

Políticas para la 'primera infancia' y agendas de desarrollo.

Paz Landeira, Florencia.

Cita:

Paz Landeira, Florencia (2018). *Políticas para la 'primera infancia' y agendas de desarrollo. IX Jornadas de Investigación en Antropología Social Santiago Wallace.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/florencia.paz.landeira/5>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pa6z/5Ru>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

› **Introducción**

La preocupación por la infancia ha sido una constante en las intervenciones estatales de la región desde principios de siglo XX, al tiempo que ha atravesado campos de conocimiento diversos como la educación y la pedagogía, la medicina, la psicología, el derecho y el trabajo social. De forma particular, la “infancia pobre” o “desprotegida” ha ocupado un rol protagónico en la denominada “cuestión social” y, desde la conformación de los estados latinoamericanos, la situación de la infancia ha informado variados indicadores y parámetros de “modernidad” y “desarrollo”. Ya sea concebida como población a tutelar o como sujetos cuyos derechos deben ser protegidos, la infancia persiste como sujeto privilegiado de bienestar y de la protección social.

En Argentina y la región asistimos durante estas primeras dos décadas del nuevo milenio a vigorosos procesos de institucionalización de políticas de infancia anclados en el “lenguaje de derechos”. De modo sucinto, es de mencionar que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, ratificada por Argentina en 1994, y elevada a jerarquía constitucional en 1994. En 2005, se sancionó la ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Con esta sanción, se creó el Sistema Integral de Protección de Derechos de NNyA. A su vez, en agosto de 2015 entró en vigencia el nuevo Código Civil y Comercial que incorpora las modificaciones introducidas por la ley de 2005, a la vez que avanza en la adecuación del derecho de familia a los derechos humanos.

Esta nueva institucionalidad no solo se cristaliza en novedades legislativas, sino también en políticas públicas y especialmente en una compleja trama que involucra a efectores estatales de distintos niveles de gobierno, organismos internacionales, organizaciones sociales y políticas, con relaciones y definiciones singulares de acuerdo a la escala de análisis. A su vez, se trata de un escenario atravesado por debates y disputas de sentido en torno a las formas de regulación estatal del parentesco, la filiación y los deberes asociados a la crianza, como también la demarcación de lo público y lo privado y las relaciones entre política e intimidad. Por otra parte, observamos que de forma reciente y en simultáneo a estos procesos, se están conformando y afianzando nuevas matrices de inteligibilidad, redes de actores, agendas de intervención, de inversión presupuestaria y de producción de conocimientos en torno a la denominada “primera infancia” y su “desarrollo”.

Con interés en estas problemáticas, en abril de 2017 inicié una investigación doctoral sobre políticas de infancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Me interesaba especialmente analizar las regulaciones y valores en torno a las prácticas de crianza y cuidado de niños y niñas en contextos de desigualdad social. Durante ese primer año de trabajo, comencé a realizar tareas de observación participante en el Consejo Local de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de un municipio del conurbano bonaerense. Desde aquel momento hasta la actualidad, he participado de sus asambleas mensuales y de las reuniones de sus comisiones

temáticas.

Esta instancia se constituyó en un acceso privilegiado al campo en términos de identificación de actores y de las dinámicas de las relaciones entre éstos, de categorías sociales e institucionales referidas a los derechos de NNyA, como también de aspectos considerados problemáticos por los propios actores en relación a la situación de la infancia en el municipio. Fue a partir de mi participación en estos espacios que la crianza y los “primeros años” emergieron como preocupaciones centrales, cristalizadas por ejemplo en la creación de direcciones municipales y políticas focalizadas para esto que se entendía como una etapa única y nodal de la vida. A su vez, así como fue relevante identificar a quienes participaban de esos encuentros a los fines de mapear a los actores implicados en la gestión cotidiana de las políticas para la infancia, también fue importante atender a quienes no participaban, pero eran de diversos modos referidos. Éstos últimos eran en muchos casos organismos internacionales que participaban activamente del financiamiento, el diseño de la agenda y el enfoque de la intervención.

Así, a partir de esta primera instancia de trabajo de campo, redefiní como objetivo general de mi investigación analizar el proceso de emergencia, legitimación y apropiación de conocimientos y de agendas de desarrollo relacionadas a la “primera infancia”, considerando las complejas relaciones entre agencias estatales, internacionales y no gubernamentales y el modo en que sus prácticas implican regulaciones en torno a la crianza y el cuidado infantil y la redefinición de lo público/privado.

De esta forma, este trabajo se enmarca en una investigación doctoral en torno al surgimiento de la “primera infancia” – codificada como una etapa de desarrollo singular – como un problema público. Advertimos una densidad de iniciativas, saberes, actores y recursos orientados a la construcción de la “primera infancia” como un problema público desde determinados enfoques, operando entre las múltiples capas del estado como también en los márgenes de la estatalidad, y definiendo de modos variables las “necesidades” de la infancia, en marcos interpretativos que parten de narrativas del desarrollo, que configuran a las poblaciones de los países como su capital humano y que en relación a la primera infancia conjugan discursos sobre los derechos, la vulnerabilidad social, el desarrollo cognitivo y humano y el desarrollo económico de las naciones. Así, nos preguntamos principalmente por la producción y circulación de conocimiento en torno a esta agenda, por las relaciones y prácticas entre actores públicos y privados en la demarcación de lo que es objeto de la “política” y también de forma más específica qué formas de regulación de la crianza y el cuidado infantil implican y las formas en que la agenda del “desarrollo de la primera infancia” implica regulaciones sobre las relaciones entre el género y la generación y entre los derechos de las mujeres y los niños.

