

Expertos, trabajo relacional y la producción de evidencia en torno del Plan Nacional de Primera Infancia, Argentina (2015-2019)

Florencia Paz Landeira ^{1 2}

¹ Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina

² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

Resumen

Este artículo se centra en las prácticas desplegadas por expertos/as en la conformación de una agenda sobre la primera infancia en Argentina, entre 2015-2019, en una coyuntura política signada por un doble cambio, de gestión de gobierno, y también de signo político del partido gobernante; como también por debates sobre el rol del Estado y de otros actores en la definición de lo público. A partir de una investigación doctoral de carácter etnográfico, los/as expertos/as fueron analizados/as como *knowledge brokers*, que mueven, traducen y ensamblan, saberes y agendas globales, y especialmente, redes de influencia y vínculos, por lo que sus prácticas conforman un particular trabajo relacional. La primera infancia, a su vez, apareció como un nodo crítico y polémico, que requiere de la producción de marcos interpretativos y de estrategias de persuasión, como también de la formación, sostenida en el tiempo, de alianzas y redes.

Palabras clave: expertos; *brokers*; políticas públicas; primera infancia.

Experts, relational work and the production of evidence around the National Plan for Early Childhood in Argentina (2015-2019)

Abstract

This article focuses on the practices deployed by experts in shaping an agenda on early childhood in Argentina, between 2015-2019, because it is a political juncture marked not only by the change of government management, but also of the political sign of the ruling party, as well as by debates on the role of the State and other actors in the definition of the public sphere. Based on ethnographic doctoral research, the experts were analyzed as knowledge brokers, who move, translate and assemble knowledge and global agendas, but above all networks of influence and links, so that their practices make up a particular relational work. Early childhood, in turn, appeared as a critical and polemic node, which requires the production of interpretative frameworks and persuasion strategies, as well as the sustained formation of alliances and networks over time.

Keywords: experts; brokers; public policies; early childhood.

Especialistas, trabalho relacional e produção de provas em torno do Plano Nacional para a Primeira Infância na Argentina (2015-2019)

Resumo

Este artigo focaliza nas práticas utilizadas pelos especialistas na formação de uma agenda para a primeira infância na Argentina entre 2015-2019, pois este foi um momento político marcado não apenas por uma mudança de governo, mas também por uma mudança de partido político, bem como por debates sobre o papel do Estado e de outros atores na definição da esfera pública. Com base em pesquisas etnográficas de doutorado, os especialistas foram analisados como corretores de conhecimento, que movimentam, traduzem e reúnem conhecimentos e agendas globais, mas acima de tudo redes de influência e vínculos, de modo que suas práticas constituam um trabalho relacional particular. A primeira infância, por sua vez, surgiu como um nó crítico e polêmico, que requer a produção de estruturas interpretativas e estratégias persuasivas, assim como a formação sustentada de alianças e redes ao longo do tempo.

Palavras chave: especialistas; *brokers*; políticas públicas; primeira infância.

Expertos, trabajo relacional y la producción de evidencia en torno del Plan Nacional de Primera Infancia, Argentina (2015-2019)

Florencia Paz Landeira

Introducción

En 2018, durante la presidencia argentina del G20¹, el Grupo de Trabajo de Desarrollo (GTD)² definió el objetivo de promover un crecimiento económico inclusivo, haciendo foco en potenciar las habilidades de las personas. Para ello, se definió una agenda centrada en tres ejes: inversión en primera infancia; hábitat sostenible; y negocios inclusivos. El primero de estos tres ejes se fundamentó específicamente en la importancia de los primeros mil días de vida en el desarrollo humano de un país. Se argumentaba:

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. Es, por lo tanto, la mayor contribución a la adaptación de las próximas generaciones al futuro del trabajo, una de las tres prioridades definidas por la presidencia argentina para el G20 2018. Además, este tema influye directamente en la reducción de la brecha de género, al tiempo que genera mecanismos de inclusión y cohesión social, y mejoras en la calidad de vida. Supone, a su vez, una elección rentable, ya que la inversión en primera infancia tiene altos retornos económicos para los países.³

Esta iniciativa se enmarca en una agenda transnacional que coloca a la primera infancia como figura central de la agenda de protección social; a la vez, las intervenciones sobre los comportamientos parentales y la crianza se postulan como una estrategia para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, y como vía para producir la sociedad futura a partir de la optimización de sus integrantes (Paz Landeira 2022a). Sin embargo, esta iniciativa no puede explicarse mecánicamente, por la globalidad del tema. Es necesario rastrear sus condiciones de posibilidad y el escenario concreto, social y político, en que se inscribe.

Para comprender la inclusión de la primera infancia en la agenda del G20 durante la presidencia argentina, estimo necesario reconstruir los debates desplegados en los años previos, en particular, aquellos en torno al Plan Nacional de Primera Infancia, lanzado por decreto presidencial en 2016, primer año de gestión de la Alianza *Cambiamos* en el país, como parte central de su agenda de gobierno. El Plan Nacional de Primera Infancia constituye un interesante punto de mira para dar cuenta de procesos locales de circulación, apropiación y resignificación de los debates transnacionales más amplios, sobre la centralidad de la primera infancia en las agendas de protección social.

Cabe señalar, a su vez, que la victoria electoral de *Cambiamos* se inscribió en el marco del llamado “giro a la derecha”⁴ en la región, por lo que se trataba no sólo de un cambio de gestión, sino también de signo político

1 El G20 es un foro internacional para la cooperación económica, financiera y política.

2 En 2008, durante la crisis financiera internacional, las cumbres del G20 comenzaron a incluir reuniones a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, y la agenda temática se amplió. Fue así que en 2010, a través del “Consenso de Desarrollo para el Crecimiento Compartido” (Seúl), se creó el Grupo de Trabajo de Desarrollo (GTD). Es el único que tiene como foco principal a los “países en desarrollo”. Además, es el guardián de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro del G20, desde 2016.

3 Disponible en: <https://shorturl.at/ptuDW>. Última consulta: 23/09/23

4 Los términos nativos serán colocados entre comillas, mientras que los conceptos de la bibliografía aparecerán en itálica.

del partido gobernante. Sus principales dirigentes auguraban políticas de ajuste, sobre todo por la vía de una reducción del Estado y del gasto social; a la vez, emprendieron campañas de desprestigio del empleo público y de las burocracias estatales, en un fuerte contraste con los gobiernos precedentes “kirchneristas” que habían apostado a la valorización y fortalecimiento del papel del Estado, muy especialmente en lo referido a políticas sociales.

Como parte de una investigación doctoral, de corte antropológico, sobre políticas para la primera infancia en Argentina (Paz Landeira 2021a),⁵ en este artículo se indagan las prácticas de incidencia, la activación de redes y usos estratégicos de narrativas globales en torno a la primera infancia y su desarrollo, desplegadas por actores posicionados de forma variable, anclados en diversas trayectorias y saberes, que intervienen en la producción de dichas políticas. Me refiero a expertos locales de organizaciones no gubernamentales, de organismos internacionales y centros de expertos, que se caracterizan por traducir, mezclar y ensamblar saberes; unos saberes que, desmarcados de sus condiciones de producción, a la vez que borroneados sus matices, límites y dilemas, son transformados en evidencia.

Esta mirada sobre las prácticas y perspectivas de los/as expertos/as –con atención a los saberes desplegados, a las pertenencias institucionales y a los escenarios de interacción– habilita una comprensión acerca de las complejas y múltiples mediaciones que se ponen en juego en la producción de formas de gestionar las políticas hacia la infancia, en un contexto de redefinición de las competencias, y alcances, de lo público y lo estatal. Contexto, a la vez, de creciente individualización de la protección social, en el cual la primera infancia y el desarrollo infantil temprano se han constituido categorías de intervención nodales en agencias, proyectos y narrativas, vinculados al desarrollo y la modernización; dirigidos al Sur global que, en América Latina por su parte se condensan en el objetivo de combatir la denominada transmisión intergeneracional de la pobreza.

De esta forma, las necesidades y el bienestar infantil –ligados a determinadas nociones e indicadores acerca del cuerpo, el crecimiento y el desarrollo– aparecen en el centro de una serie de programas, recomendaciones, buenas prácticas e iniciativas de gobierno que buscan intervenir sobre (y mejorar) las prácticas de crianza dirigidas hacia los/as niños/as más pequeños/as en el núcleo familiar. Como argumenta Carli (2002), los discursos sobre la infancia desbordan la cuestión de los/as niños/as como sujetos, y se proyectan sobre las transformaciones de la sociedad como totalidad. Si, como señala Llobet (2020), la administración de la infancia es un sitio crucial donde se juega la tensión entre reproducción y transformación social, las definiciones sobre la “buena crianza” y los comportamientos parentales, adecuados y deseables, para el correcto desarrollo infantil constituyen vías para comprender los problemas sociales contemporáneos e intervenir en las relaciones intergeneracionales, a la vez que para producir imaginarios sobre el bienestar y la sociedad futura.

Desde un enfoque etnográfico sobre los procesos prácticos y relacionales en que determinadas formas de conocimiento son constituidas en saberes expertos y evidencia para las políticas –como también de los variados actores y espacios implicados en su gestión– los datos presentados aquí fueron producidos a partir de una revisión analítica de documentos institucionales y notas periodísticas; de entrevistas con expertos/as y profesionales de organismos, internacionales y no gubernamentales, centros de expertos y agencias estatales; y de la observación participante de conferencias y reuniones, entre especialistas y decisores políticos.

A partir de allí, en este artículo busco mostrar, desde la perspectiva de la mediación y el ensamblaje, los procesos prácticos y relacionales a través de los cuales el desarrollo en la primera infancia fue incorporado en

5 La tesis indaga en saberes, discursos y narrativas, sobre la primera infancia y el desarrollo infantil que, en los últimos años, los han construido en tanto problema público y figura de ansiedades políticas contemporáneas; y en los procesos, semióticos y materiales, que en escenarios relacionales concretos, producen encuadres y marcos interpretativos para la gestión de políticas. La perspectiva antropológica en la que se enmarca se presenta, entonces, idónea para extrañar y situar tales discursos en su historicidad y politicidad, como también dar cuenta del modo en que tales discursos y narrativas moldean prácticas concretas. A su vez, este proceso se enmarca en mi participación en dos equipos de investigación, que desde hace años desarrollan investigaciones académicas y en consultoría en torno a las políticas de infancia: el Programa de Estudios Sociales en Género, Infancia y Juventud (Universidad Nacional de San Martín) y el Equipo Burocracias, Derechos, Parentesco e Infancia (Universidad de Buenos Aires).

una agenda electoral y de gobierno; y cómo ciertos saberes, retóricas y dispositivos fueron estabilizados como “buenas prácticas”, y evidencia para el diseño de políticas –no sin disputas ni tensiones–.

