



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

Universidad Nacional de San Martín
Instituto de Altos Estudios Sociales
Maestría en Ciencia Política

Tesis de Maestría

*Conocimiento experto y políticas de infancia. El Programa
Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”*

Tesista: Mariana Stechina. marianastechina@gmail.com

Directora: Vilma Paura. vilmapaura@gmail.com

Buenos Aires

30 de agosto de 2022

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	7
Capítulo 1: Antecedentes y aportes conceptuales sobre el saber experto y las políticas sobre niñez	15
Debates en torno a la definición del saber experto	15
Abordajes de políticas vinculados al campo de la niñez	24
Los saberes expertos y las políticas de infancia	28
Capítulo 2: La experiencia del Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”	31
De la Ley de Patronato a la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	32
Experiencias en materia de políticas de infancia en el contexto regional	37
La experiencia argentina: el Programa “Primeros Años”	41
Capítulo 3: Diversidad de miradas y búsqueda de acuerdos. Perfiles de actores expertos en primera infancia y debates en torno al desarrollo infantil	51
La distribución por áreas temáticas para el “abordaje integral” del desarrollo infantil	52
La interministerialidad: ¿abordaje integral o suma de intenciones?	54
Trabajo interdisciplinario: la creación de áreas de <i>expertise</i> en primera infancia	58
Abordaje del desarrollo infantil: debate en torno a lo prescriptivo y lo práctico	66

Capítulo 4: Disputas y acuerdos en la construcción de un saber experto en primera infancia. El valor de la experiencia compartida	71
Trayectorias personales y laborales: la intersección entre territorio y academia	73
Tensiones y acuerdos en el marco del trabajo en equipo	77
El sentido de pertenencia: una construcción que trasciende lo individual	89
Reflexiones finales	95
Bibliografía	101
Marco normativo	108
Fuentes documentales	109

Agradecimientos

Este trabajo de investigación fue posible gracias al apoyo y acompañamiento constante de mi directora de tesis Vilma Paura, que con su trayectoria y conocimiento me acompañó en el proceso de escritura.

No quisiera dejar de mencionar a Luisina Perelmiter que me dirigió inicialmente la tesis, cuando terminé de cursar la Maestría. Sus aportes y dedicación fueron de gran importancia y agradezco el tiempo y compromiso que tuvo con el proyecto.

También agradezco al Comité Académico de la Maestría, y a Gerardo Aboy Carles en particular, que me permitió concluir con este proceso de formación y presentar los resultados de mi investigación, que me llevó más tiempo del proyectado inicialmente.

En lo personal, agradezco a mis amigos y compañeros de trabajo que acompañaron con discusiones y reflexiones estas páginas, y aportaron con su mirada a la concreción del trabajo.

También agradezco a mi familia, Ernesto, Bety, Carla, Luciano y Andrés que me incentivaron en el proceso y me dieron fuerzas para concretar esta etapa de formación.

Especialmente, agradezco a mi compañero Leandro que leyó estas páginas, me apoyó en cada momento, me alentó a terminar de escribir, a presentar la tesis y me acompañó en las angustias y satisfacciones que conlleva este recorrido.

Y a mis hijos Facundo y Julieta, que llegaron mientras que estas páginas crecían.

Introducción

La apelación al saber experto ha sido un factor asociado a la elaboración de políticas públicas en la Argentina desde hace décadas. No obstante, durante los distintos períodos, la inserción y el reconocimiento de los expertos en las agencias estatales ha variado y los fundamentos de legitimidad de sus saberes y sus prácticas también.

Diversos estudios dan cuenta de esas transformaciones que se han venido generando en la participación de los expertos en el diseño y la gestión de las políticas públicas y de los cambios que se dieron especialmente en las burocracias estatales vinculadas con las políticas sociales, en gran medida asociados a las mutaciones que se vienen registrando en las agendas de estas áreas de intervención estatal. Se ha mostrado también la circulación y la coexistencia de diferentes perfiles de agentes, algunos portadores de altas credenciales académicas, con posibilidad de participar de los espacios de definición de políticas o en los procesos de implementación. Neiburg y Plotkin (2004) han hablado de la existencia de una *intersección productiva* para señalar los matices que existen entre los distintos perfiles y la compleja interrelación que se da en la construcción del conocimiento legítimo sobre la sociedad.

Las políticas de infancia son un espacio de especial relevancia en este sentido. El reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos a partir de la Convención por los Derechos del Niño permitió la revisión de legislación, de instrumentos de diagnóstico y de medidas destinadas a esa población. En esos reconocimientos, la primera infancia fue foco de intervenciones de política pública destinadas a garantizar el desarrollo infantil integral, poniendo al Estado como garante de derechos de las niñas y los niños más pequeños y su entorno inmediato como ámbito de acompañamiento al desarrollo.

Ahora bien, la literatura también ha mostrado que además del conocimiento experto movilizado por los portadores de altas credenciales, en “el territorio” –no sólo físico, sino de intervención, en la calle, en el terreno, en el trabajo cotidiano- también se genera un conocimiento especializado basado en el *saber hacer*, es decir, un saber

práctico basado en el aprendizaje que aporta el recorrido en diferentes instancias de ejecución de políticas sociales (Pantaleón, 2005; Perelmiter, 2012).

En este sentido, surgen los siguientes interrogantes ¿prevalecen los saberes especializados sobre otros saberes prácticos que se despliegan en el trabajo cotidiano de la política pública? ¿en qué medida puede resolverse la diversidad de criterios para dar orientación al desarrollo de un Programa? ¿qué factores hacen posible ciertos acuerdos para el trabajo conjunto en el marco de una experiencia de política pública en particular?

En línea con esas lecturas, este trabajo se centra en un estudio de caso, tomando una experiencia innovadora que involucra la interdisciplinariedad y la interjurisdiccionalidad, en el marco de una política de infancia, para analizar la relación compleja y productiva que se genera al interior de un equipo de profesionales, conformado en torno a la *expertise* definida en el marco del concepto de Desarrollo Infantil. Esta *expertise* está dada no sólo por las credenciales académicas y las trayectorias laborales y políticas de los actores involucrados sino también por la puesta en juego y legitimación de un saber práctico devenido en saber experto en el marco del desarrollo de esta experiencia.

Estos actores, con sus trayectorias y perfiles, han dado una impronta diversa desde distintas aristas: precedencia académica, anclajes laborales previos, pertenencia a determinados ministerios con lógicas de trabajo diferentes. A pesar de estas dimensiones que contribuyen a establecer diferencias entre estos actores, se genera al interior del Programa la conformación de un equipo de trabajo consolidado y con identidad propia, que logra trascender estas diferencias no sin tensiones y disputas tanto en lo discursivo como en las prácticas. Es esta *intersección productiva* la que nos interesa ahondar en este trabajo, dando cuenta de qué se trata esta experiencia, quiénes son estos actores, cómo interactúan al interior del Programa, cómo logran construir una política vinculada a la infancia que consiga perpetuarse en el tiempo y construir una identidad de unidad a los actores que la integran.

En este sentido, estudiar la participación de los expertos en las agencias estatales nos abre una serie de interrogantes que apuntan a analizar la coexistencia de perfiles académicos y laborales, de saberes y prácticas y su relación en la planificación y ejecución de políticas sociales. Algunas de estas preguntas tienen que ver con la forma en que se manifiesta este conocimiento experto en las agencias de gestión de las políticas, qué resultados se logran a partir de la participación de estos actores, en qué medida estas características facilitan la gestión de la política social y en qué medida la obstaculizan. Asimismo, es importante abordar la forma en que conviven *expertises* diferentes en estos espacios, los problemas que se presentan en la práctica concreta del quehacer cotidiano y cómo se construye la legitimidad de esos saberes.

Para pensar estas cuestiones, la tesis se centra en un caso en particular: el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, en adelante “el Programa”.

El Programa se crea en 2006, en el marco de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes. En sus inicios, y durante el período que se analiza en este trabajo que abarca desde 2006 hasta 2015, el Programa dependió del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con una Mesa Técnica Interministerial. Esta Mesa Técnica coordinadora, los primeros tres años, estuvo integrada por tres ministerios nacionales: Salud, Educación, Desarrollo Social. En el año 2009 se suman a la experiencia el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Estas Mesas Técnicas se replicaron tanto a nivel provincial como local, en cada provincia y localidad donde se realizó la experiencia. Por otra parte, se conformaron equipos técnicos con profesionales especializados en Desarrollo Infantil, con distintos perfiles académicos y trayectorias político-institucionales, tanto en el nivel central como en las provincias.