En este sentido, exploro los marcos interpretativos a partir de los cuales se construye esta agenda, con especial interés por aquellos basados en usos políticos de “neurociencias” y aquellos codificados en términos de “inversión en capital humano”, que se sobreagregan a las más antiguas construcciones de la niñez como futuro. Es fundamental comprender los controvertidos procesos de producción de saberes y verdades al respecto, así como identificar los modos en que éstos crean formas de acción política, grillas de inteligibilidad de los problemas sociales y procedimientos

burocráticos.

También nos interesa reconstruir la "infraestructura" de esta agenda política, para dar cuenta de su materialidad y de las redes entre los actores públicos y privados. Advertimos procesos sumamente complejos donde lo nacional, lo supranacional y lo local están constantemente imbricados por diversas negociaciones y modos de circulación entre los distintos actores que componen estos escenarios. Vemos así cómo los contornos y los sentidos de estas presuntas escalas deben ser también indagados empíricamente y siempre comportarán un carácter provisional, dinámico y disputado. De todos modos, situando esta agenda en un contexto regional e internacional más amplio, nos preguntamos las características y el rol de estas agencias de desarrollo que se constituyen también en agencias de producción de conocimientos. Nos interesa mapear y analizar las relaciones y modos de intervención de distintos actores, en, entre y por fuera de lo estatal, que contribuyen a la definición de agenda, de presupuesto, de enfoque y que, en muchas ocasiones, quedan a cargo de la gestión más cotidiana de las políticas y por lo tanto son quienes entran en relación con los niños, las niñas y sus familias".

Por otra parte, situamos estas preguntas en el contexto actual en el que los sistemas de bienestar y de protección social están siendo cuestionados en variadas regiones, junto con el resurgimiento y la creciente prominencia de los actores privados, no gubernamentales y de voluntarios. En este sentido, uno de los ejes de la investigación será la relación entre las prácticas estatales y privadas en la definición de la "primera infancia" como un problema público y en los enfoques diseñados para abordarlo. Nuestro objetivo es analizar las múltiples modalidades mediante las cuales se generan y redefinen los actores públicos y privados, las formas en que amplían o delimitan el campo de la protección social y en qué medida se apropian y resignifican el "lenguaje de los derechos" en relación con la infancia. Lejos de presumir coherencia entre esta trama de actores, partimos de pensar a la infancia como campo de disputas institucionales, políticas y de saberes.

De forma específica, en este trabajo me propongo trazar un mapa preliminar de estas iniciativas alrededor de la "primera infancia" y analizar un corpus de fuentes documentales elaboradas por organismos estatales y agencias internacionales producidas en torno a dos iniciativas de gobierno: el lanzamiento del Plan Nacional de Primera Infancia, financiado parcialmente con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la creación de la Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental en la órbita de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La composición de este corpus abarca materiales de fundamentación y difusión de los proyectos, los instrumentos legales y presupuestarios en que se enmarcan, como también artículos de prensa y difusión. El análisis de fuentes documentales será complementado y reinterrogado en futuros trabajos a partir de entrevistas con agentes institucionales que participan del diseño y la implementación de las políticas que conforman el campo de intervención en "primera infancia" y observaciones de campo en eventos organizados en torno a éste.

› **Referentes conceptuales**

Inscribimos nuestras preguntas de investigación en discusiones analíticas más amplias en torno al estado, la demarcación de lo público y lo privado, y el recorte de determinados procesos como “problemas” públicos o sociales. Sin pretensión de reponer la vasta literatura en torno a estas cuestiones, sí referiremos a los aportes que nos resultan más potentes para pensar en nuestros ejes de indagación.

La literatura producida por la teoría feminista del estado ha propuesto pensar al estado – en particular a los estados de bienestar – como intérprete de necesidades, considerando al discurso de las necesidades como un espacio de contienda (Fraser, 1991). Desde esta mirada, grupos atravesados por relaciones asimétricas de poder compiten por establecer como hegemónicas sus interpretaciones respectivas sobre lo que será considerado como necesidades sociales legítimas. Fraser también ha insistido en que estas disputas implican la propia definición de los límites de aquello que es considerado “político” y problema “público”, respecto de lo “privado”. Por su parte, Haney (1996), para pensar los regímenes institucionales de género, ha problematizado la conceptualización del estado como una estructura abstracta, para pensarla como un complejo de instituciones concretas, como espacios de interacción, caracterizados más por la fragmentación y por la estratificación en capas que por la homogeneidad y la coherencia. Otras dos teóricas preocupadas por las relaciones entre estado y género son las que nos permiten enfocar más detenidamente la cuestión del estado en relación a las formas de gobierno transnacionales y las agendas de desarrollo. Morgan y Orloff (2017) señalan que la integración de los estados en las relaciones y agendas de desarrollo internacionales y globales es una de las fuentes de complejidad para pensar al estado, particularmente en relación con la demarcación de sus fronteras. Las fronteras también oscilan entre la nitidez y la opacidad en los ámbitos políticos nacionales, en tanto los estados a menudo dependen en gran medida de agentes privados o híbridos para formular políticas, administrar programas financiados estatalmente y garantizar el acceso a servicios. Sin embargo, a pesar de la hibridez público-privado y la dificultad de demarcar los límites entre lo que es estado y lo que no lo es, no acuerdan en considerar que todas las formas de poder sean equivalentes o que el estado no tenga ninguna especificidad con respecto a otras instituciones o autoridades gubernamentales. Morgan y Orloff proponen que los estados suelen estar incrustados en capas de legitimidad y formas de poder que los distinguen de entidades no estatales. El poder estatal es legitimado de formas distintivas y los estados despliegan formas de poder que son diferentes de las utilizadas por entidades no estatales. En este sentido, aun cuando sea necesario situar a los estados en dinámicas internacionales y globales, no pensamos que éstas los estén eclipsando, sino que vemos a los estados como enredados en ellas.