El artículo se estructura en un primer apartado de revisión analítica de las literaturas sobre expertos y *brokers* en relación al diseño de políticas. Los siguientes apartados se centran en el trabajo relacional y las prácticas de montaje desplegadas por expertos, en los distintos momentos de la cronología en torno del Plan Nacional de Primera Infancia, conjugando una mirada institucional con las perspectivas de los actores. El artículo cierra con una reflexión acerca de los principales hallazgos.

Expertos, *brokers* y el montaje de evidencia para las políticas

La forma cómo la producción de ideas políticamente significativas pasa por actores, espacios y situaciones concretas, en modos que desafían clasificaciones rígidas de niveles y escalas, es una pregunta que ha ocupado a distintas áreas de las ciencias sociales. Desde los estudios interesados por el gobierno transnacional, la obra de Stone (2004) constituye una referencia ya clásica sobre la transferencia de políticas y, en particular, sobre lo que la autora denomina los *transfer agents*, entendidos como aquellos involucrados en las prácticas que mueven una política de un sitio a otro y que, lejos de ser actores individuales y aislados, son miembros encarnados de comunidades epistémicas, de expertos y de prácticas. Barnett y Finnemore (1999) se han detenido en el papel de los organismos internacionales y en cómo éstos estructuran activamente el conocimiento, en cuanto se comprometen en prácticas que clasifican al mundo, crean categorías de actores y de acción, sujetan significados y articulan, y defienden, normas y principios a través del globo. En sintonía, desde los estudios críticos del desarrollo, King y McGrath (2004) han advertido los mecanismos mediante los que las agencias de desarrollo se posicionan a sí mismas como agencias de financiamiento y de monitoreo, a la vez que de conocimiento.

Abordajes más recientes han instado a profundizar el enfoque relacional, de modo de concebir a estos actores como sociológicamente complejos, situados en campos organizacionales y políticos cambiantes, cuyas identidades y trayectorias personales suelen estar vinculadas con las posiciones políticas y soluciones que sostienen (Peck & Theodore 2015). Éste y otros trabajos también provenientes de la geografía política o de las políticas (Cook & Ward 2012; McCann 2008; Prince 2010) han forjado un pasaje a pensar en términos de movilidad y mutación, antes que de transferencia, en tanto esta categoría tiende a denotar unidireccionalidad y rigidez.

Retomando aquellos abordajes, Ball (2016) ha señalado que las políticas son móviles, no en formas compactas o como ‘paquetes’, sino de forma fragmentada, lo que a su vez habilita a considerar los procesos mediante los que son reensambladas, en formas, lugares y con propósitos particulares. Así, desde la sociología de la educación y los estudios sobre política educativa internacional y comparada, Ball propone pensar las redes globales de políticas como construcciones sociales y humanas, siempre en proceso. De allí que insista en detenerse en el trabajo de los actores que componen dichas redes, inspirado en lo que Ong (2007) ha denominado una analítica del ensamblaje, que crea formas de capital y valor específicos.

De lo anterior se desprende un interés particular por estas figuras intermedias que se mueven entre campos y escalas o, más bien, que evidencian su carácter contingente y relacional. Al respecto, desde la antropología, Merry (2006) ha analizado las prácticas de *knowledge brokers* en los procesos de vernacularización, es decir de las personas que están en el medio y traducen agendas globales de derechos y las reenmarcan en situaciones locales de demanda, en campos concretos de poder y de oportunidad. Su trabajo abreva sobre la categoría de *knowledge brokerage* propuesta por Liftin (1994) para pensar en los usos estratégicos de conocimiento y de conexiones por parte de los expertos para ganar apoyo político.

Una serie de trabajos también advierte que la creciente relevancia política de los expertos se inscribe en procesos políticos transnacionales, que han tendido a priorizar a la *evidence-based policy* (Wiseman 2010) y el *fast policy making* (Peck & Theodore 2015). Dichos procesos parecerían estar en relación con la pérdida de la

capacidad y/o legitimidad de investigación del Estado, lo cual constituiría un terreno fértil para la producción y diseminación de “ideas que funcionan” o *silver-bullet practice* por parte de estas figuras mediadoras.

En la academia argentina, Gutiérrez (2010) ha retomado esta discusión para problematizar miradas sobre burócratas y expertos en políticas, que tienden a considerarlos como apolíticos o instrumentales, como si se redujeran a la función de proveer la mejor solución técnica. Para el autor, los expertos *hacen política* cuando hacen uso de la *expertise* como un recurso político y negocian las relaciones políticas, burocráticas y sociales, a los fines de que sus propuestas sean aprobadas e implementadas. Por su parte, Morresi y Vommaro (2011) han propuesto pensar la *expertise* como una forma de intervención en el campo del poder mediante la producción de bienes simbólicos y materiales, mientras que Giorgi (2020) ha abogado por una mirada del “ser experto” desde las prácticas, como formas rutinizadas de actuar y de presentarse ante otros.

Badaró (2011), en su trabajo sobre la Organización Mundial del Comercio, advierte que “la oposición categórica entre técnica y política, escenario y bastidores, visibilidad e invisibilidad, no da cuenta de la naturaleza del régimen político bajo el cual se inscribe el trabajo de estos expertos” (2011:85). Por otra parte, una serie de trabajos ha explorado la constitución de “saberes de Estado”, en referencia a saberes expertos que forman parte del Estado moderno, al tiempo que son demandados por él (Bohoslavsky & Soprano 2010; Plotkin & Zimmermann 2012). Retomando esta discusión en torno a los saberes que nutren la acción estatal, Gené, Heredia y Perelmiter (2021) han propuesto pensar en términos de un “régimen de racionalidades” del Estado, más denso y complejo que las dicotomías con las que suele caracterizarse: ‘racional’ e ‘irracional’, ‘profesional’ o ‘político’, ‘especializado’ o ‘amateur’” (2021:14).

Aun cuando muchos de estos trabajos recuperan explícitamente las categorías de *broker* y *brokerage*, la literatura sobre expertos y su participación, en la producción y gestión de políticas, podría beneficiarse de establecer mayores diálogos con la tradición antropológica en torno a estas figuras. Tal como ha sido analizado por Lindquist (2015) en su revisión sobre la materia, la del *broker* es, en efecto, una figura clásica en la disciplina, asociada especialmente al estudio de relaciones políticas y económicas “al ras”. *Broker* ha designado habitualmente a actores sociales que se desempeñan como mediadores o intermediarios, entre espacios y lógicas disímiles, y que por lo tanto constituyen una potente puerta de entrada etnográfica, para iluminar contextos y procesos más amplios desde la perspectiva de la mediación.

El renovado interés por el estudio etnográfico del Estado ha propiciado una literatura crítica sobre el rol ubicuo de actores e instituciones con distintos grados de formalidad, de modo tal de incorporarlo en abordajes hasta entonces demasiado estado-céntricos (Meehan & Plonski 2017); lo que a su vez ha llevado a reflexionar sobre los *brokers* en estas formas de estatalidad negociada (Hagmann & Peclard 2010) y mediada (Raeymaekers et al. 2008).

Mientras que los distintos saberes y discursos que han reclamado valor de verdad sobre la infancia, sus necesidades y su bienestar, han sido objeto recurrente de estudio en modos que han iluminado su configuración histórica –como también las formas de gobierno y de regulación que la constituyen–⁶ en este artículo recupero los aportes revisados en los párrafos precedentes para situar el punto de mira en las prácticas de expertos/as en cuanto mediadores en la producción, transacción y legitimación de saberes, racionalidades y lógicas que subyacen a los modelos de gestión y acción estatal. De esta forma, procuro mostrar cómo la institucionalización de narrativas y el uso de evidencia en la producción de políticas, buenas prácticas y modos de gestión relativos al desarrollo en la primera infancia, no pueden considerarse al margen de los equilibrios de poder establecidos mediante redes de influencia, de disputas epistémicas, de las historias institucionales y de los debates públicos que contornean las políticas.

El recorrido bibliográfico propuesto habilita la consideración de los expertos como *brokers*, en cuanto mediadores entre espacios y lógicas disímiles, lo que permite comprender los modos en que las políticas y las racionalidades

6 Me refiero especialmente a trabajos que, desde Argentina y Brasil, han las formas de regulación y gestión de la infancia y sus familias, con interés por los procedimientos burocráticos y ritualizados y las heterogéneas racionalidades políticas que las constituyen (Barna 2012; Fonseca 2002; Grinberg 2013; Llobet 2015; Lugones 2012; Magistris 2013; Santillán 2009; Vianna 2002; Villalta 2013).

subyacentes no son transferidas linealmente, ni viajan “en paquete”, sino que se mueven y mutan a través de prácticas agentivas, y en coyunturas socio-históricas concretas. Esto implica un desplazamiento, del contenido de discursos y saberes, a las prácticas y relaciones sociales, que los hacen circular y los reensamblan, legitiman y estabilizan como narrativas con eficacia política; para desde allí, explorar tensiones e intereses en competencia, en torno al desarrollo infantil y las formas de estatalidad asociadas a ellas. Asimismo, para definir fronteras y relaciones, entre el centro y los márgenes del Estado; entre la decisión política y la recomendación técnica.