Este Programa es una experiencia interministerial, interjurisdiccional, interdisciplinaria enfocada en la gestión de una política social de niñez, que se caracteriza por ser un ámbito de intervención de política en el que conviven paradigmas y discursos diversos. Por eso, presenta características que ofrecen la

complejidad y multidimensionalidad para construir respuestas a las preguntas planteadas en el párrafo anterior.

El análisis del caso inicia desde la creación del Programa en 2006 y abarca hasta 2015, cuando se da un cambio de gestión político-partidaria, luego de las elecciones presidenciales de 2015.

En este sentido, indagar las trayectorias de los expertos involucrados en esta experiencia y analizar los acuerdos y disputas que se generan al interior de los equipos de trabajo es la principal inquietud, ya que se observa que la pertenencia a diferentes ámbitos ministeriales y la consolidación de diversas trayectorias incide tanto en la construcción de discursos y prácticas disímiles en el marco de la política implementada como de las relaciones que se generan al interior de los equipos. En este sentido, se pretende analizar los acuerdos y disputas generados al interior del programa y los consensos mínimos de abordaje que se logran para consolidar un equipo de trabajo con identidad propia.

Por lo tanto, este trabajo pretende identificar cómo confluyen saberes diversos en la construcción de un saber acordado en el campo de las políticas de infancia. Para ello, se observa cómo se construye y resignifica un saber experto en una política social orientada a la infancia, a partir del análisis de una experiencia concreta, el Programa “Primeros Años”. Los objetivos específicos son indagar los perfiles y trayectorias, tanto académicas como laborales, de los profesionales expertos que participan del Programa; identificar las disputas que se generan entre ellos, en términos tanto de concepciones políticas vinculadas a la infancia como de posicionamiento del saber experto respecto de las intervenciones territoriales; dar cuenta de los acuerdos logrados entre diferentes perfiles de profesionales expertos, conformando un equipo de trabajo consolidado y con una identidad propia.

Para abordar estos objetivos, se recurrió a un estudio *intrínseco* de caso (Stake, 1999), desde una estrategia metodológica de tipo cualitativa. Se buscó la particularización, el análisis de su unicidad y comprensión cabal, evitando generalizaciones, de la experiencia del Programa Primeros Años. Se focalizó, por lo

tanto, en el caso concreto considerando el análisis del entorno para entender cómo funciona el Programa. Por ello, este trabajo se centró en el caso elegido sin pretensión de generalizar, buscando las especificidades de esta experiencia, en relación con los actores que la han conformado.

Como herramientas de recolección de datos se recurrió al análisis de documentos tales como los informes de gestión, los fundamentos normativos, los documentos internos elaborados por los agentes del Programa y los instrumentos de evaluación de gestión que se han implementado durante este período. Estos insumos han aportado información sobre las características del Programa, en relación con la definición de una política de infancia, la propuesta de abordaje territorial e interdisciplinario y sobre los saberes allí desplegados. Asimismo, se han realizado entrevistas a los profesionales que conformaron el Programa entre los años 2006 y 2016. Se analizaron 10 entrevistas a profesionales especializados en Desarrollo Infantil que integraron las áreas temáticas del Programa (seleccionados con el criterio de lograr representatividad de diferentes formaciones profesionales y trayectorias laborales) y 2 funcionarias de mediano rango del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, respectivamente, que participaron de la Mesa Interministerial Nacional (por ser las carteras ministeriales con mayor participación real en la toma de decisiones). También se recogieron intercambios informales con profesionales técnicos provinciales. También se recurrió a la observación participante, dado que la autora de este trabajo formó parte activa de ese equipo en diferentes etapas del Programa, tanto en los equipos regionales de las regiones de Cuyo y NOA como en dos de las áreas temáticas (Proyectos y Comunicación).

Estas herramientas han permitido indagar en los perfiles, trayectorias y discursos que caracterizan a estos actores y se han puesto en diálogo y tensión en el caso analizado. Finalmente, se apeló a la observación participante para analizar los vínculos y modos de funcionamiento de estos actores en el desarrollo de la política en cuestión.

Como se mencionó anteriormente, en esta experiencia se analizan los acuerdos y disputas que se generan hacia adentro del Programa, logrando arribar a consensos

mínimos de abordaje, conformando un equipo de trabajo consolidado y con identidad propia.

La centralidad que adquiere el protagonismo de estos actores se da por los criterios de legitimidad que construyen en esa *intersección productiva*, donde se cruzan el Estado en todos sus niveles, el mundo académico, el mundo del trabajo desde otros espacios de inserción como han sido los organismos internacionales. Asimismo, se consolidan como expertos en tanto participan de *sociabilidades expertas* (Giorgi, 2020) dadas por las trayectorias laborales, políticas y académicas, la adquisición de credenciales y la validación de esas herramientas como referencia de la legitimidad de los saberes que detentan. Estas sociabilidades generan oportunidades políticas, económicas y laborales, validando el prestigio y la legitimidad de los saberes expertos.

En el caso analizado se presentan particularidades que hacen relevante el estudio de la constitución de cierto perfil experto que se va construyendo en el marco de una política de infancia. La relevancia del caso se basa en que:

- Es una experiencia interministerial, lo que implica la convivencia de distintas lógicas de intervención política y diferentes campos de acción en términos de políticas sociales.
- Es un programa federal, con profesionales de todo el país, lo que suma al punto anterior, las lógicas de intervención que se construyen a nivel local.
- Se conforman equipos interdisciplinarios organizados en áreas vinculadas a la temática de infancia.

Asimismo, también otorga complejidad al caso el contexto en el que la experiencia se inscribe: la participación de profesionales especializados en Desarrollo Infantil se inserta en el marco de una política de infancia, en un nuevo contexto normativo, dado por la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en 2005, y político, con la asunción del gobierno de

Néstor Kirchner: 2003-2007; y luego las dos gestiones de Cristina Fernández: 2007-2011/2011-2015, se suma a la innovación de la propuesta de gestión que involucra la articulación y el trabajo conjunto entre cinco ministerios nacionales: Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Justicia y Derechos Humanos.

En suma, este estudio nos permite conocer las relaciones que se establecen al interior de un programa específico y cómo se resuelven las controversias entre los actores que lo componen, en tanto portadores de saberes especializados en materia de Desarrollo Infantil y en el marco de una política de infancia. Se busca aportar así al estudio de los saberes expertos insertos en la gestión de políticas de infancia, desde una perspectiva que aborda la diversidad de procedencias y perfiles y la construcción de miradas comunes en pos de objetivos concretos establecidos en el hacer.

Para ello, en el primer capítulo se realiza un relevamiento analítico de literatura en torno al concepto de saber experto y su vinculación con el mundo de la política. Se detalla asimismo las particularidades del campo de la niñez, en su carácter de ámbito controversial de implementación de políticas públicas. Finalmente, se presenta la participación del saber experto en el ámbito de las políticas de infancia y su relación dialéctica en términos de producción de discursos legítimos sobre las intervenciones en niñez.

En el segundo capítulo, se presenta la experiencia del Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, se realiza una contextualización de los avances normativos y la mirada del Estado sobre la niñez, desde la Ley de Patronato hasta la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en 2006. Luego, se presenta el “clima de época” en el que se inscribe la experiencia, mencionando algunos Programas de la región, marcando diferencias y similitudes con el caso estudiado. Por último, se describe las características del Programa, las temáticas abordadas, el marco político, los actores intervinientes y las particularidades que presenta.

En el capítulo 3, se analiza el carácter interministerial de la experiencia y las complejidades que esto conlleva. Cómo se logra o no construir una mirada común en

un espacio conformado por líneas ministeriales que tienen individualmente improntas históricas de saberes y prácticas, ya consolidadas. Asimismo, se problematiza el concepto de interdisciplinariedad, identificando las particularidades que trae aparejado un trabajo territorial con equipo formados en diferentes disciplinas con trayectorias diversas. En este punto, se abre el interrogante acerca de la posibilidad o no de construir una línea de trabajo integral a partir del trabajo en áreas de *expertise* sectorizadas. Finalmente, plantea el debate en torno a lo prescriptivo frente a lo práctico del abordaje integral del Desarrollo Infantil y como se construye un experto de un sector específico de la *burocracia especializada* que se inserta en el marco del Programa.

