

T
350.972
M867P

052152

Moro, Javier
El poder de la definición
del problema en la elaborac
de po



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MEXICO



El poder de la definición del problema en la
elaboración de políticas públicas: los "menores" en la
agenda de gobierno.

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno
y Asuntos Públicos presenta:

Javier Moro

Directora de tesis: Dra. Elena Azaola
México D.F., 14 de julio de 1996.

052152

INDICE



<i>Prefacio</i>	p. i
<i>Abstrac</i>	p.iv
<i>Introducción</i>	p. 1
Capítulo 1: <i>elementos teóricos conceptuales para una estrategia de investigación</i>	p.11
1.1. Estado, sociedad y políticas públicas	p.12
1.2. El proceso de elaboración de las políticas públicas	p.18
1.3. El poder de la definición del problema	p.23
1.4. "Los menores" y el poder de las etiquetas sociales. Algunas categorías fundamentales desde la teoría social	p.25
Capítulo 2: <i>una revisión histórica de la cuestión</i>	p.35
2.1. El tratamiento de la infancia hasta fines del siglo XIX	p.36
2.2. El surgimiento de los "menores" como problema público	p.39
2.3. La tutela del Estado: las leyes y las instituciones	p.51
Capítulo 3: <i>la reforma a la ley de menores en México, ¿del modelo tutelar al modelo garantista?</i>	p.63
3.1. Un poco de historia	p.64



3.2. El proceso político de la reforma del año 1991	p.71
3.3. La nueva ley: a modo de balance	p.77
3.4. El impacto de la nueva ley en las instituciones y en las representaciones sociales: cambio y continuidad	p.83
 Capítulo 4: <i>propuestas para conducir un proceso de cambio</i>	p.93
4.1. Situación socioeconómica de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires	p.94
4.2. Mapa institucional y coyuntura política	p.103
4.3. Cómo conducir un proceso de cambio	p.120
 <i>Conclusiones</i>	p.133
 <i>Bibliografía</i>	p.153

INDICE DE CUADROS



Cuadro N°1: habitantes y densidad poblacional	p.94
Cuadro N°2: Necesidades básicas insatisfechas	p.95
Cuadro N°3: Hogarse y población bajo la línea de pobreza en la Capital Federal	p.98
Cuadro N°4: Hogares por debajo de las líneas de pobreza y de indigencia en el Gran Buenos Aires	p.99
Cuadro N°5: Analfabetos, año 1991	p.100
Cuadro N°6: Asistencia escolar, año 1991	p.100
Cuadro N°7: Tasa delictiva por diez mil habitantes	p.101
Cuadro N°8: Tasa de crecimiento delictivo por diez mil habitantes, año 1991	p.102
Cuadro N°9: Ingresos a institutos de internación dependientes del Consejo Nacional del Menor y la Familia, año 1993	p.106
Cuadro N°10: Ingresos a institutos de internación dependientes del Consejo Nacional del Menor y la Familia, año 1994	p.106
Cuadro N°11: Incidencia de delitos y contravenciones en la clasificación de conducta antisocial	p.107
Cuadro N°12: Principios básicos para una ley penal de menores de edad	p.126

INDICE DE GRÁFICAS



Gráfica N°1: Ingresos al Consejo de Menores, caso México	p.142
Gráfica N°2: Escolaridad de la población ingresada, México	p.143
Gráfica N°3: Escolaridad en porcentaje, año 1985; México	p.144
Gráfica N°4: Escolaridad en porcentajes, año 1994; México	p.145
Gráfica N°5: Hogares y población bajo la línea de pobreza en el área metropolitana, caso Argentina	p.146
Gráfica N°6: Hogares por debajo de las líneas de pobreza y de indigencia en el Gran Buenos Aires, Argentina	p.147
Gráfica N°7: Tasa delictiva en la Capital Federal	p.148
Gráfica N°8: Tasa delictiva en la Provincia de Buenos Aires	p.149
Gráfica N°9: Organigrama institucional del Consejo Nacional del Menor y la Familia, Argentina	p.150
Gráfica N°10: Organigrama Institucional del del Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires	p.151
Gráfica N°11: Organigrama Institucional de la Dirección General del Menor y la Familia de la Municipalidad de Buenos Aires	p.152

Prefacio



Este trabajo es la culminación de un largo proceso, en el que están involucrados años de estudio (especialmente estos dos aquí en FLACSO) y de trabajo; durante los cuales mucha gente colaboró en mi aprendizaje y mi formación.

En primer lugar quiero agradecer a la FLACSO, sede académica de México, por otorgarme una beca que me posibilitó cursar esta maestría. También en cuanto al respaldo financiero hago extensivo este agradecimiento a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que me concedió una licencia de un año con goce de haberes. En cuanto a mi decisión de venir a estudiar aquí, debo agradecer la cooperación y la confianza de María del Carmen Bianchi.

