político*, ya que colabora a posicionar y responsabilizar a los actores estatales desde lugares paternalistas, mientras que articula el discurso que deja a los *menores* como simples objetos receptores de compasión y/o represión.

Aquí nos interesa, además de señalar el poder de la definición del problema, evaluar su impacto en el proceso de las políticas. En tal sentido debemos tener en cuenta que “en muchas circunstancias apremiantes, los gobiernos deberán actuar por razones morales, jurídicas, políticas, operando con débiles razones cognoscitivas. En estos casos, las políticas públicas muestran con toda claridad que son sólo conjeturas causales sujetas a prueba, hipótesis de actuación susceptible de error”.²⁷ Consideramos que ha quedado fundamentado que en este caso, la definición del problema se realizó en función de una necesidad sociopolítica de cierto sector social y en base a estereotipos y prejuicios sociales más que en función de sólidas razones cognoscitivas.

Desde una perspectiva de la dominación y el control, esta definición ha sido efectiva en las políticas que ha generado. En cambio si consideramos los objetivos explícitos y comunes a todo el campo sobre la resocialización, reeducación y protección del *menor*, estas políticas quedan muy lejos de lograrlos (mucho más si tomamos en cuenta aquellos objetivos que hacen eje en la familia). Este déficit sobre la infancia y la adolescencia tiende a incrementarse al evaluar estas políticas del modelo tutelar a la luz del derecho liberal demo-

²⁷ Aguilar Villanueva, 1993, p. 68.

crático y de la normativa internacional vigente desde fines de la década pasada.

Decir que los problemas no están dados sino que son construcciones que se realizan en la interacción entre diferentes actores no implica la imposibilidad de evaluar si una definición de un problema es buena o mala. Nos remitimos nuevamente a los tres roles principales que desempeña la definición. En primera instancia en tanto *apertura* del proceso es vital que una definición esté formulada de modo amplio e instrumental, de tal forma que permita abarcar en su totalidad el fenómeno (esto no supone luego no acortar el problema a formas tratables del mismo) y, además, planificar alguna solución. La definición debe ser formulada en términos instrumentales y debe ser evaluada por su operatividad, por su capacidad de focalizar la atención sobre variables manejables del problema. Al decir de David Dery la definición del problema debe ser vista como una oportunidad de mejorar,²⁸ pues no puede dejar planteado el problema como irresoluble. Al respecto, es importante la coherencia interna y la solidez que sustente la definición del problema, sobre todo en la correspondencia lógica entre causas y efectos. En este sentido *los menores*, como definición, introdujo una forma de operar muy difícil, sino imposible, de evaluar. Desde el inicio esta definición promovió un razonamiento tautológico! el *menor* siempre era visto como delincuente o potencialmente delincuente ya que la razón estaba en su medio social enfermo. Esta "gran causa" de la situación en que se visualizaba a cierto sector de la infancia y la adolescencia, no se desagregó en componentes tratables y lo que se hizo fue sacar a los *menores* de su entorno.

Relacionado con el papel de apertura, debemos señalar que la definición o la redefinición tienen éxito según estén vinculadas con otros campos. Es decir, su fortaleza (que determina su éxito o fracaso para ingresar y mantenerse en la agenda de gobierno) se respalda en su correspondencia con el acontecer de otros campos que se orientan en la misma dirección o descansan sobre concepciones ideológicas comunes. En tal sentido, la definición debe tener cierto grado de contextualización y capacidad de jugar con lugares comunes. A esto se refiere Bárbara Nelson cuando plantea el uso de asuntos de

²⁸ Aguilar Villanueva, 1994, pp. 25-26.

valencia (asuntos de gran consenso afectivo) a modo de etiquetas del problema.²⁹ En ese aspecto debemos resaltar el éxito de la etiqueta *menores*, que durante varias décadas ha dado sentido y significado a las acciones del campo. En este poder de etiquetamiento de la definición inicial del problema con amplias repercusiones en la percepción social de la realidad, radica sobre todo la explicación de que aún perduren estas políticas.

Respecto a esta definición del problema en tanto *parte del proceso* nos corresponde evaluar (siguiendo la propuesta de análisis de J. Weiss) qué actores son movilizados y cuáles son excluidos, qué instituciones son legitimadas y fortalecidas y cuáles son dejadas al margen. Desde la conformación del campo a principios de siglo, fueron los actores estatales quienes siempre ocuparon el centro de la escena, principalmente al Consejo Nacional del Menor y las agencias policial y judicial. Aquí no se trata de proponer un desplazamiento de unos actores por otros, pero sí de observar que esta definición del problema, así como saca al *menor* de su entorno, no promueve formas de participación comunitarias. En cuanto a las instituciones, ya hemos aclarado que éstas pueden ser formales e informales, por el lado de las informales esta definición fortaleció los estereotipos más fuertes de ciertas clases sociales con respecto de otras, por el lado de las instituciones formales hemos señalado el poder casi omnímodo del juez para disponer del *menor*.