En el último capítulo, se analiza la convivencia de diferentes trayectorias personales y perfiles laborales de los actores involucrados en la experiencia, cómo se expresaron las tensiones en el marco del trabajo en equipo y cómo se arribó a acuerdos mínimos para el desarrollo de las acciones planificadas. Finalmente, el analiza cómo, más allá de las diferentes trayectorias, perfiles, tensiones en las posturas acerca del desarrollo infantil y las modalidades de abordaje en territorio, se logra construir un “sentido de pertenencia” que se expresa en el discurso y las prácticas de los actores expertos protagonistas de la experiencia.

Las reflexiones finales pretenden dar cuenta de la relevancia de esta experiencia para analizar el vínculo entre el saber experto y las políticas públicas, focalizando en el caso de la niñez con las particularidades que presenta. En el marco de discusiones, tensiones, acuerdos y diferencias en formación y trayectorias laborales, los funcionarios, los técnicos y profesionales se volvieron personajes influyentes en la construcción de saberes legítimos en materia de políticas de infancia. Su participación en el Programa Primeros Años, el intercambio, los debates se fueron nutriendo de las experiencias en las que circulan y tienen efectos en dichas prácticas. Es en esta relación dialéctica donde se construyeron las relaciones y se consolidaron las áreas para el hacer político.

Capítulo 1: Antecedentes y aportes conceptuales sobre el saber experto y las políticas sobre niñez

En este capítulo se introducen algunas de las perspectivas desde las cuales se ha analizado al saber experto, su carácter universal o especializado, los ámbitos de actuación y la existencia o no de fronteras entre ellos. Asimismo, se avanzará en la relación de estos saberes expertos y su incidencia en la elaboración e implementación de las políticas públicas, así como en la modalidad de la presencia de actores expertos en las agencias estatales y la construcción de la legitimidad de sus saberes y prácticas. En este sentido, se toman en cuenta estudios que han abordado la participación de los expertos en las políticas públicas y su inserción en las burocracias estatales. Finalmente, se revisan estudios que han aportado al análisis de las políticas de niñez. Estos trabajos dan cuenta de diferentes perspectivas y representaciones en disputa, introduciendo el análisis del rol de los expertos en materia de infancia en el marco de la implementación de las políticas de niñez.

Debates en torno a la definición del saber experto

La relación entre saber y poder, entre ciencia, técnica y política ha sido uno de los grandes temas de las ciencias sociales clásicas y contemporáneas (Foucault, 1995; Weber, 1998; Bourdieu, 2007). En particular, la definición del saber experto, con sus actores, prácticas y discursos ha sido trabajada en la literatura tanto internacional como local. La figura del experto fue abordada desde diferentes perspectivas que apuntaron a diferenciar a estos expertos de otros portadores de saberes, pero también a reconocer los puntos en común y a entender las relaciones en las que estos actores se inscribían. Una primera distinción está vinculada a la relación entre los “intelectuales” y los “expertos”. Mientras que algunos autores entienden al intelectual en oposición al experto, otros trascienden esta visión dicotómica y construyen análisis en los que convergen ambos perfiles, reconociendo cierta porosidad y versatilidad entre ellos que les permite interactuar.

Entre los primeros, la literatura más clásica ha problematizado la vinculación entre intelectuales y expertos ligados a las transformaciones acontecidas en la crisis de la modernidad, relacionando al intelectual tradicional con la era moderna y al experto como emergente de la era posmoderna, dando cuenta de los cambios en los criterios de legitimidad del discurso y las prácticas que esta transición ha supuesto (Bauman, 1995; Sarlo, 1994).

Sarlo analiza al intelectual como quien detenta una autoridad dada por su capacidad de acceder a un conocimiento objetivo superior que es el que rige “el orden del mundo”. Esta autoridad le permite ubicarse por encima de las discusiones particulares definiendo las decisiones legítimas finales. Su autoridad se encuentra íntimamente relacionada con la sacralización del espacio académico como reducto del saber verdadero e incuestionable. Según la autora, ese poder está basado en la capacidad de estos actores para generar un conocimiento reconocido como universal, alejado de los particularismos propios de la política y la vida cotidiana en general. En su versión tradicional, los intelectuales han sido los arquitectos de la opinión pública: algunas ideas formuladas por el campo intelectual tradicional han sido la república liberal, el nacionalismo antiimperialista, el populismo nacionalista, el democratismo, la idea misma de transformación social en un sentido de justicia. Para Sarlo, a partir de la década del 90, en cambio, hay una transformación en la legitimidad de estos discursos. Con la crisis del campo cultural, surgen intelectuales de nuevo tipo que reemplazan a los tradicionales. Ya no son los representantes de la cultura letrada los formadores de opinión, sino que emergen productores de ideas colectivas pertenecientes al espacio de la cultura mediática.

Desde esta perspectiva, en este nuevo contexto, se resignifican las verdades universales y se vuelven parte de un enjambre de verdades, todas legítimas y muchas veces en contradicción unas con otras. Como afirma Bauman (1995), este nuevo paradigma se inserta en una vida en condiciones de incertidumbre permanente e irremediable, donde coexisten una cantidad ilimitada de formas de vida rivales cuyas verdades están relativizadas en el marco de sus propios contextos históricamente configurados. No obstante, este autor plantea que la estrategia posmoderna no

necesariamente elimina la moderna sino más bien continúa incorporándola dentro de la diversidad que contempla.

Tanto Sarlo como Bauman sostienen que la creciente especialización se sustenta en que el experto es, por definición, *experto en algo*, en una región del conocimiento. Protagonistas de la nueva tecnología de poder y control, los expertos son los nuevos agentes del mercado de conocimiento que cumplen la función de formación de la opinión y orientación de los valores de la sociedad.

Para Bauman, la incorporación del concepto de mercado permite introducir la metáfora de la competencia. En este sentido, los expertos están dentro de un mercado de conocimientos válidos que se legitiman con las prácticas mismas de sus protagonistas y con las alianzas entre actores que se van configurando de acuerdo con la coyuntura de la temática que cada uno propone abordar. En este nuevo contexto, ya no es sólo la academia – con la universidad como espacio por excelencia del saber intelectual – el ámbito en el cual se legitima el conocimiento verdadero y ya no es, por ende, sólo el intelectual académico quien detenta el poder de expresar el saber legítimo.

Otros autores aportan nuevos conceptos para describir al actor experto en relación con la idea de actor portador de un saber especializado. En esta línea, Sánchez y González (2002) retoman esta diferenciación entre intelectuales y expertos: citando a Alvin W. Gouldner (1979), los autores introducen el concepto de *Nueva Clase* surgida en la modernidad integrada; por un lado, los intelectuales (humanistas) y, por otro la *intelligentsia*, los tecnócratas o expertos. Desde este análisis, la *intelligentsia* detenta intereses intelectuales fundamentalmente técnicos y saberes especializados, mientras que los *intelectuales* representan intereses primordialmente críticos, emancipadores, hermenéuticos y políticos. Sánchez y González identifican una dicotomía similar retomando los conceptos de Bobbio. En este punto, introducen la figura de ideólogos reconocidos como intelectuales, quienes buscan explicaciones generales basándose en valores universales, se presentan como encarnación de los valores generales de la sociedad. Por otro lado, están los expertos quienes detentan

un saber especializado y profesional que les habilita el diálogo con el poder. Con esta legitimidad (dada por el saber), los expertos asesoran e intentan influir en las decisiones del gobierno. Se ubican en un espacio intermedio entre la ciudadanía y los dirigentes, con una posición desideologizada, según estos autores.

Por su parte, Coser (1968) también ve al experto como un actor que realiza un trabajo intelectual especializado cuyo producto (ya sea en forma de proyecto, evaluación, recomendación de políticas, etc.) mantiene el *statu quo* y evita el disenso con el *establishment*. El autor contrapone estos actores, guiados por la lógica del mercado, con los actores académicos-universitarios, que tienen la libertad de sostener un pensamiento crítico, con cierta pretensión de universalidad. El experto, en este marco, detenta un dominio técnico sobre un campo de saber que se orienta a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas.