En el proceso de elaboración de esta tesis quiero agradecer las observaciones y el aliento permanente de Elena Azaola. También los comentarios de Luis González Placencia, de Javier Martínez, de Jonathan Molinet y de Arturo Sánchez.

Recibí comentarios y estímulo de amigos que dedicaron tiempo a leer parte de esta tesis. Agradezco los comentarios de Juan Besse y Fabián Repetto para el armado del proyecto de tesis. A Aníbal Viguera y a Antonio Camou les debo el haber mejorado el Capítulo 1, y el darme ánimo para seguir adelante. También debo agradecer los señalamientos de Marta Lamas, que dedicó un domingo

entero a la lectura de este trabajo y corrigió varios "argentinismos".



Quiero agradecer la colaboración y el aporte de todo el personal administrativo de la facultad, de esa linda gente de la biblioteca, y en especial la buena onda de mis queridos cuates de fotocopias: Heleno y Nicasio.

Finalmente agradezco a aquéllos que desde muy cerca y desde muy lejos me apoyaron en esta aventura. A la distancia, mi familia y todo el afecto enorme que siempre me dieron. Acá cerca, a mis compañeros de promoción con quienes transitamos juntos estos dos años. A Fabián Repetto que me alentó en los momentos de angustia, sobre todo en aquellos primeros y duros meses. Juan Besse que cumplió con su promesa de visitarme al poco tiempo y fue muy importante en mi decisión para venir y, a la distancia, enviandome palabras de aliento.

Para cerrar quiero darle un profundo agradecimiento a Ana Encabo, mi compañera. Por las lecturas y correcciones, por la paciencia, por el aliento, por arriesgarse a este viaje juntos, por sus fuerzas y, lo más importante, por su gran amor.

A Claudito, Dany, Edu, Gaby, Juancho, Lito y Maxi.

*A Carmen Frías, Ernesto Muller,
Matías Ripoll y Omar Cornejo.*

ABSTRAC



¿Cómo determinan los gobiernos sobre qué asuntos intervienen? ¿Quiénes y cómo definen a ciertas condiciones como los problemas públicos que conforman la agenda de gobierno? La definición del problema constituye una instancia clave en el proceso de elaboración de políticas públicas. Dicha definición establece los límites de un escenario interactivo, actúa como guía para la continuidad del proceso y denota la relación de fuerzas entre diferentes actores que participan a través de organizaciones y dentro de determinadas instituciones (formales e informales)..

Para profundizar los alcances de la definición del problema en la elaboración de las políticas, abordamos el análisis del sistema de minoridad en Argentina a lo largo del presente siglo. ¿Cómo surge el problema de los *menores infractores* y/o *abandonados*? ¿Cómo y quiénes lo definen? ¿Qué papel desempeñó en estas políticas la definición del problema?

En el Capítulo 1 presentamos las herramientas teórico-metodológicas que nos permiten llevar a cabo este trabajo. Nos posicionamos desde una perspectiva de políticas públicas, distinguimos los diferentes papeles que desempeña la definición del problema y recogemos algunas categorías conceptuales de la ciencias sociales que nos permiten enriquecer el análisis. En el Capítulo 2 presentamos una revisión histórica de las políticas de *menores* en Argentina. La misma abarca desde su ingreso en la

agenda hasta la conformación de instituciones, saberes y organizaciones en torno a determinado grupo societáreo. Nos interesamos en realizar una periodización analítica para detectar ciertos cambios en la conceptualización del problema; en la cual resaltamos que, en los últimos años, se produce una transición que puede ser vista como un cambio de paradigma o de modelos dentro del saber jurídico. Este último cambio radical en la concepción del *menor*, que se observa en la evolución de los documentos y las normas internacionales en la materia desde mediados de la década del setenta hasta la culminación en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989, es señalada por varios de los actores del caso argentino como el camino a seguir; que se debe traducir en la modificación profunda de las instituciones estatales de *menores*. Por esta razón, en el Capítulo 3, nos interesamos en el análisis de la modificación a la ley de menores en México que, al menos así lo declaman sus autores, intenta avanzar en el cambio desde una concepción tutelarista hacia una que prioriza una intervención estatal garantista de los derechos de la infancia y la adolescencia. En el Capítulo 4 retornamos al caso argentino, para referirnos al escenario actual y a un proceso que, consideramos, avanza hacia un cambio. Desde esta perspectiva y a partir de algunas enseñanzas sustraídas del caso mexicano, realizamos algunas recomendaciones, a modo de lineamientos generales, a partir de una redefinición del problema en términos muy distintos al discurso de la minoridad. Finalmente las conclusiones intentan evaluar la definición del problema en términos de *menores*, desde los diferentes papeles desempeñados por la misma.