Por último debemos evaluar esta definición del problema en tanto *producto político*, lo que nos lleva a considerar cuáles son los valores políticos que la definición resaltó y cuáles relegó. A esto nos referimos principalmente cuando realizamos las críticas al modelo tutelar y acotamos los aportes del nuevo modelo "garantista". Detrás del modelo tutelar podemos rastrear un abanico de valores que van desde la beneficencia y la compasión hasta los que se fundan en el control y la defensa social, en ninguno de ellos se reconoce a los *menores* como *sujetos*. Dado que el proceso pedagógico ya por definición es un proceso intersubjetivo (entre sujetos cognoscentes), se

²⁹ "Por asuntos de valencia (*valence issues*) entendemos aquellos asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controversiales". Barbara Nelson, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, pp. 112-113.

priva a este campo de la posibilidad de lograr instrumentar políticas de un sentido estrictamente educativas. Esto último marca los límites de las políticas del área de *minoridad* desde su propia concepción ¿Cómo intentar resultados educativos en instituciones que no fueron concebidas como tales?

Finalmente el escenario contemporáneo en la temática infanto-juvenil resulta ilustrativo y denota aun más la importancia estratégica y la vigencia de la definición del problema. Actualmente el punto de partida de las ONG en su polémica con el gobierno sobre el tratamiento a la infancia es básicamente una redefinición del problema desde otra concepción, lo cual habla también de que los actores involucrados saben a qué juegan, conocen las reglas y han aprendido algo sobre las "marcas" de las políticas. Por eso, y como reiterada conclusión, ratificamos la importancia central de la definición del problema y en esta caso particular la necesidad de su redefinición bajo los lineamientos básicos de la Convención sobre los Derechos del Niño y mucho más ligada al campo educacional que al penitenciario.

Algunos aportes para la gestión de políticas. Cómo conducir un proceso de cambio

Consideramos que el cambio en el sistema de *minoridad* es ineludible. Esto último no constituye una afirmación hecha desde un lugar meramente declamativo. Cuando decimos que el cambio es ineludible lo afirmamos desde diferentes argumentos y lecturas de la realidad. Por un lado, esto se sostiene dada la *obligación legal* de adecuar las leyes de *minoridad* a la Convención sobre los Derechos del Niño que, con la nueva Constitución (1994), adquirió rango constitucional. Por otro lado, también podemos afirmar la existencia de un proceso de cambio desde una *visión histórica* de la evolución del derecho y de las instituciones del campo de la *minoridad*. Nos referimos a las concepciones teórico-ideológicas que le dieron sustento al campo, en un terreno muy ligado al penitenciario, que durante el transcurso del siglo se ha vuelto vetusto y sin respuestas a los cuestionamientos, al menos perdió la batalla en los foros internacionales del saber jurídico promocionados por las Naciones Unidas, que siempre se erigieron como referentes de las normativas locales. A

esto se deben agregar los *altísimos costos económicos y las altas tasas de reincidencia* que sustentan las macroinstituciones de internación, lo que las vuelve sumamente ineficaces desde una mirada gerencial de las políticas.

Esto automáticamente implica que sea simple y fácil generar consenso para el cambio. Sería por demás ilusa esa pretensión y supondría olvidarnos del poder las instituciones y los discursos que llevan ya casi un siglo de existencia, donde se pone de manifiesto el arraigo poderosos de las creencias y de la cultura organizacional que operan a partir y a través de etiquetas sociales rígidamente sostenidas.

¿Qué tipo de cambio se puede pretender sin desconstruir esas poderosas etiquetas sociales? En este caso, ¿qué cambio se puede pretender sin modificar la etiqueta de *menor* y su semántica implícita? A continuación vamos a enumerar los lineamientos políticos centrales para que los principales actores estatales puedan conducir este proceso de cambio:

1. *Es necesario que empiece a operar una nueva definición del problema.* La nueva ley constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para gestar un proceso de cambio. Esta nueva ley debe ir acompañada por una serie de políticas que tomen como eje de su implementación al personal de las instituciones con el que trabajan. Para dismantelar las instituciones de encierro hace falta construir un nuevo discurso y una nueva configuración simbólica que remplace a la anterior. Para ello es necesario, pero no basta, una nueva ley.