Inscribimos nuestras preguntas en línea con aquellos trabajos que desde la antropología proponen pensar las formas de gobierno desde una mirada transnacional, de modo de dar cuenta de las transformaciones en las modalidades de poder. Aún cuando siempre ha sido problemático circunscribir éstas al ámbito del estado-nación, en la contemporaneidad se vuelve evidente su vinculación con otros organismos y redes transnacionales mediante aparatos gubernamentales

globales (Ferguson y Gupta, 2002). Resulta necesario, desde una perspectiva etnográfica que atienda a los procesos de vernaculización de estas agendas y los procesos disputados a través de los que se inscriben en contextos locales de poder y significación (Merry, 2010), dar cuenta de lo profunda y necesariamente ambigua que es ésta gubernamentalidad transnacional. Merry propone también atender a la constitución y los usos de “indicadores”, empleados ampliamente a nivel nacional y de creciente importancia en el gobierno global. Señala que aunque los orígenes de los indicadores como modos de conocimiento y de gobierno se remontan a la creación de los estados nación, su extendido uso contemporáneo en formas de gobierno global constituye una instancia de diseminación de una forma corporativa de pensar y gobernar en esferas sociales cada vez más amplias (Merry, 2011).

La antropología ha contribuido también al estudio de instituciones transnacionales. Pestre (2018) señala los desplazamientos que implica pensar lo transnacional como objeto: “Descentra la mirada de las cuestiones simplemente *internacionales* para ir hacia los flujos en sí mismos, hacia las circulaciones, los intermediarios, las historias entremezcladas y cruzadas” (p. 24). De acuerdo a Abélès (2017), el transnacionalismo no es solo una característica del capitalismo contemporáneo, sino que también condiciona las relaciones de poder y los referentes culturales. Estos estudios han suscitado preguntas sobre estas formas de cooperación en marcos burocráticos expandidos y acerca del desplazamiento de las políticas y del cambio de escala en estos nuevos teatros de poder. A su vez, nos resulta atractivo su foco en la relación entre políticos y expertos, que lejos de poder pensarse en términos de luces y sombras, requiere de una reflexión más compleja en torno a regímenes de visibilidad.

Para recapitular, estos trabajos aportan a la pregunta por la emergencia de la “primera infancia” como un problema público, centralmente a partir de las prácticas concretas del estado, indagando en el mix de actores públicos y privados, funcionarios y expertos, implicados en la definición de las políticas y la naturaleza de su relación, como también las responsabilidades de las diferentes capas de gobierno en la gestión de los programas. Situando, a su vez, estos procesos en arenas internacionales y transnacionales, implicadas en el modelado de las regulaciones estatales. A su vez, consideramos que la infancia constituye un prisma privilegiado para observar los complejos y disputados procesos de demarcación de lo “público” y lo “privado”. Por la propia trayectoria histórica de las políticas para la infancia, resulta una perspectiva potente para pensar al estado desde las prácticas e imbricaciones con actores privados. También recuperando este derrotero, por el rol que históricamente la situación de la infancia ha ocupado en la producción de discursos, indicadores y agendas de desarrollo, resulta clave para comprender las formas contemporáneas que asumen estos procesos.

› ***Mapeando la institucionalidad de la “primera infancia”***

Si la pregunta por la emergencia de la “primera infancia” como problema público surgió a partir de observaciones en lo que podemos llamar la escala local de la implementación de las políticas, luego fue redimensionada a la luz de procesos más amplios.

En abril de 2016, en el primer año de mandato de la gestión de Cambiemos en el país, Presidencia lanzó vía el Decreto 574/16 el Plan Nacional de Primera Infancia. Fue presentado en el Centro de Desarrollo Infantil “Chispitas”, en Villa Zagala, Partido de General San Martín, el tercer distrito más densamente poblado del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y uno de los que presenta un porcentaje mayor del suelo ocupado por asentamientos y residencias precarias de la región noroeste del AMBA. El decreto reconoce como sus antecedentes la ley de Protección de 2005 y la ley N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. Por otro lado, se establece al Ministerio de Desarrollo Social como órgano de aplicación y en el artículo 2, expresa que dicho Plan:

“tendrá por objetivos, la promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario”.¹

Un mes más tarde, el presidente Mauricio Macri y la ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley, recibieron al presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, para anunciar una ampliación del crédito que ese organismo entregará a la Argentina, destinado a fortalecer el Plan de Primera Infancia. Se trata de una suma 1.200 millones de dólares para invertir en la creación de espacios de desarrollo infantil. En dicho encuentro, el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, remarcó la importancia de la atención temprana. “Es un tema de enorme relevancia porque garantizar el crecimiento de nuestros niños no es solamente un derecho sino también una inversión”, señaló. En el mismo acto se presentó el libro “Desarrollo Infantil en las Américas”, con datos acerca del trabajo sobre el desarrollo infantil temprano en países de Latinoamérica².

En relación a esta dotación de recursos, cabe mencionar que en 2016 la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, ejecutó el 71% de su presupuesto, sobre \$ 2.129 millones que tuvo a su disposición. Esta práctica es más notoria cuando se analiza el llamado Programa 47 de “Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario”. Si miramos la variación del presupuesto original y vigente en el año 2016, para el Programa 47 se observa un importante aumento del presupuesto vigente que coincide con el anuncio del Plan Nacional de Primera Infancia. Sin embargo, hubo una sub-ejecución del 58,89%.