Desde otra perspectiva, en el estudio de las políticas de los años 90, Centeno (1997) analiza el vínculo entre saber y políticas públicas introduciendo el concepto de tecnocracia como una “elite cohesiva con formación especializada” e instituciones estatales que aplican técnicas racionales instrumentales para la organización administrativa y política de una sociedad, optimizando recursos y preservando la estabilidad del sistema. El autor contrapone el concepto de tecnocracia al del funcionariado, que es parte del aparato administrativo subordinado a otras elites. Según Centeno, la tecnocracia, en cambio, representa un modelo técnico que dota a las organizaciones de autonomía por sobre la esfera pública. Tiene capacidad decisoria sobre la esfera política y puede eludir las limitaciones de la obediencia burocrática en las organizaciones estatales.

Retomando a estos autores podemos ver dos ejes en las discusiones: por un lado, se identifica cierta tensión entre la pretensión de universalidad y la especialización del saber y las lógicas académicas-universitarias y de mercado que se enfrentan o coexisten en la formación de un conocimiento sobre un recorte específico de la sociedad en la esfera pública. Por otro lado, se problematiza la relación con las elites

políticas en la búsqueda del ejercicio del poder de construcción de miradas legítimas acerca del hacer político.

Otra línea de análisis trasciende la visión fragmentada que polariza estas dimensiones y busca identificar los matices que existen entre los distintos perfiles. En la literatura local de las últimas décadas, algunos trabajos observan que los perfiles expertos e intelectuales se entrecruzan en una intersección de espacios y saberes que, en una compleja interrelación, contribuyen a la construcción del conocimiento legítimo sobre la sociedad. Neiburg y Plotkin (2004) plantean que existe un permanente movimiento y una compleja (y muchas veces contradictoria) relación entre los distintos ámbitos de inserción de estos actores; una *intersección productiva* donde se cruzan el Estado en todos sus niveles, el mundo académico, el mercado y el “campo intelectual”.

Para Morresi y Vommaro (2012), las fronteras entre expertos e intelectuales se vuelven borrosas, ya que existe un desplazamiento por diferentes ámbitos, lo cual se sustenta en la heterogeneidad de actores que confluyen y en la autorización de determinadas voces para intervenir en ella. Los autores definen a los actores expertos como quienes intervienen en el campo del poder y de la producción de bienes materiales y simbólicos que remiten a un saber técnico y vinculado a una disciplina científica o a un campo profesional. Por ello, los expertos se diferencian de los académicos ya que no sólo presentan credenciales universitarias propias del mundo académico, sino que movilizan ese capital simbólico legitimando su discurso y sus visiones del mundo por fuera del ámbito académico-científico. En este sentido, en su paso por el espacio público y los medios de comunicación con una voz propia para hablarle a la sociedad, los expertos se asemejan a la figura clásica del intelectual.

En esta línea de análisis, el concepto de entrecruzamiento lo retoma también Giorgi (2020) para plantear que existe una intersección entre los mundos político y del conocimiento, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en la modernidad para mantenerlos separados. El entrecruzamiento entre política y academia implica que los expertos incursionen en el mundo político, pero también que agentes políticos-

estatales se inserten en el mundo académico. Para Giorgi, los expertos son “todos los que participan de sociabilidades expertas” (30). Estas sociabilidades están dadas por trayectorias políticas y estatales, basadas no sólo en la adquisición e incorporación de credenciales académicas sino también en la validación continua de dichas credenciales como referencia de la legitimidad de esos saberes y la generación de oportunidades políticas, económicas y laborales. Es decir que más allá del diploma educativo, las *sociabilidades expertas* contribuyen a validar el prestigio y la legitimidad de ese saber experto que detenta una persona. Por eso, según el autor, analizar la trayectoria de estos actores lleva a identificar no sólo las credenciales académicas que se expresan en el currículum sino también los circuitos laborales, el prestigio y las redes de sociabilidad en las que circulan.

Para los objetivos de este trabajo, estos actores también pueden ser pensados como *burocracias especializadas* como las define Pereyra (2018). La autora plantea que existe una porosidad en la dicotomía “técnicos-políticos” e introduce este concepto refiriéndose a las burocracias estatales. En el marco del análisis del comportamiento de un grupo de funcionarios del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, identifica con dicho concepto a los intelectuales devenidos en técnicos que tienen un rol preponderante en los procesos de implementación de las políticas públicas. Estas *burocracias especializadas* van construyendo una autoridad en el campo particular en el que se desempeñan y adquiriendo conocimiento político. Con este aporte, la autora observa que no existe una contraposición sino más bien un *continuum* que va desde la lógica política a la técnica, dos extremos que admiten tantas combinaciones como puntos posibles puedan identificarse dentro del mismo según el tipo de intervención y las circunstancias e interacciones.

Con respecto a su posicionamiento en la esfera de la intervención pública, los expertos se fueron constituyendo progresivamente en una figura dominante y estratégica para el ejercicio del poder, con un saber que se ha ido complejizando en función de la productividad de su discurso (De Marinis, 2006). El estudio de las relaciones entre saber experto y elaboración de políticas públicas ha contribuido a incrementar nuestro conocimiento sobre las formas en que se configuran campos de

expertise, sobre las prácticas y discursos de grupos de expertos específicos y sobre su incidencia en la gestión pública. En la Argentina, el reconocimiento de estos cruces y de la porosidad en la distinción entre actores expertos y actores académicos, intelectuales y/o burocracias especializadas fue la base de diversos estudios que se centraron en el nexo entre la *expertise* económica y su vínculo con la política económica, gestados fundamentalmente a partir de la década del sesenta (Markoff y Montecinos; 1994; Camou, 1997; Heredia, 2012; Pereyra, 2018). Según Camou (1997), los economistas se vieron bien recibidos en las burocracias gubernamentales utilizando estos recursos intelectuales que les sirvieron como puerta de entrada al mundo de la toma de decisiones en política pública, consolidándose en términos de poder político. Con trayectorias fragmentadas y discontinuas, estos actores fueron asumiendo espacios de decisión política e intervención pública en cuestiones de Estado (Markoff y Montecinos; 1994; Heredia, 2012).

En la década del 80 se inició un proceso de transformación del campo intelectual que se profundizó en los 90. Con la emergencia de nuevos fenómenos sociales, empezaron a tener mayor protagonismo los saberes expertos vinculados con las políticas sociales (Tenti Fanfani, 1989; Tenti Fanfani, 1991; Acuña, Kessler y Repetto, 2002; Grassi, 2003; Pantaleón, 2005; Álvarez Leguizamón, 2006; Andrenacci y Soldano, 2006; Massetti, 2011; Vommaro, 2012; Paura y Zibecchi, 2014). Si bien la mayoría de estos trabajos se centran en las transformaciones de la política social argentina, resulta de interés el análisis que presentan entre líneas sobre la participación de expertos o burocracias especializadas en los ámbitos de gestión de las políticas y en particular en un amplio abanico de programas sociales destinados a las poblaciones vulnerables.

Otros trabajos que abordan etapas más recientes del desarrollo de las políticas sociales (Massetti, 2011; Kessler y Cortés, 2013; Paura y Zibecchi, 2014; Grondona, 2014; Paura y Zibecchi, 2018; Paura y Zibecchi, 2020), no se enfocaron específicamente en las relaciones entre académicos, expertos o burocracias especializadas al analizar las transformaciones, pero fueron dando cuenta de la forma en que se iba construyendo un ámbito de *expertise*. Por ejemplo, Kessler y Cortés

(2013) prestaron atención al vínculo construido entre el debate de ideas y la política, entre técnicos, expertos y académicos que se desempeñan en el sector público con autonomía limitada en el caso de las políticas sociales. Por su parte, Paura y Zibecchi (2018) señalan que el saber experto en tanto conocimiento y experiencia particular ha permitido construir saberes nuevos y problemas de investigación y elaborar discursos con capacidad de modelar dispositivos concretos orientados a la acción política. Para las autoras la construcción de un saber especializado en políticas sociales se fue legitimando paulatinamente en el marco de las intervenciones estatales desde la década del 80 en adelante.