Sin intenciones de pronóstico, *el eje medular para modificar el actual escenario parece depender de la capacidad de que una nueva definición del problema pueda penetrar en las principales redes de la arena política. Es ahí donde debe crear consensos en torno a nuevos lugares comunes, distintos a los anteriores, menos rígidamente sostenidos y de efectos menos segregativos.*

2. Un paso fundamental y prioritario, dentro de lo que planteamos como una ley y unas políticas acordes a la Convención sobre Derechos del Niño, es *sacar las políticas asistenciales y proteccionistas de los mismos ámbitos institucionales desde los cuales se "castiga" o se "penaliza" a menores de edad que cometieron alguna infracción a la ley penal.*

Se debe terminar con la judicialización de cuestiones relacionadas con carencias y necesidades básicas insatisfechas, lo cual impli-

ca la privación de la libertad por razones de desamparo o desprotección social, lo que se lleva a cabo bajo el rótulo de "abandono" o de "menor en situación de riesgo moral o material" con todas las implicaciones de etiquetamiento que ya se mencionaron.

3. En cuanto a los adolescentes de quienes se sospecha la comisión de algún delito, debe propiciarse *un proceso legal con todas las garantías de debido proceso y legítima defensa que se expresan en la Convención*, además, se debe tener en cuenta la situación de vulnerabilidad y por ende de responsabilidad limitada de este grupo socioetáreo.

En este punto es necesario advertir el riesgo de caer en un doble discurso que sustente todas las garantías en lo formal, pero que en su implementación institucional se vuelva más represivo. Sin duda, la forma a través de la cual se genere el proceso de cambio tendrá mucho que ver con el grado de relevancia de este riesgo, es decir según sea una reforma elaborada por un grupo selecto de expertos o bien a través de un proceso abierto de participación, debate y consensos.

El tratamiento institucional más polémico del actual sistema tutelar, es decir, el encierro o privación de la libertad, que no se puede dejar de instrumentar en algunos casos, debe ser siempre el *último recurso y debe ser exclusivo para adolescentes*, jamás para ser aplicado a niños menores de 12 años. En cuanto a la dinámica del trabajo con aquellos adolescentes que requieran un tratamiento con privación de la libertad (luego de un proceso que le brinde todas las garantías que se especifican en la Convención) resulta imprescindible *priorizar el enfoque pedagógico educativo y a la vez evitar que la entidad se convierta en una institución total*.³⁰ A fin de reducir los efectos que provoca el encierro, Emilio García Méndez destaca dos principios: el incompleto profesional y el incompleto institucional, se trata de que el adolescente continúe relacionado en la mayor medida posible con la comunidad exterior y que no todo sea provisto por la institución.³¹

³⁰ Sobre los efectos en la socialización provocados por las instituciones totales, véase Erving Goffman, *Internados*, Buenos Aires, Amorrortu, Siglo XXI, 1989. También del mismo autor, *Estigma*, Buenos Aires, Amorrortu, 1987.

³¹ E. García Méndez, "Adolescentes en conflicto con la ley penal: seguridad, ciudadanía y derechos fundamentales", *Documento de Trabajo*, UNICEF, 1995.

4. Respecto a los lineamientos básicos que se deben seguir en cuanto a las políticas sociales hacia la infancia pensamos que uno de los objetivos prioritarios es terminar con esa “lógica de la minoridad” para plantear políticas de carácter universal.³² En este sentido la escuela aparece como una institución central a partir de la cual se discrimina la “infancia normal” de la “minoridad”. No se trata aquí de introducirnos en una propuesta de política educativa, sin embargo, no podemos eludir una cuestión que planteamos como central: *la escuela debe ser el eje a partir del cual articular políticas sociales para la infancia y la adolescencia de los sectores sociales más postergados*. Cualquier intento por mantener o conformar un dispositivo institucional alternativo o paralelo, más allá de que sea de encierro o de tipo “alternativo”, correrá con los mismos efectos selectivos que los provocados por el campo de la “minoridad”. Se trata de complementar los fallos del sistema educativo formal y las necesidades de ciertos grupos sociales sin que ello implique desplazar el espacio de la escuela. Incluso con sus errores institucionales a cuestas, la escuela pública sigue siendo un lugar de entrecruzamiento social que se debe aprovechar.³³

Ciudad de México, diciembre de 1996

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. “Estudio introductorio”, en *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1994.

———, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.

³² Esto no quiere decir dejar de focalizar determinadas políticas para lograr mayor efectividad, más bien la afirmación apunta a la necesidad de sostener el carácter universal de ciertas políticas (sobre todo educativas) y que la focalización no se confunda con la segregación y exclusión.

³³ No planteamos que la educación pública se a la panacea y que brinde un mismo servicio en cuanto a calidad educativa para todos los sectores sociales: de hecho existen diferencias marcadas entre los diferentes circuitos educativos a los que se puede acceder. Del mismo modo en el interior de la escuela se dan procesos de etiquetamiento, sin embargo “...la escuela, por su tradición, por la referencia cultural que significa, es una de las instituciones con mejor posicionamiento para desarrollarse como eje de acciones inter-institucionales y comunitarias que enfrenten los procesos de exclusión social con éxito”. Miguel Talento, “La escuela como frontera”, en *Ser niño en América Latina*, p. 210.

- ARIES, PHILIPPE. *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, Madrid, Taurus, 1987.
- , *Centuries of childhood. A social history of family life*, Nueva York, Vintage Books, 1962.
- AZAOLA, ELENA. *La institución correccional en México*, México, Siglo XXI, 1990.
- , "Posibilidades y límites de dos modelos de justicia para menores", *Coloquio multidisciplinario sobre menores. Diagnósticos y propuestas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, octubre 1995, en prensa.
- BARDACH, EUGENE. *Problem-Solving in the in the Public sector. Graduate School of Public Policy*, University of California at Berkeley, 1992.
- , "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en AGUILAR VILLANUEVA, 1993.
- BARATTA, ALESSANDRO. *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, México, Siglo XXI, 1986.
- BOURDIEU, PIERRE, J. CHAMBOREDON y J. PASERON. *El oficio del sociólogo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1975.
- y LOIC WACQUANT. *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1995.
- CARRANZA, ELÍAS y EMILIO GARCÍA MÉNDEZ (comps.). *Infancia, adolescencia y contro social en América Latina. Primer Informe*, Buenos Aires, Illanud-De Palma, 1990.
- DERY, DAVID. *Problem definition in policy policy analisis*, USA, University Press of Kansas, 1984.
- DE LEO, GAETANO. *La justicia penal de menores*, España, Teide, 1984.
- FOUCAULT, MICHEL. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1989.
- , *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets, 1973.
- GARCÍA MÉNDEZ, EMILIO. *Adolescentes en conflicto con la ley penal: seguridad ciudadana y derechos fundamentales*, Documentos de Trabajo, Bogotá, UNICEF, 1995.
- , *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina de la situación irregular a la protección integral*, Bogotá, Fórum, 1994.

- _____ y ELÍAS CARRANZA. *Del revés al derecho*, Buenos Aires, Galema, 1994.
- GOFFMAN, ERVING. *Estigma*, Buenos Aires, Amorrortu, 1987.
- _____, *Internados*, Buenos Aires, Amorrortu, 1989.
- LARRANDART, LUCILA. "Desarrollo de los tribunales de menores en Argentina: 1920/1983", en E. GARCÍA MÉNDEZ y E. CARRANZA, 1992.
- LINDBLOM, CHARLES. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Porrúa, 1991.
- MUEL, FRANCINE. "La escuela obligatoria y la invención de la infancia normal", en varios autores, *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta, 1991.
- NAUARDT, MARCO. *La construcción social del concepto adolescente: el discurso de algunos procesos de investigación demográfica*, tesis, Flacso-México, 1995.
- NELSON, BÁRBARA. "La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños", en AGUILAR VILLANUEVA, 1993.
- NORTH, DOUGLAS. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PLATT, ANTHONY. *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1989.
- SUBIRATS, JOAN. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Inap-España, 1989.
- TALENTO, MIGUEL. "La escuela como frontera", en EMILIO GARCÍA MÉNDEZ y MARÍA DEL CARMEN BIANCHI (comps.). *Ser niño en América Latina, de las necesidades a los derechos*, Buenos Aires, ILLANUD/UNICRI/UNICEF, 1991.
- UNICEF. *La tutela del Estado y los derechos del niño. Taller para la reforma de la legislación infanto-juvenil*, Buenos Aires, 1993.
- WEISS, JANET. "The powers of problem definition: the caso of government paperwork", en *Policy Sciences*, vol. 22, USA, 1989.
- ZAFFARONI, EUGENIO. *En busca de las penas perdidas*, Buenos Aires, Ediar, 1989.