En busca de la decisión política

Durante las elecciones presidenciales de 2015, Agustina⁷ trabajaba como voluntaria en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)⁸ e integró el equipo que elaboró los documentos técnicos que marcaron los ejes del debate presidencial televisado, que tuvo lugar en las semanas previas al balotaje entre Daniel Scioli (Frente para la Victoria) y Mauricio Macri (Alianza Cambiemos). Uno de estos documentos se tituló “Primera Infancia”, y fue acompañado de una iniciativa digital llamada Primera Infancia Primero, con el objetivo de colocar a la temática en la agenda pública. El tema no era estrictamente novedoso para este *think tank*. Alrededor de 2008, empezaron a trabajarlo: pensaban que, a pesar de haber un marco normativo propicio para el desarrollo de políticas hacia la niñez, en las acciones concretas de la política pública no había un foco particular en el desarrollo de la primera infancia, sino que la educación y el cuidado de los/as niños/as más pequeños/as seguían siendo pensados partiendo de una lógica familiarista.

Desde dicha premisa, se desarrollaron investigaciones y compusieron un modelo tripartito de componentes claves, que dialoga fuertemente con los desarrollos de la economía del cuidado: las políticas para la primera infancia deben coordinar tiempo, dinero y servicios para cuidar. El otro eje de discusión giraba en torno a la institucionalidad necesaria para que esto se concretara, asunto que retomaré luego. Para comprender estos procesos de construcción de una agenda intra-institucional, que luego conduce a estrategias de incidencia en las agendas pública y política, conviene atender a la modalidad de trabajo y objetivos que constituyen a instituciones como CIPPEC.

Para Juan Pablo,⁹ otro de los especialistas del centro, el trabajo se sintetiza como “investigación aplicada”: “Es decir, no somos un centro que hace investigación *per se*, sino que siempre tiene una lógica de incidir en una discusión de política pública presente o latente en el corto plazo” (entrevista, febrero de 2020). Primero, identifican un problema de política pública y a continuación, “la configuración de actores políticos”, para empezar a convocarlos. “Empezamos a reunirnos con estos actores o *stakeholders* para decirles ‘acá tenemos un problema’, y empezamos a co-construir con ellos soluciones” (entrevista a Juan Pablo, febrero de 2020). En paralelo, desarrollan investigaciones para la elaboración de diagnósticos, sobre cuáles son los déficits y las vacancias de política, los recursos presupuestarios, técnicos y humanos con que dicha política cuenta; y cómo realmente está funcionando, en términos de evaluación o monitoreo. A partir de allí, elaboran una serie de productos, de cierta extensión y lenguaje técnico, dirigidos a un público especializado, que denominan Documentos de Trabajo; y otros documentos de políticas públicas, más públicos y sintéticos, con un fuerte componente orientado a recomendaciones de política pública.

7 Todos los nombres de las personas entrevistadas son pseudónimos. En función del foco analítico, se hace mayor hincapié en sus adscripciones profesionales e institucionales, preservando su identidad personal. Agustina es Licenciada en Ciencia Política y Magíster, en Administración y Políticas Públicas. Trabajó en el Programa de Protección Social de CIPPEC entre 2011 y 2016.

8 En su sitio web <https://www.cippec.org/>, el CIPPEC se presenta como una organización independiente y sin fines de lucro, con el objetivo de producir conocimiento y ofrecer recomendaciones para mejorar las políticas públicas. Fue creado en el año 2000 y desde entonces se ha consolidado como un *think tank* líder a nivel nacional, con alto nivel de visibilidad. Recibe fondos de gobiernos (hasta un 30% de su presupuesto total) y organiza cenas anuales de recaudación, donde recibe aportes del sector empresarial.

9 Juan Pablo es Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Trabajó en CIPPEC entre 2014 y 2022, en los programas de Educación y Protección Social.

La producción de documentos aparece, de hecho, como una estrategia privilegiada para posicionar un tema en la agenda pública, a la vez que afianzar el andamiaje argumentativo que sostiene un enfoque particular sobre el mismo. La frecuencia y cantidad de publicaciones de CIPPEC sugieren un intento de sedimentar una prueba documental que hable por sí misma en el lenguaje de la técnica; los documentos se yerguen como particulares dispositivos socio-técnicos, con el potencial de mediar entre actores y burocracias (Hull 2012).¹⁰ Este fue, en efecto, el esquema que desplegaron en relación a la primera infancia.

Y a partir de ahí hacemos “la gira”. Vamos y hablamos con el ministro de Desarrollo Social, con el secretario, el subsecretario... Si uno de los problemas que encontramos es la falta de articulación, por ejemplo, tratamos de invitar al referente de Educación y al referente de Desarrollo Social a tomar un café, un desayuno de trabajo, se conocen, vemos qué se puede hacer en conjunto. Y eso es básicamente lo que hacemos. (entrevista a Juan Pablo, CIPPEC, febrero de 2020).

La “gira” aparece como una metáfora que permite aprehender la dimensión práctica y espacial del trabajo de incidencia desplegado por actores como CIPPEC. Permite, a su vez, desnaturalizar imágenes homogeneizantes de los poderes ejecutivos y sus funcionarios que, lejos de encarnar mecánicamente una dirigencia política monolítica, están también atravesados por tensiones, disputas y distancias. Distancias que agencias como CIPPEC procuran acortar estratégicamente. La “gira”, considerada desde un abordaje relacional, debe ser comprendida a la luz de los recursos institucionales de los que dispone CIPPEC para constituirse no sólo en un interlocutor legítimo, sino en una suerte de *articulador* de la gestión de problemas públicos. A su vez, la dimensión cronológica no es menor, puesto que este trabajo fue principalmente desplegado en el inicio de la gestión de gobierno, un momento de mayor movilidad y ambigüedad respecto de los balances de poder y las formas de interacción entre agencias estatales.

Este trabajo de incidencia, que también se plasma en documentos e investigaciones, es centralmente un trabajo relacional. De acuerdo a la conceptualización de Zelizer (2009), el trabajo relacional es aquel desplegado por las personas para categorizar relaciones sociales, para lo cual se establecen límites, se designan ciertas clases de transacciones como apropiadas, en combinación con los medios considerados adecuados. Así, se establecen determinados vínculos, trazando fronteras entre relaciones distintas y definiendo formas, objetos y escenarios que se corresponden con uno y otro tipo de lazos. El trabajo relacional –en cuanto dimensión del *brokerage*– desplegado por estos expertos implica la activación de redes, conexiones y conversaciones de distintos grados de formalidad, en eventos públicos, como la cena de recaudación anual de fondos de CIPPEC, pero también en desayunos y pasillos. A su vez, implica una consideración cuidadosa de los términos de dichas relaciones, las formas de transacción de recursos posibles que permiten mantenerlas dentro de ciertos límites, como se verá a continuación.

Las redes de las que CIPPEC participa y contribuye a producir no se componen sólo de figuras políticas y funcionarios públicos, sino también de otros actores en las fronteras de la estatalidad: asociaciones civiles, oficinas locales de organismos internacionales, etc. Para Juan Pablo, estas relaciones también son activadas de forma estratégica, en función de los estilos diferenciales de cada entidad:

CIPPEC es una organización que trabaja muy en comunión con los estados y los gobiernos, tiende a tener un enfoque muy poco agresivo, entonces nunca vamos a judicializar –lo hemos hecho, pero creo que dos veces– un caso. o salir con una solicitada violenta. Que son estrategias súper válidas, pero que por ahí no son combinables con después invitar a alguien a un desayuno. Entonces lo que tratamos de hacer es combinar nuestras estrategias más como de “lobby cool”, que es juntarse a hablar y generar insumos a demanda de los políticos, con algo más agresivo que hacen otras organizaciones en alianza con nosotros. Entonces participamos de diferentes colectivos de los derechos de la infancia, donde tenés organizaciones que hacen cortes de calle y mandan cartas a los senadores,

10 Agradezco especialmente la sugerencia de uno/a de los/as evaluadores/as de este artículo por hacerme notar esta dimensión.

junto a organizaciones más parecidas a CIPPEC, que es más *research*, notas muy lavadas en los diarios. Y finalmente tenemos a la cooperación internacional, donde UNICEF juega un rol central y tiene la ventaja de tener mucha plata. Siempre tenemos proyectos anuales o bianuales con ellos en donde decidimos apoyar a un gobierno en una política particular (entrevista a Juan Pablo, CIPPEC, febrero de 2020).

El “lobby cool” permite aprehender este trabajo relacional, en el que aquello que se intercambia –y los modos, y espacios en que estas transacciones tienen lugar– se ajusta al tipo de relación que se pretende sostener. Se trata de un juego de proximidades y distancias que definen un particular estilo de conversación. Así como las modalidades del trabajo de incidencia no son azarosas, sino que son pensadas y producidas estratégicamente, la identificación de un problema tampoco es un proceso automático ni motivado únicamente por intereses personales, como los que refería Agustina al inicio de este apartado, sino que se enmarca en lo que denominan planeamiento estratégico. En una entrevista, la entonces directora ejecutiva de CIPPEC, Julia Pomares, expresaba:

Se supone que este tipo de organizaciones no piensa temas en el aire, sino que los piensa en relación a cuáles tienen más llegada al sistema político o cuáles se deben impulsar porque ese sistema no los toma. El proceso de repensar nuestra agenda estratégica ya había empezado antes del fin de la gestión de Straface, un proceso muy interesante de reflexión interna en el que nos apoyó McKinsey de manera pro bono y en el cual participaron todos los miembros de CIPPEC. Pensamos cuáles eran los desafíos, hicimos *benchmark* con otros *think tanks* a los que nos gustaría parecernos, otros que creemos similares, y pensamos cuáles deberían ser los objetivos a alcanzar. El resultado fue “CIPPEC 2020” (<https://shorturl.at/oqIV8>. Última consulta: 23.09.23).

Este fragmento permite complejizar el esquema trazado por Juan Pablo, a la vez que echa luz sobre las redes que vinculan a CIPPEC con consultoras globales, como McKinsey¹¹ y otros *think tanks*. En el 2015, entonces, que culminó con la victoria electoral de Cambiemos y la salida de CIPPEC de Fernando Straface –co-fundador y anterior director ejecutivo–, para asumir como Secretario General de Gobierno y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo del PRO¹² –otra muestra elocuente del papel de las redes personales en el trabajo de *expertise*–, la primera infancia fue seleccionada como uno de los ejes estratégicos de la agenda institucional. Así reconstruye Agustina aquel momento:

Yo creo que la primera infancia nos convocó a todos en el equipo, por esa lógica de ser un problema bien complejo, en el sentido de que nadie es dueño de ese tema, no es un tema sectorial, es muy transversal, entonces es muy desafiante, en el sentido de qué institucionalidad necesitás construir. Y, por otro lado, por la variedad de miradas que pueden confluir, más allá de que una acuerde más o menos ideológicamente con cada una. Había argumentos políticos, económicos, demográficos que lo hacían factible de entrar. Creo que ahí se abría una ventana interesante, en el sentido de la revalorización de un tema que quizás no estaba tanto en la agenda política antes (entrevista a Agustina, CIPPEC, junio de 2020).