Así, diversos estudios han mostrado que la especialización de un saber experto basado en la capacidad de intervenir en la “lucha contra la pobreza” se ha vuelto una demanda desde distintos ámbitos (Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, etc.). Además, ha dado lugar a un perfil heterogéneo de los actores, en cuanto a las disciplinas que lo conforman. Álvarez Leguizamón (2001) y Vommaro (2012) muestran cómo, ligado al resurgimiento de la “cuestión social” desde los años 90, se logra posicionar un nuevo perfil de expertos en políticas sociales, se empieza a ampliar y consolidar una oferta de formación de posgrados, espacios profesionales de intercambio y legitimación académica, ofreciendo una creciente cantidad de opciones en el ámbito universitario tanto público como privado. Este nuevo perfil convoca a otras disciplinas además de la Economía, la Administración Pública y de Empresas: la Sociología, la Antropología, la Ciencia Política, el Trabajo Social, entre otras. Incluso, en relación con la demanda del ámbito de la intervención pública, De Marinis (2006) observa una tendencia a la creación de una oferta de formación más ligada al recorte por “problemas” y no por disciplinas.

En relación con las particularidades de estas intervenciones, hay trabajos que se han focalizado en el análisis de la dinámica interna de las burocracias estatales ligadas a la implementación de políticas sociales (Pantaleón, 2005; Perelmiter, 2012). Pantaleón (2005) se centra en el caso salteño, analizando desde la antropología social el desarrollo social como construcción de los agentes que se relacionan como

portadores de problemas sociales, así como *portadores de soluciones*. Perelmiter (2012), por su parte, analiza las dinámicas internas de los equipos técnicos en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. De estos trabajos, es interesante rescatar las formas de porosidad y superposición entre el Estado y la sociedad civil en el mundo popular, la participación comunitaria en espacios socio-estatales devenida en formas de “trabajo” y una suerte de “economía moral del bienestar de los pobres”¹ que surge de esa configuración. Los autores se centran en el ámbito de las políticas sociales para analizar la vinculación y el conflicto entre “lo político” y “lo técnico” a partir de la vinculación entre los políticos, los profesionales y la población beneficiaria de las políticas públicas. Mientras Pantaleón (2005) analiza la vinculación y el conflicto entre lo político y lo técnico que se da hacia adentro de las burocracias ministeriales, Perelmiter (2012) aporta la idea de saberes especializados con compromiso ideológico y vocación de servicio como fundamentos de autoridad alternativos en las intervenciones sociales. La legitimación de los discursos, para estos autores, no se da sólo en el ámbito académico exclusivamente, pero tampoco en el marco del mercado o lo estatal, sino en la dimensión de los “sentimientos”. Esta idea de saberes expertos con compromiso social y cierto perfil de militancia política abre un nuevo matiz a los perfiles de *expertise* que se insertan en el ámbito de las políticas públicas. Según muestran estos estudios, los actores expertos luchan por la legitimidad de sus discursos y sus prácticas frente a aquellos cuyo poder reside en los saberes académicos específicos y sus recorridos por ámbitos de socialización experta reconocido en el mundo de las políticas sociales.

Recuperando la bibliografía recabada y a los fines del presente trabajo, se sostiene que existe una convivencia entre el conocimiento adquirido “por credenciales” y el “práctico” adquirido en el hacer diario. Se retoma el concepto *sociabilidades*

¹ El concepto “economía moral” fue acuñado por el historiador E.P. Thompson (1971) para explicar el comportamiento popular en los motines de subsistencias del siglo XVIII en Inglaterra. Hace referencia a comportamientos económicos que se definen a partir de valores morales o normas culturales, en contraposición a la economía de mercado.

expertas (Giorgi, 2020), como estrategias que contribuyen a validar el prestigio y la legitimidad del saber especializado. Estos expertos que se presentan en tanto *burocracias especializadas* (Pereyra, 2018) que no sólo forjan sus saberes en el mundo académico e intelectual, sino que se trata de burocracias estatales que construyen la legitimidad de su discurso en el *saber práctico* ligado a la implementación de políticas sociales (Pantaleón, 2005; Perelmiter, 2012). Estos últimos son tomados en este trabajo como expertos cuyos saberes se sustentan en el compromiso social y el saber hacer.

Abordajes de políticas vinculados al campo de la niñez

El caso estudiado en este trabajo se inscribe en el marco de políticas de infancia. Por lo tanto, en este apartado, se desarrolla el análisis de los abordajes de políticas públicas vinculadas con el campo de la niñez para dar cuenta de las características específicas que plantea este ámbito de actuación. Según la literatura analizada (Jenson, 2010; Rojas Novoa 2012; Pupavac, 2001; Magistris, 2013; Barna, 2014), el de la niñez es un campo donde se interrelacionan múltiples disciplinas y marcos argumentativos y políticos, dando lugar a un espacio de interacción pública de gran complejidad para la toma de decisiones y la consolidación de acuerdos de gestión.

En primer lugar, se presentan algunos estudios que analizan las perspectivas desde las cuales se ha intervenido en infancia. Si bien no todos estudian el caso argentino, aportan herramientas para pensar las experiencias locales. De modo esquemático, podemos encontrar dos líneas de investigación sobre la dirección de las intervenciones públicas en materia de políticas de infancia. Por un lado, existe literatura que analiza cómo la perspectiva neoliberal se expresó en los programas de niñez. Desde este análisis, se muestra el modo en que algunas políticas de infancia estuvieron definidas desde supuestos y con instrumentos de matriz neoliberal, considerando a las infancias como ejes de inversión social en tanto pilar de las políticas de los Estados (Jenson, 2010; Rojas Novoa 2012; Pupavac, 2001). Por otro lado, otra línea de investigaciones revisa las políticas de infancia y las estrategias

vinculares que se construyen desde la perspectiva normativa, en el proceso de adquisición y materialización de derechos de esta población específica (Magistris, 2013; Barna, 2014).

Entre los primeros, Jenson (2010) define la “perspectiva de inversión social” (60), un enfoque de la política social diferente de la lógica de protección social planteada por los estados de bienestar de la posguerra, así como de la sostenida desde el paradigma neoliberal. Según la autora, esta perspectiva se basa en tres principios fundamentales: la noción del aprendizaje como el pilar de las economías y sociedades del futuro, una orientación para asegurar el futuro más que para mejorar las condiciones en el aquí y ahora, y la idea de que el éxito individual enriquece el futuro común e invertir en ello es beneficioso para la comunidad en su conjunto, ahora y en el futuro. Desde esta definición, la función del Estado ha sido invertir en capital humano. Siguiendo estos principios, que reconoce Jenson, en América Latina se generó una oleada de nuevos programas para la primera infancia que inició a mediados de la década del 90 y se extendió durante al menos dos décadas. Las intervenciones patrocinadas por los gobiernos nacionales y agencias internacionales buscaban brindar cuidado infantil a la primera infancia (Jenson 2010). Para Jenson, el discurso polisémico de la inversión social dio espacio de intervención a diversas disciplinas científicas, así como a la expansión de las redes entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales a nivel internacional.

También, Rojas Novoa (2012) analiza las intervenciones vinculadas a la protección de la niñez en los Estados periféricos enmarcadas en un modelo neoliberal. Este contexto de aplicación les da a las políticas un matiz particular que la autora define como “modelo americano de burocratización de la infancia”. Este trabajo nos aporta definiciones interesantes, ya que representa un abordaje crítico respecto a la institucionalización y universalización del modelo de protección de la infancia caracterizado por intervenciones profesionales discontinuas, centradas en los niños, las niñas y sus familias, y sin considerar el conjunto de circunstancias sociales, políticas y económicas implicadas.

Como plantea la autora, se trata de experiencias orientadas por la producción de “proyectos” con una duración limitada. Bajo la lógica del hacer se descuidan los espacios de reflexión y cuestionamiento de las bases. Este modelo de abordaje se caracteriza finalmente por no modificar las situaciones de desigualdad simbólica en las que se encuentran las familias y las infancias.

La perpetuación de la desigualdad también es identificada por Pupavac (2001) como una característica de las políticas de infancia que se han aplicado en las últimas décadas. Estas intervenciones, según la autora, promueven también la infantilización de la ciudadanía y la erosión de su autonomía, ya que aportan no sólo a la institucionalización de un concepto de niñez occidental sino también a la construcción de una mirada misantrópica de la figura del adulto. La crítica al Régimen Internacional de los Derechos del Niño tiene que ver con que se universalizan los derechos de la niñez desde una perspectiva axiomática, poniendo el acento en la brecha entre lo expresado en la norma y cómo se expresa en la práctica, dadas las diferencias entre los contextos políticos, económicos y sociales de las poblaciones.