También en abril de 2016, la Ministra Stanley suscribió un convenio con la Fundación CONIN, presidida por el pediatra Abel Albino. A través de ese convenio, la ONG recibió un monto de 100 millones de pesos (alrededor de 7 millones de dólares al cambio de ese momento) para la apertura de 30 nuevos centros de atención a la primera infancia y el fortalecimiento de otros ya existentes. La metodología de trabajo, como la capacitación de los profesionales actuantes, queda a

¹ Decreto 574/16

² <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/noticiasacuerdo-bid-fortalecer-plan-primera-infancia/>

cargo de la ONG³.

Dos años más tarde, en abril de 2018, se conoció que el “desarrollo en primera infancia” había sido incorporado como uno de los tres ejes del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G20, bajo la presidencia de Argentina. La decisión fue anunciada en la inauguración de este grupo, a cargo de la Ministra Stanley y Pedro Villagra Delgado, sherpa argentino ante el G20. Allí expresaron:

“El primer eje prioritario reconoce el impacto que tienen los primeros 1000 días de vida de cada niña y niño en su futuro desarrollo. El desarrollo de la primera infancia, que por primera vez se trata en el grupo de trabajo de Desarrollo, es un tema global que contribuye a la construcción de capital humano, al ser la etapa en la que se adquieren habilidades que perduran de por vida”⁴.

A su vez, señalaron que el objetivo del Grupo es dar continuidad al G20 Action Plan on the 2030 Agenda, en referencia a la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobada en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015) por los Estados Miembros de la ONU.

En la Provincia de Buenos Aires, donde venimos desarrollando nuestras investigaciones etnográficas, el 28 de agosto de 2016 se creó la Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno provincial (Decreto 958/16). En su decreto de creación, se define:

“Que el capital y bienestar mental aluden a los recursos cognitivos y emocionales de las personas, incluyendo la seguridad alimentaria, el desarrollo de habilidades cognitivas, la flexibilidad y eficiencia de los procesos de aprendizaje, la resiliencia, la inteligencia emocional y las competencias sociales” y “Que el desarrollo y preservación de la calidad de vida de la sociedad resulta ser un objetivo de desarrollo humano orientado a articular iniciativas existentes y promover nuevas acciones destinadas a familias, instituciones intermedias, escuelas, centros de desarrollo infantil, organizaciones de la sociedad civil, y a todos los que trabajen en favor del bienestar común”⁵.

El decreto también crea un Consejo Consultivo Científico de especialistas en las áreas de nutrición, neurociencias, desarrollo social, educación, salud, tecnología e innovación social, y economía, presidido por el divulgador de las “neurociencias” Facundo Manes. De acuerdo al documento “Capital Mental. Qué es y cómo potenciar su desarrollo” de octubre de 2016, se plantean líneas de acción específicas para la “primera infancia”.

En la Provincia de Buenos Aires, también identificamos la existencia de 1600 Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) distribuidas en 130 municipios, a través de convenios de cooperación con municipios y organizaciones sociales, con modalidades para los primeros años. También funcionan los Centros de Desarrollo Infantil de gestión municipal y los Espacios para la Primera Infancia, en el marco de la política nacional. Diversos municipios han creado áreas y direcciones específicos de “primera infancia”.

Interesa inscribir estas iniciativas en procesos regionales más amplios. En otros países, también identificamos acciones entre los estados nacionales y el BID en relación a la “primera

³ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/convenioconin>

⁴ <https://www.infobae.com/sociedad/2018/04/09/primera-infancia-habitat-sostenible-y-negocios-inclusivos-los-tres-ejes-de-desarrollo-la-presidencia-argentina-del-g20/>

⁵ Decreto 958/2016 de la Provincia de Buenos Aires.

infancia”. Chile Crece Contigo se yergue como la experiencia pionera y modelo, a la que le siguió la homónima Uruguay Crece Contigo. Si bien se advierte la referencia recurrente a estudios producidos en Estados Unidos para justificar la necesidad de desarrollar estas políticas, sostenemos la necesidad de no sobre-enfatizar la unidireccionalidad de estas tecnologías de gobierno que podríamos denominar transnacionales. Al contrario, interesa ver cómo escenarios globales, regionales y locales se redefinen, se funden y se transforman, sin perder de vista las relaciones de poder que atraviesan estos fenómenos. Cómo también estos discursos y enfoques son apropiados localmente. En este sentido, es relevante complejizar la asunción de que las agendas y discursos enmarcados en políticas de desarrollo viajan únicamente en sentido norte-sur como una nueva modalidad de colonialismo; vemos de esta forma, que al interior de América Latina se producen redireccionamientos y giros.

Lejos estamos de pretender tramar estas acciones en un programa de gobierno coherente y unificado. Por el contrario, advertimos una densidad de iniciativas, saberes, actores y recursos orientados a la construcción de la “primera infancia” como un problema público desde determinados enfoques, operando entre las múltiples “capas” del estado (Haney, 2002) como también “más allá” de la estatalidad, y definiendo de modos variables las “necesidades” de la infancia, en marcos interpretativos que conjugan discursos sobre los derechos, la vulnerabilidad social, el desarrollo cognitivo y humano y el desarrollo económico de los países.

› ***Entre la estimulación y la inversión***

El proyecto de financiamiento del BID referido pretende apoyar la implementación del Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI) y la Política de Universalización de la Educación Inicial. En este sentido, se divide en dos componentes. El primer componente es el fortalecimiento de intervenciones no escolarizadas de promoción del desarrollo infantil y estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tiene como objetivo “incrementar la efectividad de las intervenciones dirigidas a mejorar las prácticas de crianza en las 200 localidades más pobres del país”⁶. Se subdivide a su vez en el fortalecimiento y apertura de Espacios para la Primera Infancia destinados a “niños de 45 días a 4 años de edad que viven en situación de vulnerabilidad social, priorizando a los niños de las provincias del Noroeste y Noreste Argentino y del Gran Buenos Aires”⁷; y en el fortalecimiento de intervenciones domiciliarias en el marco del Programa Primeros Años (un programa de crianza que desde 2012 funciona con modalidad grupal). El segundo componente está centrado en aumentar la cobertura en educación inicial de calidad.