Del relato de Agustina resulta interesante el análisis que hace de aquel año, en términos de una ventana para revalorizar y posicionar un tema en la agenda política, que a su vez, implicaba que la institución para la que trabajaba se posicionara como agente central en la construcción de una institucionalidad en torno a este dominio de indagación e intervención. A su vez, el desarrollo en la primera infancia aparece como un nodo crítico y polémico, que requiere de la producción de marcos interpretativos y de estrategias de persuasión, como también de la formación sostenida en el tiempo de alianzas y redes, y de la identificación del espacio idóneo dónde instalarlo como agenda. En este sentido, es posible hablar de un trabajo de dos dimensiones

11 McKinsey & Co. se fundó en 1926 y se ha constituido en una de las más influyentes consultoras en gestión y administración en el mundo. Para un análisis de sus prácticas de difusión de ideas, puede consultarse O'Mahoney & Sturdy (2016).

12 Fundado por Mauricio Macri en 2005, Propuesta Republicana (PRO) es uno de los partidos que integraba la Alianza Cambiemos.

entrelazadas: posicionar una agenda, a la vez que posicionarse como interlocutor legítimo y relevante, en la asesoría e influencia del desarrollo de las políticas que estarán asociadas a dicha agenda. Tal como emerge de la entrevista, las estrategias desplegadas para instalar a la primera infancia como un eje de debate –de forma literal, en relación con el debate presidencial, pero también en términos más amplios– implicó a su vez un trabajo de traducción y estabilización de distintas narrativas, que configurarían un marco interpretativo y habilitarían, en los términos de Agustina, “una alianza amplia de actores”. Al decir de Juan Pablo:

Se amplía el campo de acuerdo en el que la primera infancia es clave, pero por diferentes motivos. Te encontrás con diseños diferentes según desde dónde parte tu perspectiva. El BID tiene esta perspectiva más instrumentalizadora, por lo que apoya determinadas políticas y líneas de investigación, que son muy diferentes de las de UNICEF, [éste último] más vinculado al enfoque de derechos y a un desarrollo más integral (entrevista a Juan Pablo, CIPPEC, febrero de 2020).

Las narrativas en juego, que aparecen de forma recurrente y mimética en las entrevistas, son principalmente tres: la teoría del capital humano e inversión social; los argumentos basados en el cerebro; y el enfoque de derechos. En ocasiones, a esta tríada se le añaden aportes de la economía feminista y del cuidado, a los fines de conciliar la agenda de la primera infancia con la de los derechos de las mujeres. Entonces, por un lado, una narrativa económica, referida a inversiones y tasas de retorno que, a su vez, goza de legitimidad por haber sido “probada” en modelos de intervenciones con resultados,¹³ por lo que aseguraría la racionalidad de la política. En segundo lugar, una narrativa de origen científico que, aun cuando se trata de un uso político de argumentos provenientes de las neurociencias que no gozan de consenso (Paz Landeira 2022b), le otorgarían un valor de verdad objetiva y neutral; y, en tercer lugar, el lenguaje de derechos que, a pesar de no ser considerado como suficientemente eficaz para movilizar actores y recursos, convierte a esta agenda en moralmente justa y vuelve tolerables las narrativas “utilitaristas” e “instrumentalizadoras”, en los términos de Agustina y Juan Pablo.

Sobre esta dimensión, que podría denominarse como usos estratégicos dentro de las prácticas discursivas desplegadas por estos expertos, reflexionaba también Eduardo¹⁴ –consultor sobre primera infancia para centros de expertos, agencias estatales y organismos internacionales–, quien desempeñó un papel fundamental en el trabajo de CIPPEC en torno a la primera infancia:

Cuando me reúno con algún economista duro, le hablo de capital humano y tasas de retorno. Cuando me reúno con UNICEF, le hablo de derechos. Y no porque sea un mercenario, sino porque me parece que lo que hay que tratar es que cada uno sienta que se lleva de esa coalición un pedacito, que se queda en paz con su conciencia. ¿Querés lograr una coalición ganadora? Entonces necesitás hacer dialogar saberes (entrevista a Eduardo, julio de 2020).

La reflexión de Eduardo apunta de lleno a ese trabajo de mezcla, traducción y reelaboración del *knowledge brokerage* (Liftin 1994; Merry 2006), como también refrenda la tesis de Gutiérrez (2010) respecto de que los expertos *hacen política* al implicarse en estos usos estratégicos de saberes. A su vez, da cuenta de un uso estratégico de lenguajes y narrativas, que constituye una parte central del montaje de una agenda de intervención en la primera infancia y que apunta a la producción de un consenso ambiguo (Palier 2005), caracterizado por el apoyo activo de diferentes grupos, aun cuando están motivados por distintas razones e intereses. Estas dinámicas de coalición están, a su vez, mediadas por el poder relativo de los actores que las componen; poder que, a su vez, se sustenta en distintas fuentes: mientras que CIPPEC parece usufructuar principalmente sus redes interpersonales y su

¹³ La evidencia más citada es James Heckman y deriva de tres estudios de costo-beneficio de largo plazo –Perry High Scope, Abecedarian y Chicago– desarrollados en Estados Unidos en los años 1960s, 1970s y 1980s respectivamente. De forma más reciente, el equipo de Heckman desarrolló una intervención similar en Jamaica, que se ha convertido en el modelo exitoso de la región. Desde entonces, agencias como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrollan esfuerzos y promueven políticas que permitan estudiar cómo replicar a nivel nacional esta intervención de pequeña escala.

¹⁴ Eduardo es Licenciado en Ciencias Políticas, Magíster en Administración Pública, en Gobiernos y Asuntos Públicos, y Doctor en Ciencias Sociales. Trabajó en el Programa de Protección Social de CIPPEC entre 2008 y 2015.

capacidad de apoyar la producción de políticas, otros actores –como el BID y UNICEF– se yerguen también como importantes fuentes de financiamiento, en adición a la legitimidad como voz autorizada sedimentada por su historia institucional.

Respecto de la dimensión discursiva del montaje –en cuanto proceso relacional de mezcla, traducción y reelaboración de conocimientos que, mediante un cambio de escala, son constituidos en evidencia técnica–, en efecto, a pesar del distanciamiento crítico que suele emerger en las entrevistas, estas narrativas aparecen de forma reiterada en los documentos de variadas instituciones, dentro y fuera del Estado. Esto parece señalar un punto interesante respecto de su eficacia simbólica, en tanto continúan legitimándose –a pesar de ser objeto de miradas críticas– como los lenguajes válidos y autorizados. Por otra parte, es relevante resaltar cómo esta interpretación de las narrativas que emerge en ambas entrevistas está acompañada de la producción de una cartografía de las agencias intervinientes, en tanto son diferencialmente identificadas como portadoras de algunos de estos argumentos.

Ahora bien, habiendo trazado ciertos elementos discursivos de este trabajo de incidencia, conviene no perder de vista su dimensión práctica, esto es, cómo se encarna en situaciones y actores concretos. En este sentido, el papel protagónico que CIPPEC asumió en la puesta en escena de los debates presidenciales de 2015 le habilitó una vía de acceso a los principales candidatos, clave para desplegar sus estrategias de persuasión. Igual de relevantes fueron las redes personales y políticas establecidas entre el equipo del candidato de Cambiemos, Mauricio Macri, y el CIPPEC, que aportaría algunos de sus expertos al gabinete del gobierno en ciernes.¹⁵ No obstante estas vinculaciones, desde el *think tank* se esfuerzan en enfatizar el perfil técnico de su trabajo y su independencia política. Efectivamente, como habían hecho en las elecciones de 2011, en el marco de la iniciativa “Agenda Presidencial”, elaboraron un *memo* sobre primera infancia¹⁶ y se lo llevaron a los principales candidatos del arco político. Eduardo recuerda que fue Macri el que les dedicó más tiempo, junto con Carolina Stanley, quien más tarde asumiría como ministra de Desarrollo Social. A partir de dichos encuentros de trabajo, Eduardo reflexiona y bromea acerca del peso de la argumentación y la evidencia:

Yo les digo medio en chiste a mis colegas, “acabemos con la farsa de la evidencia, bajémosle el precio a los saberes”. A veces se trata de llevarle el papelito a alguien en el momento justo. Lo que a Macri más le llamó la atención de nuestra presentación, que hizo que le dijera a Stanley “algo tenemos que hacer”, fue un mapa que armamos en CIPPEC en el que los países de América Latina –casi todos, incluyendo a Nicaragua– tenían política de primera infancia más o menos integral y Argentina no tenía nada. Entonces, Macri dijo: “¿cómo lo tiene Nicaragua y nosotros no?”. Si se rascaba un poquito el mapa, no era tan claro que Nicaragua tuviera eso. Pero el efecto de la evidencia mostrada en un mapa interactivo... No sé, jamás fue y le pidió a Carolina [Stanley] “asesorate de Nicaragua, Chile, Uruguay, Brasil”. Digo, pero entonces, los saberes... Yo creo que nosotros los que venimos del mundo académico, creemos que el saber es lo más importante, porque es nuestro negocio, ¿no? Y el saber es un recurso más de poder, que hay que saberlo jugar, digamos (Entrevista a Eduardo, julio de 2020).

Desde la provocación, Eduardo coloca, por un lado, la reflexión acerca de los grados de contingencia de la política, pero también acerca del carácter productivo de este trabajo de ensamblaje desplegado por los expertos que, si bien se monta sobre narrativas y modelos de circulación transnacional, éstos son reelaborados y desplegados localmente en función de escenarios relacionales y coyunturas políticas singulares. En el trabajo de unir elementos previamente desconectados, y en la forma singular en que eso se presenta, se produce algo nuevo, recubierto de un efecto de coherencia y verdad. La contingencia o “el papelito en el momento justo” se

15 Tres de los co-fundadores de CIPPEC y directores ejecutivos desde su creación hasta el 2015 pasaron a ocupar cargos públicos a partir de la victoria de Cambiemos en 2015 de los poderes ejecutivos nacional, de la Provincia de Buenos Aires y algunos de sus municipios, y de la Ciudad de Buenos Aires. Fernando Straface asumió como Secretario General de Gobierno del GCBA; Miguel Braun como Secretario de Comercio de la Nación; y Nicolás Ducoté como Intendente de Pilar (Provincia de Buenos Aires).