Otras líneas de investigación sobre las políticas de infancia y el sistema de protección de derechos del niño ponen el foco en los desarrollos de las políticas de niñez desde el paradigma de los derechos. Por ejemplo, Magistris (2013) indaga sobre la configuración de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires en las últimas décadas. A los fines de nuestro trabajo, la investigación de Magistris ofrece un análisis del enfoque de derechos en los programas sobre la niñez, sosteniendo que, principalmente a partir del año 2000, “asistimos a un nuevo giro en los modelos de protección social infantil en la región por medio del cual se coloca al niño/a como eje de las políticas sociales en un marco discursivo de derechos y, ahora también, de inclusión social” (p. 2). Señala que familia es muchas veces destinataria de estas intervenciones en tanto responsable de la crianza, educación y socialización, advirtiendo lo peligroso de la idea de “responsabilidad” familiar, ya que puede el sujeto colectivo “familia” ser altamente moralizado y ligado a los preceptos del “deber ser”. A partir de la implementación de las políticas públicas focalizadas en la

infancia, la autora observa una creciente profesionalización en relación con las demandas de la población infantil, que son abordadas por saberes expertos. No obstante, se perpetúa la naturalización y la ausencia de problematización derivado del concepto de “necesidades infantiles”.

También centrado en el ámbito de socialización de la niñez y en el carácter moral del marco normativo, pero desde una perspectiva etnográfica, Barna (2014) identifica que existen diversas y heterogéneas visiones de niñez que se ponen en juego en las intervenciones de políticas públicas vinculadas a la infancia. Para ello, el autor analiza los modos de gestión “signados tanto por la racionalidad neoliberal como por el lenguaje moral de los derechos, y atravesados por contextos de desigualdad social y precariedad institucional” (p.68). Por su parte, Grinberg (2008) estudia las políticas públicas de infancia centradas en la familia como unidad de cuidado y crianza a la niñez y menciona el carácter moralizante que recae sobre las familias en este tipo de intervenciones: “la idea de *moral familiar* comprende valores y sentimientos — socialmente contruidos e históricamente modificables— respecto de la familia, de sus funciones y sus responsabilidades. Incluye ciertas representaciones sobre la maternidad y la paternidad, y también cierta concepción y unos sentimientos hacia la niñez. Le es por supuesto inherente una concepción de “bien” y de “mal”, y de “orden” y de “desorden”” (p. 158). Este análisis da cuenta de que en la implementación de los derechos contemplados en la Convención se ponen en juego disputas de poder entre las instituciones encargadas de llevarla a cabo y se define desde concepciones moralizantes respecto al sujeto a proteger y la modalidad de acción.

Estos aportes conceptuales y analíticos vinculados a las políticas de infancia nos ayudan a analizar el caso en particular que se recorta para este trabajo: el Programa “Primeros Años”. El Programa se enfrenta a las tensiones dadas por los avances en materia normativa sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes y la elaboración e implementación de acciones estatales capaces de garantizarlos. Los dilemas en torno a la implementación de políticas de corte neoliberal, de políticas vinculadas a la perspectiva de derechos, de políticas centradas en la familia o en la comunidad que

alberga a la niñez, fueron ejes recurrentes en las discusiones al interior de los equipos técnicos protagonistas de la experiencia analizada. En este sentido, los profesionales involucrados en esta tarea, que aquí se analizan como poseedores de saberes expertos en materia de infancia, materializan la heterogeneidad en relación con las diferentes definiciones del hacer en términos de políticas de niñez. Algunos interrogantes que se plantean en esta línea tienen que ver con ¿cuál fue el cuestionamiento al apego de la norma y del “deber ser”? En este sentido, los actores expertos en desarrollo infantil que participaron de la experiencia analizada enfrentan los dilemas dados por estas perspectivas vinculadas a las intervenciones en materia de políticas de infancia y actúan en consecuencia, no sin contradicciones y tensiones con sus pares. Resaltar estas conceptualizaciones permite analizar a los actores insertos en las políticas de gestión estatal en estudio, dando cuenta de su recorrido por distintos ámbitos de socialización dados por la profesionalización de los perfiles que se describen para su incorporación en las intervenciones públicas y la legitimación de dichos perfiles en el marco de su recorrido por distintos espacios dentro de las estructuras del Estado.

Los saberes expertos y las políticas de infancia

La renovación de una agenda en clave de derechos de las niñas y los niños y los cambios en términos del tratamiento de la infancia permitieron que, así como pasó con la temática de la pobreza, se constituyera un espacio de *expertise* en el que conviven distintas perspectivas y actores. Macri y Guemureman (2013) identifican el acompañamiento del mundo académico al surgimiento de las problemáticas de infancia como cuestión social. A partir de la década del 90: la adhesión de la Argentina a la Convención por los Derechos del Niño marca el momento en que empiezan a multiplicarse las instancias de formación, capacitación e investigación en temáticas de niñez.

En este sentido, Paura y Zibecchi (2014) también muestran cómo la agenda de estudios académicos y la agenda institucional de las políticas sociales se influyen mutuamente. En la medida en que se va constituyendo una temática, como lo es la

infancia en este caso como problema social a abordar desde las instancias de política pública, se despliegan investigaciones sobre el tema, que aportan elementos para pensar la problemática a partir de construir conceptos y modalidades de abordaje. Asimismo, se observa un movimiento dialéctico entre la construcción de sentido en el marco del mundo académico y el avance en las intervenciones sociales en el campo de las políticas.

A los fines de este trabajo, este acompañamiento del mundo académico al avance de la temática de niñez como cosa pública tuvo repercusiones en la conformación de un campo de *expertise* en el que conviven una multiplicidad de paradigmas de trayectorias laborales y procedencias académicas. Por ello, como plantean Macri y Guemureman (2013), el de la niñez se fue conformando como un campo fuertemente interdisciplinario habitado por saberes tanto de las ciencias sociales, el derecho y las ramas artísticas y psicológicas. Así, con el surgimiento de la infancia como cuestión social, se fueron consolidando espacios de formación de referentes profesionales especializados en las distintas dimensiones que implica este ámbito de conocimiento.

En relación con la construcción de políticas orientadas a la niñez, los saberes expertos en temáticas de primera infancia aportan a la construcción de un discurso en relación con las intervenciones sociales. Asimismo, la implementación de estas políticas contribuye a la institucionalización de los discursos expertos, que se erigen como discursos que construyen prácticas en base a las demandas sociales y las necesidades identificadas como prioritarias (Fraser, 1991).

Por ello, la incidencia del saber experto en el ámbito de la política pública trasciende la dimensión simbólica y asume una dimensión prescriptiva que delimita las acciones posibles, definiendo problemas y delimitando las posibles soluciones a los mismos.

Este trabajo se inscribe en el análisis de las prácticas institucionales, las estrategias discursivas y las matrices de significación que construyen los portadores de saberes expertos en políticas de niñez, desde redes de relaciones institucionales, académicas y personales, en un contexto sociohistórico de institucionalización del marco normativo en materia de infancia. Se aborda, desde esta perspectiva, la

intencionalidad transformadora (Llobet, 2011) de estos actores sociales involucrados en el hacer político, con los múltiples y diversos paradigmas de abordaje que representan, convocados en tanto especialistas en la materia.

De esta manera, se pretende analizar cómo los discursos de los expertos buscan imponer su mirada como hegemónica en el ámbito de implementación de las políticas de niñez, para definir las necesidades y los modos de satisfacerlas (Fraser, 1991) en el marco de las intervenciones territoriales.

En relación con los antecedentes conceptuales vistos en este capítulo, surgen algunos interrogantes vinculados al área de vacancia en la que se inscribe este trabajo. Se identifica la constitución de un campo de *expertise* específico, vinculado a la gestión de políticas de niñez. en la medida en que se fue renovando la agenda de las políticas de infancia, como resultado de la Convención de los Derechos del Niño, se fue configurando un campo de *expertise* específico vinculado a las temáticas de la niñez desde diferentes perspectivas y perfiles. Se indaga en este trabajo si es posible reconocer este campo específico como un nuevo campo de *expertise* emergente y en proceso de consolidación, si estos actores expertos pueden estar insertos en las *burocracias especializadas* de las políticas públicas que se llevan a cabo en la materia, y si las estrategias de legitimación de los discursos y las prácticas de estos actores expertos pueden basarse no sólo en sus credenciales universitarias y académicas, sino en el saber hacer, en el saber práctico que da la experiencia territorial en temáticas afines. En este sentido, ¿pueden convivir ambos perfiles expertos en una misma experiencia de gestión? ¿Se pueden construir acuerdos mínimos de gestión en el marco de un campo de acción multiparadigmático y controversial como es el de las infancias? Estas son las preguntas que guían la investigación, de modo de poder realizar un aporte en la construcción de algunas dimensiones de este campo de conocimiento.