Enunciadas las principales iniciativas que comprende este proyecto, nos aproximaremos a las racionalidades políticas que subyacen a éstas. Desde los materiales producidos por el BID, se

⁶ BID, Plan de Monitoreo y Evaluación CCLIP, AR-00003 PRIMERA OPERACIÓN, AR-L1254 PROGRAMA DE APOYO AL PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA Y A LA POLÍTICA DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL, ABRIL 2017. P. 4.

⁷ BID, Plan de Monitoreo y Evaluación cclip, ar-00003 primera operación, ar-11254 programa de apoyo al plan nacional de primera infancia y a la política de universalización de la educación inicial, Abril 2017. P.4.

enmarca al proyecto en “el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad, respondiendo al objetivo de erradicar la pobreza a través de la realización de inversiones en capital humano desde la primera infancia”⁸. En otro documento, se sostiene:

“Promover el desarrollo infantil es imperativo desde una óptica de derechos. Además las intervenciones sociales durante la primera infancia (0 a 5 años) se consideran como las más costo-efectivas (...) el cerebro humano se desarrolla más que en ninguna otra [etapa] y, en consecuencia, las habilidades físicas, de lenguaje y comunicación, cognitivas y socioemocionales se desarrollan con mayor facilidad. Hay sólida evidencia de que invertir en este grupo etario es la forma más eficiente de mejorar los niveles de aprendizaje escolar e incrementar los ingresos en la adultez”⁹

En términos generales y a lo largo de variados documentos, se expresa que los principales “factores de riesgo” para que un niño logre un “desarrollo adecuado” son la pobreza, la desnutrición, los estilos de crianza y la falta de estimulación cognitiva y socioemocional. A su vez, se construye a este grupo poblacional segmentado comprendido entre los 0 y los 5 años correspondiente a la etapa en la que las inversiones resultan más “costo-efectivas”, argumento sustentado en conocimientos acerca del cerebro.

En primer lugar, nos interesa señalar que con el objetivo de combatir la “transmisión intergeneracional de la pobreza”, se demarcan intervenciones centradas en actuar sobre el cuerpo, los caracteres biológicos, el cerebro y la psiquis. En relación a este aspecto, son iluminadores los estudios que, desde una perspectiva foucaultiana, indagan en las tecnologías de gobierno que intervienen en el nivel de la “vida”. En particular, Nikolas Rose, en su libro *Políticas de la vida* (2012), indaga sobre el rol de los estudios del cerebro en la biopolítica¹⁰ en el siglo XXI. Nomina estos procesos como *neuropolítica*. Señala la operatoria de específicas tecnologías de la verdad que constituyen al cerebro como locus de explicación y de intervención. Rose afirma: “No es que se excluyan los efectos biográficos pero ejercen sus efectos a través del impacto en ese cerebro. El medioambiente desempeña un papel, pero el desempleo, la pobreza y otros factores solo actúan mediante el impacto en el cerebro” (p.429).

En este proceso inscribimos la creación de la Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Humano en la órbita de la Jefatura de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al que se refirió en el apartado anterior. el mismo año del lanzamiento del Plan Nacional para la Primera Infancia. En su decreto de creación (958/16), se define:

“Que el capital y bienestar mental aluden a los recursos cognitivos y emocionales de las personas, incluyendo la seguridad alimentaria, el desarrollo de habilidades cognitivas, la flexibilidad y

8 BID, Programa De Apoyo Al Plan Nacional De Primera Infancia Y A La Política De Universalización De La Educación Inicial (Ar-O003, Ar-L1254). P. 4.

9 BID, Línea De Crédito Condicional Para Proyectos De Inversión (Cclip) (Ar-00003) Primera Operación Del Programa De Apoyo Al Plan Nacional De Primera Infancia Y A La Política De Universalización De La Educación Inicial (Ar-L1254). P.2.

10 Foucault (2002) propuso la noción de “biopoder” para referirse a un poder que tomó a su cargo la regulación de la vida, estrechamente vinculada con los saberes médicos, encargados de definir los parámetros de normalidad, y de establecer el límite entre lo saludable y lo patológico. La vida y sus fenómenos – sexualidad, salud, natalidad, mortalidad – se transformaron en objeto político. En la administración y regulación de este “gobierno de la vida”, son centrales dos grandes técnicas: la anatomopolítica del cuerpo humano –que opera a través de las disciplinas, tendientes a la normalización de los cuerpos individuales – y la biopolítica de la población –mediante procedimientos de intervención y controles reguladores.

eficiencia de los procesos de aprendizaje, la resiliencia, la inteligencia emocional y las competencias sociales (...) Que el desarrollo y preservación de la calidad de vida de la sociedad resulta ser un objetivo de desarrollo humano orientado a articular iniciativas existentes y promover nuevas acciones destinadas a familias, instituciones intermedias, escuelas, centros de desarrollo infantil, organizaciones de la sociedad civil, y a todos los que trabajen en favor del bienestar común”¹¹.