16 Estos documentos cortos elaborados por CIPPEC están inspirados en los Memos para el Presidente del *think tank* norteamericano Brookings.

sostienen en condiciones de posibilidad, sopesadas y producidas activamente por estos expertos. Es también de destacar que el *papelito* llegaba a manos del candidato presidencial, Mauricio Macri, pero también de Carolina Stanley, quien en su gestión en el área de desarrollo social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires había tomado a la primera infancia como eje de su agenda, a la vez que era conocida por su tránsito y vínculo con el mundo de las ONG's y los *think tanks*.

Así, lo azaroso y contingente se desdibuja, al situarse en una trama institucional y política más amplia. En definitiva, ésta constituye una de las escenas que van componiendo el trabajo de incidencia, aun cuando implique sobrentendidos y actuaciones. Por otra parte, un aspecto que emerge de la reconstrucción que Eduardo hace de esos encuentros, en las bambalinas del debate, es aquel que refiere al pretendido carácter fundacional que Cambiemos quería conferir a su programa de gobierno; de allí, la seducción de que “Argentina no tenía nada”, incluso cuando ello fuera difícil de verificar en los hechos. La eficacia del mentado *papelito* es sintónica con el gesto inaugural e innovador que la alianza gobernante quiso imprimir al período 2015-2019, retórica desde la que se construyó la idea de la “novedad”, a pesar de la institucionalidad y antecedentes preexistentes en la gestión de políticas para la primera infancia.

De un *papelito* a un decreto: el Plan Nacional de Primera Infancia

Como ya se ha anticipado, las elecciones de 2015 dieron la victoria a la alianza Cambiemos, y a Mauricio Macri, como presidente de la Nación. En lo que pareció ser un logro del trabajo de incidencia de CIPPEC, pocos meses después de su asunción, el presidente Macri y la ministra de Desarrollo Social lanzaron por decreto (n° 574/2016) el Plan Nacional de Primera Infancia. El breve texto de la norma especifica que sus objetivos incluyen promover y fortalecer espacios, de cuidado y abordaje integral, de niñas y niños en sus primeros años, como también orientar y coadyuvar a las familias en su rol de cuidadoras.

Rápidamente, otro actor central apareció en escena. Un mes luego del lanzamiento, Macri y Stanley recibieron al presidente del BID, Luis Alberto Moreno, para la firma de un contrato de préstamo y el anuncio de la ampliación del crédito que ese organismo entregaría a la Argentina, destinado a fortalecer el Plan Nacional de Primera Infancia. El préstamo, de 1.200 millones de dólares americanos, tenía un doble objetivo. Por una parte, incrementar el acceso de los/as niños/as, de 45 días a 4 años de edad, que viven en situación de vulnerabilidad social a Espacios de Primera Infancia (EPIs) que cumplan con estándares de calidad, priorizando a las regiones con mayor prevalencia de pobreza en el país; y por otra, incrementar la efectividad de las intervenciones dirigidas a mejorar las prácticas de crianza en todo el país, a través del fortalecimiento de las intervenciones domiciliarias en el marco del Programa Primeros Años.¹⁷

Cada uno de estos dos objetivos tiene su historia. En relación al primero de ellos, si bien son variados los dispositivos no escolarizados dirigidos a niños/as en sus primeros años de vida existentes en Argentina y la región, el Plan Nacional y el financiamiento del BID que lo apuntalaba asumieron como modelo la experiencia de los Centros de Primera Infancia (CPIs) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), gobernada por el PRO desde 2007. La apuesta fue extender este programa a escala nacional, tal como constaba incluso en la plataforma electoral de Cambiemos, en 2015, en la que se comprometían a abrir cuatro mil CPIs en todo el país (renombrados en el decreto como EPIs), para que 400 mil niños menores de tres años en condiciones de vulnerabilidad social tuvieran la atención, alimentación y estímulo necesarios para desarrollarse plenamente. Una vez más, esta apuesta a nacionalizar el modelo de CABA se estructuró sobre la invisibilización y ruptura de otras políticas nacionales previas, como los propios Centros de Desarrollo Infantil, regulados por la Ley Nacional N° 26.233 sancionada en 2008, y la institucionalidad que generó dicha norma, esto es, la Comisión

17 Programa de apoyo a la crianza creado en 2006, en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS).

de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, en el Ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social.

En la CABA, el programa de CPIs¹⁸ fue creado en 2009 mediante un decreto, donde se alega que responde a que:

En forma espontánea y consecuentemente con las necesidades sociales, los habitantes de las zonas de mayor vulnerabilidad de la Ciudad de Buenos Aires comenzaron en forma solidaria a brindar atención a niños y niñas menores de cuatro años generando un espacio de contención y ayuda a sus madres (Decreto GCBA - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires N° 306/09).

De esta manera, el decreto era un modo de regularizar estos espacios e institucionalizarlos mediante la modalidad de la gestión asociada entre el GCBA –que aportaría fondos económicos, supervisión y asistencia en la formación– y organizaciones de la sociedad civil, a cuyo cargo quedaría la implementación y dirección de cada proyecto. Los CPIs se transformaron pronto en una de las insignias de la gestión del PRO, especialmente promovidos por María Eugenia Vidal y Carolina Stanley, sucesivas ministras de Desarrollo Social de la ciudad y luego gobernadora de la Provincia de Buenos Aires y ministra de Desarrollo Social de la Nación, respectivamente.

No obstante, es necesario retroceder aún algunos años más. En 2006, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)¹⁹ presentó una acción de amparo contra el GCBA, motivada por la falta de vacantes en el nivel inicial, instando a que se cumpliera con la “obligación constitucional indelegable de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de la Ciudad”, en referencia al artículo 24 de la Constitución porteña. En agosto de 2007, el Juez del Tribunal N° 3 del fuero Contencioso Administrativo y Tributario hizo lugar a la demanda presentada por ACIJ. En abril de 2009, la causa se elevó al Tribunal Superior de Justicia que, en julio de 2010, convocó a las partes a trabajar en un acuerdo, firmado finalmente en febrero de 2011. La cláusula sexta del acta acuerdo establece que, de forma provisoria y de acuerdo a la práctica habitual, se otorgarán vacantes en establecimientos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social a niñas/os que hayan solicitado la inscripción en establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación. Es decir, los CPIs. Existe, así, desde el origen de este programa, una tensión entre las áreas de educación y de desarrollo social respecto de la incumbencia sobre la primera infancia, que podría sintetizarse en la pregunta de si se trata de una forma de reproducir la estratificación social, o de reconocer formas, alternativas y comunitarias, de educación y cuidado a la primera infancia. Una de las principales dificultades para este debate se asocia con la profunda heterogeneidad de estos centros, como también con la precariedad de la infraestructura y las condiciones laborales que presentan muchos de ellos. De fondo, se encuentra la pregunta por la borrosa frontera entre educación y cuidado (Franco Patiño & Llobet 2019).²⁰

El segundo objetivo que comprende el Plan Nacional de Primera Infancia lanzado en 2016 se centraba, como anticipara, en las políticas dirigidas a mejorar las prácticas de crianza a través de intervenciones domiciliarias. Los programas basados en visitas domiciliarias –también denominados programas de *parenting*– son regionalmente promovidos por distintas agencias internacionales, en particular el BID, tal como sucedió en Argentina a partir del convenio que dicho organismo firmó con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Estas intervenciones tienden a concentrar sus esfuerzos en propiciar parentalidades positivas, para lo cual buscan modificar las prácticas de padres/madres/cuidadores a cargo de la crianza de niños/as pequeños/

18 Para un análisis más detallado de este programa, véase Marzonetto (2016). Para una historización y análisis de la estrategia paralela a nivel nacional, los Centros de Desarrollo Infantil, se recomienda la lectura de Franco Patiño y Llobet (2019).

19 ACIJ fue fundada en 2002 y en su sitio web (<https://acij.org.ar/>) se presenta como una organización apartidaria, sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina.

20 Aunque profundizo en la trastienda de este proceso, es importante señalar que la disputa por las vacantes en el nivel inicial implica uno de los ejes del debate político en la Ciudad, escenario de múltiples actores y sentidos. A su vez, el caso brevemente presentado da cuenta de procesos más amplios de justiciabilidad y juridificación de políticas sociales, tal como ha sido analizado por Arcidiácono y Gamallo (2017). Los autores advierten un incremento de la participación del poder judicial como ámbito para dirimir la satisfacción de demandas vinculadas con derechos sociales, habilitado en parte por el creciente protagonismo del “discurso de los derechos” en el lenguaje político. Así, las acciones judiciales aparecen como una estrategia de acción política “por otros medios” y como vehículo de canalización de demandas frente al Estado.

as; o incluso desde la concepción y el embarazo, en tanto en la primera infancia el entorno es con frecuencia comprendido como equivalente de la familia o la madre, de lo cual deriva la intensa focalización en la crianza y la maternidad. La buena crianza se codifica, entonces, como capaz de ofrecer resiliencia ante circunstancias adversas. Este tipo de argumentos, y las políticas e intervenciones a las que dan lugar, han sido objeto de numerosas críticas: a la concepción de la primera infancia como un capital humano en el cual invertir (Hendrick 2016; Lister 2003); a la expansión de la *parentalidad* como nodo de regulación para garantizar el desarrollo infantil (Gillies 2005; Faircloth & Murray 2015); a la revigorización de la teoría del apego (Kanieski 2010); y a la neuro biologización del cuidado infantil (Fonseca 2019; Macvarish et al. 2015).