Capítulo 2: La experiencia del Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”

Entre diversas experiencias de políticas y acciones destinadas a la niñez en la Argentina, se desarrolla desde 2006 el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Este programa es un caso que permite analizar la vinculación entre las perspectivas y líneas de intervención sobre la niñez y la participación del conocimiento experto en la política social. Se trata de una experiencia innovadora que involucra la interdisciplinariedad y la interjurisdiccionalidad, en el marco de una política de infancia de carácter federal. Como analizaremos, estas dos dimensiones propiciaron la confluencia en un mismo programa de cinco ministerios y de profesionales devenidos en agentes estatales que provenían de diferentes disciplinas y espacios laborales.

Este capítulo se centra en la caracterización de la experiencia donde se insertan los actores expertos que dirimen la legitimidad de sus discursos y prácticas en el hacer cotidiano de una política de niñez. En primer lugar, se presenta el marco legal en materia de infancia que da el encuadre a las acciones del Programa y, por ende, que define los criterios a partir de los cuales se delimitan los perfiles que luego interactuarían. Luego, se caracteriza el Sistema de Protección Integral de Derechos, que estableció los lineamientos teóricos e ideológicos que fundamentaron las estrategias de gestión y aportó el marco legal y conceptual que orientó la política en cuestión. De esta forma se enmarcan las discusiones, dimensiones y estrategias a partir de las cuales se fueron deconstruyendo los perfiles técnicos en pos de un objetivo común.

Con el propósito de dar un marco regional que contextualiza y fundamenta las acciones a nivel nacional, se presentan experiencias de políticas de infancia en algunos países de la región, planteando semejanzas y similitudes en las estrategias, perspectivas de abordaje, población destinataria, modalidades de acción, y jurisdicciones involucradas. Estas experiencias dan cuenta de la existencia de un

“clima de época” (Paura, 2017) para el abordaje de las políticas de infancia bajo estas dimensiones de gestión. Así, se enmarcan las discusiones en un contexto regional de abordaje de la infancia desde el ámbito de la gestión pública, y se identifica a los actores expertos como participantes privilegiados por su protagonismo en esta construcción de sentido en torno a las intervenciones en niñez.

Como plantea Paura (2017), la identificación de un clima de época para la implementación de determinadas medidas de política pública significa el reconocimiento de entornos favorables para ciertas formas de intervención social y la movilización de categorías expertas. Reconocer el contexto social y político en el que se inserta la experiencia también ayuda a identificar las particularidades del caso en el marco de políticas del que forma parte en el ámbito doméstico. Citando a Zimmerman y Plotkin, Paura (2017) observa que estos “climas de ideas” dan cuenta de la circulación de personas, saberes y bienes materiales y simbólicos que trascienden las fronteras nacionales y llegando a configurar un contexto regional favorable.

En el último apartado, se presenta la descripción del Programa, sus características específicas, la conformación de los equipos técnicos y las características y condiciones que asumió el anclaje territorial, que también definió el perfil de los actores involucrados en su ejecución.

De la Ley de Patronato a la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” surgió en un contexto de cambio de paradigma legal dado con la sanción de la Ley 26.061 de *Protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, que fue producto de muchos años de discusiones y luchas por modificar la concepción de la niñez.

¿Por qué se habla de cambio de paradigma en material legal sobre la niñez? Hasta la sanción de la Ley 26.061 en el año 2005, regía para la infancia la Ley N° 10.903 *Patronato de Menores*, sancionada en 1919. Esta norma asumía la figura de la niñez

como objetos de regulación, asignando al Estado la función de tutelaje en caso de considerar a los padres “incapaces” de asumir la función de “atender a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor” (Art. 3). Asimismo, se consideraba que una gran parte de la infancia podía ser tutelada por las condiciones de “riesgo moral o material”. Por eso, se actuaba sobre aquellos “menores” excluidos, pobres y peligrosos. Como sostiene Moro (2018), los sectores de la infancia que salían de los ámbitos de socialización institucionalizados por la familia o la escuela eran vistos como peligros efectivos o latentes para el resto de la sociedad.

En cuanto al contexto de surgimiento de esta legislación, Battistini (2020) lo sitúa en el marco de un clima de diversidad y multiplicidad de idiomas, culturas y formas de vida, dadas por las oleadas inmigratorias de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esto generó un crecimiento de una heterogénea población urbana, que dejó muchos niños, niñas y jóvenes sin inserción social y/o institucional, las infancias pertenecientes a familias pobres o “sin familias” construían los lazos de socialización en las calles donde desarrollaban sus actividades de supervivencia, fueran legales o ilegales, igualmente ilegítimas a los ojos de los funcionarios. Bajo la influencia del higienismo, la “Ley del Patronato” focalizaba las intervenciones en las familias “anormales” con niñas y niños abandonados moral o materialmente. De esta manera, el Estado contemplaba la acción y tutela de esas infancias igualándolas a la figura del delincuente.

Luego de un siglo de vida sosteniendo una mirada tutelar sobre la niñez, esta normativa se fue poniendo en cuestionamiento desde diferentes ámbitos, produciendo transformaciones hasta la construcción de un nuevo paradigma de abordaje. Como marco de referencia se mencionan a continuación algunos hechos, encuentros y acuerdos mundiales en tanto “hitos” (Paura, 2019) que sirvieron de fundamento a la construcción de un marco legal y político: sentaron las bases para la elaboración de la normativa en materia de infancias y abonaron los fundamentos para la implementación de políticas públicas acordes. La primera de estas instancias de discusión fue incluso contemporánea a la sanción de la Ley 10.903: Primer Congreso

Nacional del Niño que se llevó a cabo en el país en 1913. En la misma época, otros eventos de relevancia a nivel internacional fueron los Congresos Panamericanos realizados en Buenos Aires, en 1916; Montevideo, en 1919; Río de Janeiro, en 1922; Santiago de Chile, en 1924. Por otra parte, se reconocen otros hitos en la primera mitad del siglo XX: la Declaración de los Derechos del Niño (de 1923, ratificado por la Asamblea de la Sociedad de Naciones al año siguiente); la fundación del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (Montevideo, 1927); y la promulgación del Código Panamericano del Niño (1948). A partir de ese momento, la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la nueva Declaración de los Derechos del Niño (1959) marca el recorrido de un nuevo consenso: la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en Favor de la Infancia (Nueva York, 1990); la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Tailandia, Jomtien, 1990); la Segunda Reunión Americana sobre Infancia y Política Social (Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1994); la Tercera Reunión Americana donde se suscribió el Acuerdo de Santiago (Santiago de Chile, 1996) y la Declaración “Una Educación Inicial para el Siglo XXI” en el marco del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial (Chile, 2000). Estos eventos muestran, en tanto “hitos”, los cambios en la construcción de una nueva mirada sobre la niñez en términos de proceso. El cambio de paradigma se produjo como resultado de una serie de espacios de discusión que sensibilizaron a los gobiernos en la temática para poder avanzar en la construcción de un nuevo modelo de gestión en material de infancia.

En este contexto de transformaciones y paulatino cambio paradigmático, el principal hito que merece ser destacado es la adhesión de la Argentina en 1989 a la Convención por los Derechos del Niño, tratado internacional de derechos humanos de mayor adhesión a nivel mundial. La Convención se incorporó a la Constitución Argentina luego de la reforma que se realizó en 1994. Como plantea Molina Milman (2012), de esta manera, se constituyó una nueva retórica de la infancia que contempla al niño como sujeto de derechos y no como objetos de programas o intervenciones. En materia de primera infancia, los principales aportes de la Convención fueron el establecimiento del derecho de cada niño a lograr su óptimo potencial genético de

salud y la figura del Estado como garante del cumplimiento de dichos derechos, lo cual tuvo impacto también en la relación entre Estado, familia e infancia.