El decreto también crea un Consejo Consultivo Científico de especialistas en las áreas de nutrición, neurociencias, desarrollo social, educación, salud, tecnología e innovación social, y economía, presidido por el Dr. Facundo Manes. De acuerdo al documento “Capital Mental. Qué es y cómo potenciar su desarrollo” de octubre de 2016, se plantean líneas de acción específicas para la “primera infancia”. En relación a esto, observamos una inclusión de los saberes producidos por las denominadas neurociencias en tecnologías de gobierno orientadas al “desarrollo humano”. En el primer documento de esta entidad, afirman: “no es posible quebrar el círculo de la pobreza si no planteamos en el centro de la encrucijada la construcción y la preservación del capital mental” (Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental, 2016:9). Advertimos, en este sentido, que en un momento de auge de los usos de las neurociencias este tipo de iniciativas parecen enmarcarse en el “mejoramiento de la población” relacionado a renovadas ideas de la “maleabilidad” de los niños y las niñas pequeños y en una biologización de las problemáticas relacionadas a la infancia, en particular lo que tiene que ver con la crianza y el cuidado. Retomamos una vez más los trabajos de Rose, quien afirma:

“La política de la vida [“vital politics”] de nuestro siglo se ve bien diferente. Ya no está delimitada por los polos de enfermedad y salud, ni enfocada en la eliminación de patologías para proteger el destino de la nación. En cambio, se ocupa del incremento de nuestras capacidades para controlar, gestionar, diseñar, remodelar y modular las capacidades vitales de los seres humanos en tanto criaturas vivientes” (2007:3, traducción propia).

En segundo lugar, es necesario retomar la construcción de esta etapa etaria de 0 a 5 años, atravesada no solo por nociones de maleabilidad, sino también de vulnerabilidad, expuesta a determinados “riesgos”. Rose, O’Malley y Valverde (2006) han explorado lo que llaman “tecnologías del riesgo”. Recuperando los trabajos de Castel, Defert y Ewald, afirman:

“el riesgo no es considerado como intrínsecamente real, sino como una forma particular en que los problemas son vistos o imaginados y abordados. Lo que es específico al riesgo, en su perspectiva, es que es una técnica probabilística, a través de la cual una gran cantidad de eventos son clasificados en una distribución, y la distribución a su vez es usada como un medio para hacer predicciones para reducir el daño” (Rose, O’Malley y Valverde, 2006; p.95, traducción propia).

En relación a este carácter imaginado o construido, cabe enfatizar los poderosos mecanismos de legitimación de estos saberes y discursos, sustentados principalmente por la apelación a conocimientos científicos como verdades neutras y acabadas.

En esta línea, también cabe considerar las implicancias de considerar a la pobreza como un “factor de riesgo”, lo que supone que las intervenciones deben centrarse en dotar a los sujetos de mayores herramientas y “habilidades cognitivas y socioemocionales” para hacerle frente. Así, las

¹¹ Decreto 958/2016 de la Provincia de Buenos Aires.

intervenciones se concentran tanto en la estimulación temprana de los niños y las niñas como en la *responsabilización* de madres y padres en la generación de entornos familiares “saludables” y “prácticas de crianza adecuados”. En este sentido, advertimos una creciente individualización de la protección social y una apropiación restrictiva del “lenguaje de derechos”, en tanto los proyectos se sustentan en apuntalar individuos con mayores y mejores recursos cognitivos y emocionales para enfrentar las situaciones de riesgo y explotar las oportunidades.

En tercer lugar, nos interesa detenernos en otro elemento central de la racionalidad política que orienta estas iniciativas de gobierno para la primera infancia. Se trata del campo discursivo que sostiene que la intervención en primera infancia “no es solo un derecho sino también una inversión” y que las intervenciones en los primeros años son las más “costo-efectivas”. De esta forma, mientras en el primer punto abordado los saberes que legitimaban esta agenda eran las neurociencias, las ciencias cognitivas y ciertas ramas de la psicología, en este punto la discusión se torna económica y se argumenta que la tasa de retorno de la inversión en “primera infancia” es más rentable que en otras etapas de la vida. Así, nos desplazamos de la idea del “riesgo” a la del “beneficio”. En el documento del BID “Análisis Económico ExAnte”¹², se presentan los cálculos que sostienen estos argumentos. Se expresa que de forma estimada:

“el costo anual por niño de ofrecer atención en un centro de calidad es de 2.536 \$US para nuevos EPI y 1.581 \$US para EPI remodelados, los cuales bajo una tasa de interés de 3% generan una relación beneficio costo de 2,09 y 3,34, respectivamente. Para estos cálculos se considera que la inversión durante la PI va a impactar de manera positiva la participación laboral tanto de los niños como de las madres” (p.3).

A su vez, se argumenta por qué limitar la inversión, en tanto aumentar el monto de inversión disminuye las tasas de rentabilidad:

“se observa que al invertir \$2.800 USD anualmente por niño se tiene un beneficio neto que sigue generando beneficios netos positivos, pero con menor magnitud que cuando se invierte la cantidad sugerida a lo largo del análisis. Sin embargo, con una inversión de 3.200 \$US, tasa de descuento igual al 5%, con una economía con un bajo desempeño en la que los ingresos de los niños sólo aumenten el 15% y las madres sólo consigan aumentar en 5% sus salarios (participación laboral), tendremos un beneficio negativo de 574,28\$US y una relación beneficio/costo inferior a 1” (p.14).

Nos resuena la idea del gobierno económico en el marco del denominado *gobierno de las poblaciones*, que se basa en datos para determinar si una acción es útil o no, si es beneficiosa, y evalúa en función no sólo de la necesidad de la acción en sí, sino de sus costos y beneficios (Foucault 2006; Lemke, 2010). Así como es posible afirmar que los riesgos se minimizan – no se suprimen – en función de cálculos probabilísticos y de costo-beneficio, también lo que se invierte es sopesado con los mismos indicadores. Coincidimos en este punto con la lectura de Fraser: “Al trabajar mediante la modelación del perfil poblacional, éste separa y encauza a los individuos en

¹² BID, Análisis Económico Ex-Ante. CCLIP, AR-00003. Primera Operación, AR-L1254 PROGRAMA DE APOYO AL PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA Y A LA POLÍTICA DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL Componente 1. Abril de 2017.

nombre de la eficiencia y la previsión del riesgo” (2003:31). Desde esta “racionalidad económica” es que es posible argumentar que incrementar la inversión en alrededor de 300 pesos por niño no es tan conveniente porque aunque generara beneficios, no son de una magnitud competitiva.