A pesar de estas perspectivas críticas, siguiendo dicho enfoque, se ha modelizado un estudio experimental comandado por el economista James Heckman, realizado en Jamaica y basado en visitas a hogares de bajos ingresos, para desarrollar intervenciones de estimulación temprana, como la estrategia a emular en los países latinoamericanos. “Jamaica” se ha transformado, de esta forma, en un referente con eficacia simbólica en las arenas de expertos y decisores políticos, a la vez que condensa un particular modelo de gestión y un modo de concebir la infancia. En este marco, la modalidad de intervención basada en las visitas domiciliarias es fuertemente propiciada por agencias internacionales. Sin embargo, aún no se han realizado suficientes evaluaciones de impacto de implementaciones a gran escala.

La traducción, vernacularización y promoción de este tipo de iniciativas, y argumentos, han sido emprendidas principalmente desde la División de Protección Social y Salud del BID, que reúne a expertos -en general, de formación en economía- que trabajan en proyectos de desarrollo infantil y de reducción de la pobreza. En los documentos producidos en el marco del préstamo del BID al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y en las intervenciones públicas de expertos de este organismo internacional en los recurrentes eventos temáticos, reaparecen de forma explícita los argumentos en torno al capital humano y al desarrollo cerebral en la primera infancia como una ventana de oportunidad irremplazable. Desde ese enfoque, el BID financió no sólo la implementación de dicha modalidad de intervención en Argentina, sino también una evaluación del impacto en las familias alcanzadas por el Programa Primeros Años. El proceso, los debates y desplazamientos que provocó la adecuación institucional del Programa Primeros Años, a partir del Plan Nacional y el convenio con el BID, han sido objeto de otros trabajos (Paz Landeira 2021b).

La centralidad que adquirió el BID en los lineamientos que dieron forma al Plan Nacional suscitó miradas críticas por parte de otros expertos y organizaciones. Tal fue el caso de la Organización Mundial de Educación Preescolar (OMEP). Raquel²¹ integra la Comisión Directiva de OMEP Argentina²² y expresa que su trabajo está enfocado, por un lado, en la capacitación y acompañamiento de proyectos educativos; y por otro, en la incidencia de política pública en todo aquello referido a la educación en la primera infancia. Como entidad especializada, es periódicamente consultada por asesores de legisladores y de ministros, y también participa activamente en el diseño o implementación de políticas.

Para Raquel, la apuesta es a “*enredarnos* todo lo que podamos”. Ese hacer-red no implica necesariamente consensos ni armonías. De hecho, en particular en relación a los EPIs, para las expertas de OMEP, las instituciones dependientes de los ministerios de desarrollo social suelen constituir formas encubiertas de privatización y estratificación de la educación y el cuidado infantil. En el caso de OMEP, se evidencian los modos en que su saber experto se estructura fuertemente sobre una posición política, que llegan a definir incluso como una militancia, en particular del derecho a la educación.

21 Raquel es Profesora de Educación Inicial y Licenciada en Educación. Integra OMEP desde el año 2002.

22 OMEP es una organización internacional no gubernamental y sin fines de lucro, con Estatus Consultivo en Naciones Unidas y UNESCO. Fundada en 1948, reconoce como misión la defensa y promoción del derecho de niños y niñas a educación y cuidados, y apoya las actividades que mejoran la accesibilidad a la educación y a cuidados de más calidad. Su sede legal se encuentra en París, pero tiene Comités Nacionales -agrupados en regiones- en más de 60 países del mundo, entre los que se encuentra Argentina.

Una militancia de las convenciones y una militancia de las observaciones generales del comité de los derechos del niño. Yo digo que en primera infancia está todo inventado y que no tenemos que hacer como hace el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo u otros organismos, que cada vez que hablamos de primera infancia redefinen. Y toman la etapa como les parece. Entonces, dentro de lo que es la política pública, primero vamos a hablar de cómo baja la Convención [sobre los Derechos del Niño] a los marcos legales y también las leyes de educación. Y el Estado tiene la responsabilidad primaria. Punto y a la lona. Después vienen todos los demás. Pero se inventan instituciones y programas, precarios, desfinanciados. Los famosos *on the shelf*, Jamaica... Cuando son países con otras historias. En las reuniones de ministros de educación, nos tenemos que poner de acuerdo cada vez que aparece la palabra “gratuidad”, “obligatoriedad” o “universalidad”, debates que acá están en otro lugar. Nosotras estamos haciendo *lobby* por pasillos mientras todos los ministros toman café, para que cambien las cosas vinculadas a primera infancia (entrevista a María del Carmen,²³ abril de 2019).

De ese lobby de pasillo, María del Carmen recuerda especialmente el trabajo desplegado junto a la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) en la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, organizada por UNESCO con sitio en Buenos Aires en enero de 2017. El objetivo del encuentro era firmar acuerdos sobre las prioridades educativas para el 2030, en el marco de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas. En relación a la primera infancia, el más referido es el objetivo número 4, que se propone “Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

Yo me acuerdo de haberlo agarrado en un pasillo a Francisco [Miguens; Director Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación entre febrero de 2016 y diciembre de 2019] y decirle “Esto es un error conceptual. Desde el año 2010, UNESCO claramente adoptó el término ECCE [*Early Childhood Education and Care*], en español AEPI. No puede no estar”. Porque en los documentos decía “atención de la primera infancia”. No decía nada del derecho a la educación. Y, por supuesto, tomaba la preescolaridad no como algo con sentido en sí mismo, sino como preparatoria para el éxito escolar. Eso ya es un defecto que traen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Entrevista María del Carmen, abril 2019).

En esta escena que reconstruye María del Carmen nos aproximamos, una vez más, a ese trabajo relacional minucioso que los/as expertos/as despliegan, a los fines de contribuir a delinear los términos y sentidos que asume la agenda pública en materia de primera infancia; como también, a la dificultad para trazar fronteras claras entre la recomendación técnica y las decisiones políticas, e incluso la militancia. A su vez, emerge la alternancia entre la hipervisibilidad dada por el carácter ubicuo y persistente de estos actores –con temporalidades más extensas que las que rigen al funcionariado nacional– y la invisibilidad producida por un trabajo que suele realizarse y enraizarse por fuera del encuadre de la foto. Entre la asesoría, la incidencia y la militancia, expertas como las de OMEP hablan el idioma de las convenciones y los organismos internacionales, como estrategia para dotar a su posición de un carácter consensuado y legitimado. Posicionadas desde el derecho humano a la educación, discuten la perspectiva de la estimulación temprana que promueven organismos como el BID, y que quedó plasmada en los acuerdos que este organismo firmó con el Ministerio de Desarrollo Social. Como ya se ha dicho, se trata de las palabras, del enfoque, pero también de la institucionalidad estatal que implican.

Un posicionamiento similar al de OMEP es sostenido desde el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, un proyecto del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA).²⁴ Una de sus investigadoras reafirma –como lo hacen desde OMEP– la idea de educación infantil, a

23 María del Carmen es Maestra Normal Nacional y Licenciada en Educación. Integra OMEP desde 1999.

24 El ODSA se presenta como un centro de investigación, extensión y formación de recursos humanos de la UCA, cuyos orígenes se remontan al año 2001, y su establecimiento formal, a 2004. Su objetivo central es estudiar, evaluar y monitorear el estado del desarrollo humano e integración social en la Argentina,

partir de la cual sostiene que las políticas hacia la primera infancia deberían encontrarse en la órbita del Ministerio de Educación, con la colaboración de las áreas de Salud y Desarrollo Social. Programas como los financiados por el BID son, desde su perspectiva, “programas de reproducción de la pobreza”. Este debate no sólo tensiona la agenda del BID y de Cambiemos, sino también la impronta comunitaria que, durante las gestiones “kirchneristas” en el Ministerio de Desarrollo Social, se le quiso dar a los programas de crianza y de primera infancia.

Como veremos a continuación, las relaciones y articulaciones posibles –o insuficientes– entre los organismos implicados en las políticas para la primera infancia serán señaladas por los/as expertos/as como uno de los aspectos que obstaculizaron el éxito del Plan Nacional.

Un Plan en deuda: entretelones de la (fallida) articulación

El Presupuesto Nacional de 2017 (el primero elaborado por la gestión Cambiemos en el Ejecutivo Nacional) indicaba, en la sección correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social:

Uno de los objetivos fundamentales de la gestión será extender el acceso a los servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, entendiendo esta etapa como una fundamental, ya que en ella se afirman las bases para las capacidades y las oportunidades que tendrán las niñas y niños en el curso de su vida. Está comprobado que implementar políticas de cuidado de calidad en la primera infancia trae aparejados beneficios para los niños y niñas así como para sus hogares. Es fundamental disminuir las brechas existentes desde los primeros años de vida para lograr igualdad real de oportunidades. Es en esta etapa en la que se logra el mayor desarrollo cognitivo y psicosocial (curiosidad, persistencia, autocontrol, perseverancia, disciplina, autoestima, confianza, habilidad socio-emocional, estabilidad, motivación, consistencia, mayor escolaridad, y mejores salarios en su adultez). Así es que se ha puesto en marcha el Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto Nº 574/2016) cuyo fin es garantizar el desarrollo integral de niñas y niños en situación de vulnerabilidad social en su primera infancia en pos de favorecer la protección y promoción de sus derechos. Un componente central de dicho plan son los Espacios de Primera Infancia (EPIs) en todo el país.²⁵

En el marco del Plan, se proponía conformar una red, coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social, entre Estados Provinciales, Municipales y organizaciones comunitarias, a través de convenios para la construcción de nuevos EPIs y el fortalecimiento de los espacios existentes. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social transferiría una cuota a los Espacios de Primera Infancia, administrados por municipios, provincias y asociaciones civiles, para cubrir la asistencia de los/as niños/as. En el Presupuesto 2017 se indicaba que se encontraban aprobados los primeros 547 espacios en todo el país, para una población de 37 mil niñas y niños. A su vez, se estimaba la apertura de 4064 EPIs a nivel federal durante los cuatro años de gestión, en consonancia con la ya aludida plataforma electoral de Cambiemos. En adición, en el marco del mismo Plan, se firmó un convenio con la Cooperadora de la Nutrición Infantil (CONIN), fundada en Mendoza en 1993 por el Dr. Abel Albino, tomando como modelo el proyecto de Fernando Mönckeberg en Chile, con el fin de realizar acciones conjuntas relacionadas a la nutrición infantil y la planificación familiar, desde perspectivas que han sido fuertemente cuestionadas por su sesgo marcadamente conservador.