Por otra parte, vemos cómo, en primera instancia, se establece una correspondencia causal entre la estimulación temprana y los ingresos laborales de las madres y los ingresos laborales en la edad adulta de los niños y las niñas destinatarias de las políticas. Los “beneficios” se extienden también a otros campos. Respecto de experiencias en otros países, expresan como efectos positivos de largo plazo, “una mayor probabilidad de terminar la escuela secundaria y de ingresar a la universidad, menor riesgo de sufrir enfermedades cardiovasculares, menor probabilidad de ser arrestado, mayor probabilidad de empleo e ingresos más altos en la vida adulta”¹³. La “primera infancia” entonces no solo construye una etapa de la vida de mayor maleabilidad y a la vez de vulnerabilidad y exposición a “factores de riesgo”, sino que también determina en cierto grado las experiencias de vida futura y, concretamente, la situación socio-económica en la vida adulta. Incluso se extiende el argumento de modo de vincular el “desarrollo humano” con el “desarrollo de los países”:



Los costos de no actuar

En el futuro, los países pagarán por no actuar tempranamente para proteger a los niños ni promover el desarrollo infantil temprano. El 43% de los niños menores de 5 años en países en desarrollo se encuentran en riesgo elevado de presentar un retraso en el desarrollo, y pueden perder hasta un cuarto de sus ingresos en la adultez. En determinados países, los beneficios resignados a nivel país podrían representar hasta dos veces la inversión en salud pública.

Fuente: “Cuidado y desarrollo del capital mental. Iniciativas en curso”, Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental, Abril de 2017.

> **Reflexiones finales**

¹³ BID, Plan de Monitoreo y Evaluación cclip, ar-o0003 primera operación, ar-11254 programa de apoyo al plan nacional de primera infancia y a la política de universalización de la educación inicial, Abril 2017. P.16.

En este trabajo, procuramos señalar la producción de la “primera infancia” como una etapa sustantiva de la vida con características específicas, constituida por una serie de campos discursivos que tienden a legitimar la necesidad y la conveniencia de intervenir en ella y de asignar recursos a esta “agenda”. Al respecto, consideramos que es necesario atender al modo en que las agencias de desarrollo y financiamiento se posicionan a sí mismas como “agencias de conocimiento” (King & McGrath, 2004), de modo de indagar en las formas en que la naturaleza de las intervenciones del desarrollo afecta la producción de conocimiento.

Realizamos un recorte respecto de las iniciativas para la “primera infancia”. Procuramos comenzar a vislumbrar los engranajes, las materialidades y las mediaciones diversas en que se construye este campo de intervención y los principios que regulan, legitiman y guían la acciones para la “primera infancia”. En este sentido, a partir del análisis de documentos identificamos dos amplios conjuntos de saberes – por un lado, las neurociencias y las ciencias cognitivas y, por el otro, la economía y la estadística – que funcionan como argumento sustantivo y se presentan como conocimientos neutros y objetivos. Recíprocamente, evidenciamos la centralidad de las ideas de “riesgo” y de las mediciones de gobierno basadas en la idea de “beneficio”.

Lejos estamos de pretender tramar estas acciones en un programa de gobierno coherente y unificado. Por el contrario, advertimos una densidad de iniciativas, saberes, actores y recursos orientados a la construcción de la “primera infancia” como un problema público desde determinados enfoques, operando entre las múltiples capas del estado como también en los márgenes de la estatalidad, y definiendo de modos variables las “necesidades” de la infancia, en marcos interpretativos que conjugan discursos sobre los derechos, la vulnerabilidad social, el desarrollo cognitivo y humano y el desarrollo económico de los países.

Tal como señalamos antes, es necesario desplazarse de miradas estado-céntricas en el análisis de las formas de gobierno, reflexionar acerca de los contornos de este estado y atender a las conexiones que ligan a las regulaciones estatales con mecanismos regulatorios ubicados en otros niveles. En especial, si situamos estas preguntas en el contexto actual de puesta en cuestión en diversas regiones de los sistemas de bienestar y protección social, a la par de la reemergencia y creciente prominencia de los sectores privados, no gubernamentales y de voluntarios.

Para el caso analizado, vemos que si miramos “más allá” de la escala nacional, programas estatales son definidos en estrecha vinculación a agendas de desarrollo regionales, con préstamos internacionales y con saberes de otras latitudes. Al mismo tiempo, si miramos “más acá” de la escala nacional, vemos tanto gobiernos municipales, organizaciones comunitarias como confesionales gestionando cotidianamente los alcances de las políticas para la “primera infancia” y la regulación de las prácticas de crianza, como también a las propias familias tensionando y negociando estas prácticas regulatorias y sus significados. Comprendemos que están implicados procesos sumamente complejos donde lo nacional, lo supranacional y lo local están constantemente imbricados por diversas negociaciones entre los distintos actores que componen estos tres escenarios. Vemos así cómo los contornos y los sentidos de estas presuntas escalas deben ser también indagados empíricamente y siempre comportarán un carácter provisional, dinámico y disputado. En este sentido, se vuelve necesario identificar e interrogar las políticas, los discursos,

los saberes, las representaciones y las prácticas ligadas a la “primera infancia” que interactúan regulando los modos de pensar y de actuar de variados actores sociales.

A partir de lo analizado hasta aquí, inscribimos nuestras preguntas en línea con aquellos trabajos que proponen pensar las formas de gobierno desde una mirada transnacional, de modo de dar cuenta de las transformaciones en las modalidades de poder. Aún cuando siempre ha sido problemático circunscribir éstas al ámbito del estado-nación, en la contemporaneidad se vuelve evidente su vinculación con otros organismos y redes transnacionales mediante aparatos gubernamentales globales (Ferguson y Gupta, 2002). De todos modos, entendemos que no hay que dejar de tener en cuenta las formas de poder ancladas en el estado nación, sino que hay que rearticularlas y ordenarlas de nuevas maneras (Restrepo, 2012).

Consideramos indispensable incorporar al análisis el contexto geopolítico en el que estos procesos se inscriben. Es notorio cómo en los documentos del BID el objetivo de la lucha contra la pobreza es situado de forma regional en América Latina y experiencias de distintos países son tratadas como análogas. Sin embargo, creemos necesario no sobre-enfatizar la unidireccionalidad de estas tecnologías de gobierno que podríamos denominar transnacionales. Al contrario, interesa ver cómo escenarios globales, regionales y locales se redefinen, se funden y se transforman, sin perder de vista las relaciones de poder que atraviesan estos fenómenos.

Bibliografía

De Marinis, Pablo (1999). "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)", en Ramos, Ramón y García Selgas, Fernando: *Globalización, Riesgo, Reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid, CIS.

Elias, Norbert (1987). *El proceso de la Civilización*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Ferguson, James y Gupta, Akhil. (2002). "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality". *American Ethnologist*, 29 (4), pp. 981-1002.

Foucault, Michel (2001). "El sujeto y el poder", en Dreyfus, H. L. y Rabinow, P. (Orgs.). *Michel Foucault: Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Foucault, Michel (2002). *Historia de la sexualidad. Tomo 1: La voluntad de saber*. México, Siglo XXI.

Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel. (2007). "La 'gubernamentalidad'", en: Giorgi, Gabriel y Rodríguez, Fermín (comps.) *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida*, Paidós, Buenos Aires, pp. 187-215.

Fraser, Nancy. (2003). "¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, xvi (187), pp. 15-33.

Thomas Lemke (2010). "Los riesgos de la seguridad. Liberalismo, biopolítica y miedo", en Lemm, Venessa (ed.). *Michel Foucault: Neoliberalismo y biopolítica*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria de la Universidad Diego Portales.

Lemke, Thomas (2002). "Foucault, Governmentality, and Critique", *Rethinking Marxism*, 14 (3), 49-64.

Llobet, Valeria (2015). "La infancia y su gobierno: una aproximación desde las trayectorias investigativas de Argentina", *Política e Trabalho, Revista de Ciências Sociais*, nº 43, Julho/Dezembro de 2015, p. 37-48

Schuch, Patrice. (2009). *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*, Editora UFRGS, Porto Alegre, Brasil, PP 105-128

Souza Lima, Antonio Carlos (2002). "Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo", en Souza Lima, Antonio Carlos (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, Relume-Dumará, Río de Janeiro.

Restrepo, Eduardo. (2012). "Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombianas negras". En: Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (eds.). *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 271-299). Popayán: Universidad del Cauca.

Rose, Nikolas (1996). "Governing 'Advanced' Liberal Democracies". En: Barry, Andrew, Osborne, Thomas y Rose, Nikolas (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. Chicago, University of Chicago Press. Pp. 37-64

Rose, Nikolas (2007). *The politics of life itself*. USA, Princeton University Press.

Rose, Nikolas (2012). *Políticas de la vida*. La Plata, Unipe.

Rose, Nikolas y Peter, Miller (1992). "Political power beyond the State: problematics of government", *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2. (Jun., 1992), pp. 173-205

Rose, Nikolas y Miller, Peter (2008). *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Polity Press, Cambridge, UK. ISBN 9780745641003

Rose, Nikolas, O'Malley, Pat y Valverde, Mariana (2006). "Governmentality". *Annual Review of Law and Social Science*, 6, 83-104.

Vianna, Adriana (2002). "Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância". En: de Souza Lima, A. (comp.). *Gestar e Gerir: Estudos para Uma Antropologia da Administração Pública no Brasil*. Río de Janeiro, Relume Dumará.

Villalta, Carla (2012). *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*, Editores Del Puerto, Buenos Aires.

Fuentes secundaria

BID, Análisis Económico Ex-Ante. CCLIP, AR-00003. PRIMERA OPERACIÓN, AR-L1254 PROGRAMA DE APOYO AL PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA Y A LA POLÍTICA DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL COMPONENTE 1.

BID, Línea De Crédito Condicional Para Proyectos De Inversión (Cclip) (Ar-00003) Primera Operación Del Programa De Apoyo Al Plan Nacional De Primera Infancia Y A La Política De Universalización De La Educación Inicial (Ar-L1254).

BID, Plan de Monitoreo y Evaluación CCLIP, AR-00003 PRIMERA OPERACIÓN, AR-L1254 PROGRAMA DE APOYO AL PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA Y A LA POLÍTICA DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL, ABRIL 2017.

BID, Programa De Apoyo Al Plan Nacional De Primera Infancia Y A La Política De Universalización De La Educación Inicial (Ar-0003, Ar-L1254).

Decreto Provincial 958/16

Decreto Nacional 574/16

Ley 26.061/06 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ley N° 26.233/07 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil.

Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Humano (2016). *Capital Mental. Qué es y cómo potenciar su desarrollo*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, octubre de 2016.

Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Humano (2017). *Cuidado y desarrollo del capital mental. Iniciativas en curso*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, abril de 2017.