Sin embargo, hacia finales de la gestión –mediados de 2019– había sólo 1.614 centros en todo el país, de los cuales 243 se conformaron entre 2016 y 2019, en simultáneo al fortalecimiento de los espacios ya existentes. Por

a partir de parámetros normativos de aceptación internacional, constituyendo el incumplimiento de tales normas una medida de Deuda Social. En ese marco, se creó el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, centrado en producir conocimiento sobre el desarrollo humano y social de las infancias residentes en el país desde un enfoque de derechos humanos.

otra parte, no se había avanzado en la consolidación de una institucionalidad intersectorial que garantizara la jerarquía de la primera infancia en la agencia de gobierno. En relación a esto, la lectura de Eduardo, de CIPPEC, es que el Plan nunca tuvo realmente ese estatus, sino que quedó en una consigna de campaña. Para él, el principal problema fue la arquitectura institucional que estuvo detrás. Desde su campaña por instalar a la primera infancia en agenda en 2015, CIPPEC insistía en la creación de un órgano rector de jerarquía. Para los expertos de este centro, que el Presidente de la Nación lo asumiera como tema prioritario y designara un órgano de coordinación de jerarquía en su gabinete era una de las claves para el éxito de la política, como consideraban que había sido el caso de los programas Chile Crece Contigo y Uruguay Crece Contigo. “Se necesita integralidad”, asegura Eduardo, porque el problema de fondo es que “los organismos sectoriales, que son los que manejan los fierros realmente para primera infancia, es decir, Salud y Educación sobre todo y ANSES [Administración Nacional de Seguridad Social], en materia de transferencia, jamás se van a sentar a un área de Desarrollo Social” (entrevista a Eduardo, julio de 2020).

Su lectura es que no sólo la jerarquización política no ocurrió –y por lo tanto, imposibilitó el diseño de una política de primera infancia integral que coordinara las acciones de distintos ministerios–, sino que tampoco se dio una verdadera articulación entre áreas de la propia Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Lo mismo es señalado por Juan Pablo, para quien esta descoordinación, que ningún desayuno de trabajo pudo sortear, resultaba en intervenciones superpuestas, es decir, familias abordadas por efectores de los distintos programas sin ninguna pretensión de integralidad o de derivaciones consensuadas.

Para los/as expertos/as que participaron de distintos modos en su gestación, el Plan Nacional “quedó en la nada”. Así lo sintetiza Natalia,²⁶ especialista de la Fundación Bunge y Born,²⁷ que también estuvo implicada en el diseño. En particular, su aporte estuvo relacionado a la especificidad de atender al desarrollo infantil en zonas rurales. A través de sus contactos previos con escuelas primarias de comunidades rurales, se realizó un relevamiento de servicios para la primera infancia existentes, como también de la infraestructura disponible para desarrollar nuevos:

Entonces fue como un asesoramiento técnico enorme, porque relevamos presencialmente alrededor de 400 comunidades con un instrumento súper exhaustivo, para una aproximación sociodemográfica que hicimos con datos del censo. Este informe se lo presentamos al Ministerio de Desarrollo Social para que articule con el Ministerio de Educación, en el que concluíamos que se podían llevar adelante alrededor de 200 espacios para la primera infancia en comunidades rurales. Hicimos una recomendación específica por cada uno de los lugares y las cosas a trabajar. En los casos que no había espacio físico, recomendamos las visitas domiciliarias, como se hace en otros países. Nuestra idea era terminar esa fase y poder acompañar la implementación. Pero el Plan Nacional no se implementó, no sabemos tan en profundidad bien por qué, entonces nuestro proyecto llegó hasta la recomendación técnica (entrevista a Natalia, mayo de 2020).

La reconstrucción de los debates previos, el lanzamiento y la posterior implementación del Plan Nacional de Primera Infancia dan cuenta del carácter procesual, por momentos contradictorio e inestable, de la producción y la gestión de las políticas, y del lugar inestable, y ambiguo, que la *expertise* –atravesada y a la vez constituida por saberes, conexiones, posturas ético-políticas e imaginarios de bienestar– tiene en ellas. A su vez, ilumina cómo diferentes formas de poder habilitan y/o restringen la difusión, circulación y legitimación de ideas de

26 Natalia es Licenciada en Ciencias de la Educación y en Psicopedagogía. Trabajó en distintas áreas de la Fundación Bunge y Born entre 2012 y 2021.

27 La Fundación Bunge y Born es una organización sin fines de lucro fundada por el Directorio de la empresa Bunge y Born en 1963, para celebrar los 80 años de actividad del grupo económico en la Argentina. Actualmente es presidida por Jorge Born (V), descendiente de Jorge Born (I), fundador, junto a Ernesto Bunge, de Bunge y Born. Se financian con fondos propios, donaciones de benefactores privados, y acuerdos de inversión conjunta con otras instituciones y organismos, nacionales e internacionales.

gestión; como también la centralidad que las historias institucionales, las coyunturas y los desafíos de gobierno tienen en dichos balances.

Fue entonces en el marco de este descontento y distanciamiento por parte de los/as expertos/as respecto de la implementación del Plan que la presidencia argentina del G20 apareció como una oportunidad renovada para re-instituir esta agenda, erigida a su vez en la consolidación de nuevas alianzas. De hecho, amparados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Declaración de Líderes que se había conseguido en 2018, la Subsecretaría de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF comandaron la construcción de la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero. La iniciativa fue formalizada luego, mediante el Decreto 750/19, donde se plantea como una estrategia gradual, a comenzar en 2019 y extenderse hasta 2030, de modo de adecuarse al horizonte temporal de los ODS.

Reflexiones finales

Me he centrado, en este artículo, en las prácticas desplegadas por expertos/as en la conformación de una agenda sobre la primera infancia en Argentina, con el recorte temporal del período 2015-2019, por tratarse de una coyuntura política signada por el cambio, no sólo de gestión de gobierno, sino también del signo político del partido gobernante, así como por debates sobre el rol del Estado y otros actores en la definición de lo público; por el pretendido carácter fundacional que Cambiemos pretendió darle a su agenda de gobierno para la primera infancia y por la retórica jerarquizante de la técnica y la *expertise* en el diseño de políticas.

Guiada por la hipótesis de que aun los más hegemónicos de los modelos y clasificaciones de intervención no son, simple y linealmente, “transferidos” de un sitio a otro, consideré que la coyuntura política de cambio de gobierno inmediatamente previa al lanzamiento del Plan Nacional de Primera Infancia era un interesante punto de mira, para dar cuenta de procesos locales de circulación, apropiación y resignificación de los debates internacionales más amplios sobre la centralidad de la primera infancia en las agendas de protección social. Atendiendo a estos procesos analicé, de forma situada, cómo las interpretaciones y usos estratégicos de las narrativas hegemónicas sobre el desarrollo infantil, así como su eficacia política para conformar una agenda y constituir una institucionalidad en torno a ella, están atravesadas por nociones en tensión sobre la infancia, por las tradiciones institucionales, como también por contiendas políticas más amplias en torno al Estado y la política social en la que se inscriben.

A partir de mi indagación etnográfica, los/as expertos/as fueron analizados/as como *knowledge brokers*, que mueven, traducen y ensamblan saberes, pero sobre todo redes de influencia y vínculos, por lo que sus prácticas conforman un particular trabajo relacional. El *brokerage* resultó una herramienta conceptual fructífera para iluminar el trabajo mediante el que se generan las condiciones de posibilidad para las prácticas de intercambio, transacción e incidencia. Enfoqué, en particular, en el trabajo relacional como una dimensión de dicho *brokerage*, de modo tal de iluminar y explicar las prácticas de incidencia, activación de redes y usos estratégicos de saberes que hacen al montaje de aquello que se presenta como evidencia para las políticas públicas. A su vez, ese abordaje relacional constituyó un aporte para pensar a los expertos como intermediarios particularmente significativos, que permiten el apoyo de diferentes grupos a una iniciativa política, aun cuando difieren en sus razones e intereses.

Fue el trabajo relacional –condensado en categorías nativas como “la gira” o el “lobby cool” y materializado en documentos de trabajo y *policy brief*– desplegado por estos expertos el que permitió, a su vez, aprehender como activamente producido aquello que se presenta como contingente y azaroso. En el trabajo de unir elementos previamente desconectados, y en la forma singular en que eso se presenta, se produce algo nuevo, recubierto de un efecto de coherencia y verdad. La contingencia o “el papelito en el momento justo” se sostienen en condiciones de posibilidad sopesadas y producidas activamente por estos expertos. La asunción de Cambiemos

en el gobierno fue leída como un momento auspicioso, por una renovada hipervisibilidad de organismos internacionales, *think tanks* y ONG en la producción de lo público, como también por la retórica refundacional que pretendieron dar a su agenda de gobierno, y por la sintonía, entre las lecturas individualizantes, del desarrollo infantil y la parentalidad con la retórica neoliberal meritocrática del partido gobernante.

El foco en las prácticas de mediación, traducción y ensamblaje de expertos habilitó una aproximación a los elaborados procesos de montaje y ensamblaje de narrativas, lo que permite pensar que el conocimiento y la evidencia sólo se constituyen en tanto tales una vez que dicho montaje se produce. A su vez, se explicitó su carácter siempre disputado y provisional, en tanto no hay un único montaje posible. A los fines de comprender este trabajo relacional y la práctica de montaje que producen estos expertos, consideré tres dimensiones: la cronológica/temporal, en tanto los expertos participan de diferentes maneras de acuerdo al momento de la política (tanto en singular y con mayúsculas como las políticas plurales y singulares); la discursiva, relacionada a las tensiones significativas alrededor de las definiciones sobre la infancia y su protección; y la institucional, en tanto la eficacia de dicho trabajo relacional y de los montajes producidos no puede escindirse de los recursos institucionales y de los balances de poder entre las instituciones a las que los expertos representan.

Por último, se evidenció el carácter relacional de la producción de conocimiento a la vez que la persistente politicidad de los saberes expertos en torno a lo infantil y la definición de sus necesidades, que componen un campo de fuerzas en el que también yo tengo un lugar. El desarrollo en la primera infancia aparece como un nodo crítico y polémico, que requiere de la producción de marcos interpretativos y de estrategias de persuasión, como también de la formación sostenida en el tiempo de alianzas y redes, y de la identificación del espacio idóneo para instalarlo como agenda. En parte, podría interpretarse que los usos estratégicos de las narrativas se dirigen a captar fondos o avales.

Sin embargo, el dinero no se mueve solo. Son ciertas intervenciones las que se financian, con propósitos prefigurados. Hay elasticidad, márgenes de maniobra; no obstante, hay lineamientos fijados. Aun cuando sea con fines estratégicos, por reiteración se configura un “lenguaje que hay que hablar” que termina legitimando la validez y universalidad de ciertas narrativas. No obstante, incluso frente a dicha cristalización, el abordaje relacional y procesual que ha guiado esta investigación permitió iluminar los constantes –y disputados– procesos mediante los que la política es hecha y rehecha a través de saberes, relaciones y experiencias históricamente situadas. Así, la condición disputada y conflictiva de la manufactura de esta política restituyó el carácter político de saberes que suelen apelar a lenguajes con pretensión de neutralidad, y se presentan como evidencia categórica.

Recibido: 17 de junio de 2022

Aceptado: 23 de septiembre de 2023

Revisto por: Federico Lavezzi

Referencias bibliográficas

- ARCIDIÁCONO, Pilar; GAMALLO, Gustavo. 2017. "La justiciabilidad de los derechos humanos. Una lectura en clave de los problemas clásicos de la política social". *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 50(1): 1-16.
- BADARÓ, Máximo. 2011. "Le régime d'invisibilité des experts". En: Marc Abélès (comp.), *Des anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance globale*. Paris: CNRS-Éditions. pp. 81-110.
- BALL, Stephen 2016. "Following policy: networks, network ethnography and education policy mobilities". *Journal of Education Policy*, 31(5): 549-566.
- BARNA, Agustín. 2012. "Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador". *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, 16(29): 1-19.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha 1999. "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations". *International Organization*, 53(4): 699-732.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto; SOPRANO, Germán. 2010. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros.
- CARLI, Sandra. 2002. *Pedagogía y Política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina. 1880-1955*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila
- COOK, Ian R.; WARD, Kevin. 2012. "Conferences, informational infrastructures and mobile policies: the process of getting Sweden 'BID ready'". *European Urban Regional Studies*, 19(2): 137-152.
- FAIRCLOTH, Charlotte; MURRAY, Marjorie. 2015. "Parenting: Kinship, Expertise, and Anxiety". *Journal of Family Issues*, 36(9): 1115-1129.
- FONSECA, Claudia. 2002. "Inequality near and far: adoption as seen from the Brazilian Favelas". *Law & Society Review*, Malden, 36(2): 236-253.
- FONSECA, Claudia. 2019. "Crianças, seus cérebros... e além: Reflexões em torno de uma ética feminista de pesquisa". *Revista Estudos Feministas*, 27(2): 1-14.
- FRANCO PATIÑO, Sandra; LLOBET, Valeria. 2019. "Los Centros de Desarrollo Infantil y los procesos de institucionalización del cuidado de la infancia en la provincia de Buenos Aires". En: A. L. Rodríguez Gustá (comp.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas de las mujeres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 59-86.
- GENÉ, Mariana; HEREDIA, Mariana; PERELMITER, Luisina. 2021. "El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina". *Sociohistórica*, 48: e.139
- GILLIES, Val. 2005. "Raising the 'Meritocracy': Parenting and the Individualization of Social Class". *Sociology*, 39(5): 835-53
- GIORGI, Guido. 2020. "El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000". *Trabajo y Sociedad*, 34(21): 23-47.
- GRINBERG, Julieta. 2013. "La gestión de las "negligencias": interpretaciones y dilemas en los organismos de protección de la infancia". *Avá, Revista de Antropología*, 22: 11-31.
- GUTIÉRREZ, Ricardo. 2010. "When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil". *Governance*, 23(1): 59-88.
- HAGMANN, Tobias; PECLARD, Didier. 2010. "Negotiating statehood: Dynamics of power and domination in Africa". *Development and Change*, 41(4): 539-562.
- HENDRICK, Henry. 2016. *Narcissistic parenting in an insecure world: A history of parenting culture 1920s to present*. Bristol: The Policy Press.
- HULL, Mathew S. 2012. *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. Berkeley (California): University of California Press.

- KANEISEKI, Mary. 2010. "Securing attachment: The shifting medicalisation of attachment and attachment disorders". *Health, Risk & Society*, 12(4): 335-344.
- KING, Kenneth; MCGRATH, Simon. 2004. *Knowledge for Development: Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*. London: Zed Books.
- LIFTIN, Karen. 1994. *Ozone Discourse: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.
- LINDQUIST, James. 2015. "Brokers and Brokerage, Anthropology of". En: J. Wright (comp.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*. Amsterdam: Elsevier. pp. 870-874.
- LISTER, Ruth. 2003. "Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour". *Social Policy and Administration*, 37(5): 427- 43.
- LLOBET, Valeria. 2015. "La infancia y su gobierno: una aproximación desde las trayectorias investigativas de Argentina". *Politica E Trabalho*, 43(12): 37-48.
- LLOBET, Valeria. 2020. "El encierro de los niños y la distribución desigual de la precariedad". *Sociedad e Infancias*, 4: 283-284.
- LUGONES, María Gabriela. 2012. "Actuaciones de 'pequeñas juezas' en Tribunales de Menores en lo Preventivo y Civil de la ciudad de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI". *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, 26(395): [s/p].
- MACVARISH, Jan; LEE, Ellie; LOWE, Pam. 2015. "Neuroscience and family policy: What becomes of the parent?" *Critical Social Policy*, 35(2): 248-269
- MAGISTRIS, Gabriela. 2013. *El magnetismo de los derechos: desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires: CLACSO.
- MARZONETTO, Gabriela 2016. "Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados". *Documentos de Trabajo CIEPP*, 95: 1-54
- MCCANN, Eugene. 2008. "Expertise, Truth, and Urban Policy Mobilities: Global Circuits of Knowledge in the Development of Vancouver, Canada's 'Four Pillar' Drug Strategy". *Environment and Planning A*, 40(4): 885-904.
- MEEHAN, Patrick; PLONSKI, Sharri. 2017. "Brokering the margins: A review of concepts and methods. 'Borderlands, Brokers and Peacebuilding in Sri Lanka and Nepal: War to Peace Transitions viewed from the margins". *Working Paper n° 1*
- MERRY, Sally Engle 2006. "Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle". *American Anthropologist*, 108(1): 38-51.
- MORRESI, Sergio; VOMMARO, Gabriel. 2011. "Introducción: Los expertos como dominio de estudio socio-político". En: S. Morresi; G. Vommaro (comp.), *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 9-38.
- O'MAHONEY, Joe; STURDY, Andrew. 2016. "Power and the diffusion of management ideas: The case of McKinsey & Co." *Management Learning*, 47(3): 247-265.
- ONG, Aisha. 2007. "Neoliberalism as a Mobile Technology". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1): 3-8.
- PALIER, Bruno. 2005. "Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s". En: W. Streeck & K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. pp. 127-144.
- PAZ LANDEIRA, Florencia. 2021a. *Desarrollo infantil, parentalidad y horizontes de bienestar: etnografía sobre políticas y saberes para la primera infancia en Argentina (2015-2019)* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM.

- PAZ LANDEIRA, Florencia. 2021b. "Entre la oficina estatal, el barrio y las casas. Fronteras inestables y sentidos en tensión en torno a la 'buena crianza' en una política de primera infancia". En: Lucia Rabello de Castro (comp.), *Infâncias do Sul Global. Experiências de pesquisa e teoria desde a Argentina e o Brasil*. Salvador, Bahía: EDUFBA. pp. 389-414.
- PAZ LANDEIRA, Florencia. 2022a. "La regulación de la parentalidad en la producción transnacional de saberes y políticas para la primera infancia". *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 22: e41399.
- PAZ LANDEIRA, Florencia. 2022b. "Neurociencias y desarrollo infantil: diálogos entre éticas y saberes en torno a un campo minado". *La Zaranda de Ideas*, 19(2): 40-58.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik. 2015. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo. 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- PRINCE, Russell. 2010. "Policy Transfer as Policy Assemblage: Making Policy for the Creative Industries in New Zealand". *Environment and Planning A*, 42(1): 169-186.
- RAEYMAEKERS, Timothy; MENKHAUS, Ken; VLASSENROOT, Koen. 2008. "State and non-state regulation in African protracted crises: governance without government?" *Afrika focus*, 21(2): 7-21.
- SANTILLÁN, Laura. 2009. "Antropología de la crianza: la producción social de "un padre responsable" en barrios populares del Gran Buenos Aires". *Etnográfica*, 13(2): 265-289.
- STONE, Diane. 2004. "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy". *Journal of European Public Policy*, 11(3): 545-566.
- VIANNA, Adriana. 2002. "Derechos, moralidades y desigualdades: consideraciones a partir de procesos de guarda de niños". En: Carla Villalta (comp.), *Infancia, justicia y derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. pp. 21-72.
- VILLALTA Carla. 2013. "Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina". *Civitas*, 13(2): 245-268.
- WISEMAN, Alexander W. 2010. "The Uses of Evidence for Educational Policymaking: Global Contexts and International Trends". *Review of Research in Education*, 34(1): 1-24.
- ZELIZER, Viviana. 2009. *La negociación de la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Florencia Paz Landeira

Universidad Nacional de San Martín, Argentina, Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

<https://orcid.org/0000-0001-9877-3930>

flor.pazlandeira@gmail.com

Editores del Dossier

María Gabriela Lugones (<https://orcid.org/0000-0002-2115-5672>) - Universidad Nacional de Córdoba,
Facultad de Filosofía y Humanidades, Facultad de Lenguas, Argentina

María Lucía Tamagnini (<https://orcid.org/0000-0003-1645-0244>) - Universidad Nacional de Córdoba,
Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Antropología, Argentina

María Cecilia Díaz (<https://orcid.org/0000-0002-3874-3286>) - Universidad Nacional de Córdoba,
Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Antropología, Argentina