En línea con estos eventos de nivel internacional y nacional, en 2005 se sancionó la Ley N° 26.061 y, con ella, se consolidó la institucionalización y la reorientación de las intervenciones en niñez desde la nueva perspectiva. Hasta entonces, el hecho de que las niñas y los niños fuesen considerados “objetos de protección” implicaba su inclusión dentro de quienes eran considerados personas en situación de vulnerabilidad, débiles o dependientes, que necesitaban de la protección de una autoridad (el Estado, las organizaciones de la sociedad civil creadas para tal fin o bien los adultos responsables identificados como tutores). De esta manera, se le negaba a la población infantil la capacidad jurídica para participar de las decisiones de su propia vida. Con el nuevo marco legal, como sostiene Moro (2018), la infancia dejó de ser objeto de disciplinamiento, protección, beneficencia o control y pasó a ser reconocida como sujeto de derechos. Este nuevo enfoque, que reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos titulares de derechos y ciudadanos con necesidades de protección y cuidados especiales, responsabiliza al Estado, desde el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En ese marco, la concepción que se “inaugura” en la Argentina con la Ley N° 26.061 contempla a la niñez como sujeto de derechos y el Estado se insta como garante de la concreción de éstos, en forma integral, inclusiva y en condiciones de igualdad con el resto de la población (Cardona, 2022). Como plantea Moro (2018), este cambio de concepción unifica la categoría de infancia reconociendo a toda la población infantil como sujetos de derechos, lo cual implica que ya no existe una niñez institucionalizada y cuidada en el marco de la institución familiar y otra niñez que circula en los márgenes de la legalidad, otorgando al Estado la potestad de ejercer su aparato represivo ante esta población que representaba un peligro para la sociedad. En suma, con el cambio legislativo se abre un nuevo paradigma de abordaje de la niñez, donde todo niño, más allá del contexto en el que se desarrolle, es sujeto de derechos y tanto el Estado como la sociedad en general debe respetarlos y

garantizarlos. Se abre entonces una nueva etapa que redefine y replantea el modelo institucional.

Este recorrido histórico contextualiza las transformaciones en materia de derechos de las niñas y los niños y otorga un marco jurídico y un escuadre político respecto al emplazamiento del Programa “Primeros Años”, que se erige como intervención de política social orientada a la primera infancia y como ámbito de aplicación de la normativa vigente antes mencionada.

Como fundamento para la construcción de este nuevo modelo institucional se crea el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que “se propone para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte” (Art. 1°). Este sistema, conformado por “todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (Art. 32°), abarca las intervenciones de políticas públicas, las responsabilidades gubernamentales en relación con la niñez y la adolescencia, la participación comunitaria y la responsabilidad familiar (Art. 4° al 7°).

Sin embargo, el esquema de intervenciones que se plantea en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se empieza a implementar en un contexto marcado por las consecuencias de una década de políticas neoliberales que habían agudizado los problemas de desigualdad y pobreza aumentando la vulnerabilidad de muchos sectores, especialmente de la población infantil, por la falta de sistemas de contención social. Como sostiene Veiga (2018), durante esos años, si bien se avanzó en el reconocimiento legal, la niñez se vio afectada por el contexto de empobrecimiento y fragmentación social.

Desde 2005, la Ley N° 26.061 marcó el inicio de un nuevo período de políticas de infancia, desde una perspectiva diferente, con un discurso que ponía al Estado como un acto *presente, promotor y protector*. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, dos años después, se crearon la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)² y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia³. En ese marco institucional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometieron a crear órganos de planificación y ejecución; a celebrar, a nivel local, convenios específicos con municipios y comunas e implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de derechos en coordinación con organizaciones no gubernamentales. El Programa “Primeros Años” se presenta en contexto como una experiencia innovadora, ya que nucleará lineamientos temáticos, presupuestos y profesionales expertos provenientes de diferentes ministerios, que pondrán en juego los discursos de las distintas carteras jurisdiccionales.

Experiencias en materia de políticas de infancia en el contexto regional

Adentro de las fronteras de nuestro país, el Programa fue una política que presentó características nuevas en materia de infancia. No obstante, a nivel regional, otras experiencias presentaban características similares. En este sentido, las características

2 La SENAF es responsable de garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, elaborar un plan nacional de acción como política de derechos, y diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores para las instituciones públicas y privadas de asistencia y protección de derechos.

3 El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo que articula y concentra la elaboración del diseño, planificación y efectivización de políticas públicas vinculadas a las infancias en todo el país. Entra en funciones en 2007, y se erige como ámbito horizontal de intercambio, debate y decisión entre las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación. Está presidido por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

que se presentaron como innovadoras en la Argentina pueden considerarse enmarcadas en un “clima de época” en la región (Paura, 2017).

Las transformaciones a nivel normativo se proponían *aggiornar* las intervenciones de políticas públicas al contexto de garantía de derechos de las infancias.

Como plantean Osorio y Vergara (2016), las innovaciones que se producen en un Estado determinado nunca son independientes del contexto en el que insertan. Para los autores, el proceso de difusión de estos mecanismos responde a una “descoordinada interdependencia” (238): los gobiernos son independientes porque asumen sus propias decisiones políticas hacia adentro de sus fronteras, pero son interdependientes porque las decisiones políticas de un país afectan las decisiones políticas de otros. Este proceso nos lleva a observar algunas convergencias en las políticas adoptadas como producto de este doble juego que adopta la difusión de las transformaciones que se van planteando respecto de las intervenciones sobre la niñez.

Siguiendo a Paura (2017) cuando estudia la implementación de las transferencias monetarias condicionadas, la creación del Programa Primeros Años no fue sólo el final de un proceso sino más bien el resultado de la estabilización de los debates en materia de políticas de primera infancia. A los fines del recorte propuesto en este trabajo, se podría decir que la primera infancia fue puesta en agenda a nivel latinoamericano, aportando elementos para la creación de los dispositivos a nivel local.

En la construcción de esa agenda regional se pueden reconocer ejes comunes. Por un lado, la *focalización* en los sectores más vulnerables. Así lo muestran las experiencias registradas: *Buen Inicio*, Perú: 1999; *Chile crece contigo*, Chile: 2006; *De cero a siempre*, Colombia: 2007; *Canelones Crece Contigo*, Uruguay: 2009; *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, Paraguay: 2011; y *Plan Nacional de Primera Infancia*, Brasil: 2011.

Un segundo aspecto en común fue la perspectiva del Desarrollo Infantil Integral que adoptó según los casos diferentes criterios de *integralidad*. En Perú y Uruguay los

programas desarrollados estuvieron enfocados puntualmente en la reducción de la desnutrición crónica y la anemia infantil para lo cual se buscó implementar una estrategia preventivo-promocional desde un abordaje integral involucrando las dimensiones: sanitaria, nutricional y el desarrollo psicoafectivo. En cambio, en Chile y Paraguay se puso el acento en el abordaje integral del desarrollo infantil desde una perspectiva más general. Del mismo modo, Colombia aportó una mirada más amplia abarcando distintas dimensiones a través de las cuales atender a la primera infancia: salud, nutrición, educación, recreación y cultura.

Un tercer eje común en las experiencias de atención a la primera infancia de América Latina fue el planteo de *articulación* interinstitucional e interministerial. Mientras la interinstitucionalidad se repite como estrategia de intervención en varias experiencias (Chile, Perú, Brasil, Paraguay, Uruguay), la interministerialidad en cambio se vio en menos casos. En Chile la política se implementó sólo desde el Ministerio de Desarrollo Social y en Perú el Programa fue implementado por el Ministerio de Salud. En Colombia sí se llevó a cabo una estrategia interministerial mediante la creación de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia integrada por varios organismos⁴. Del mismo modo, en Paraguay se creó una mesa integrada por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. Por su parte, en Uruguay, la coordinación intersectorial estuvo conformada por el Ministerio de Salud Pública, la Administración de Servicios de Salud del Estado, el Instituto Nacional de Alimentación, el Instituto Nacional del Niño y del Adolescente, el Plan CAIF, el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de Educación Primaria, y apoyada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el

⁴ Los organismos involucrados en esta Comisión fueron: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el caso de Brasil, si bien no se plantea interministerialidad, la experiencia sí se caracteriza por una articulación entre diferentes acciones gubernamentales que abarcan la dimensión laboral, sanitaria, educativa, habitacional y la garantía de derechos⁵. Por su parte, en Perú se menciona la articulación con organizaciones no gubernamentales locales y el apoyo de UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

Un cuarto eje que es relevante destacar en relación con el tema de la tesis es el *trabajo interdisciplinario* y la conformación de equipos con especialistas en primera infancia. Sólo Brasil y Uruguay mencionan haber construido para el abordaje integral de la primera infancia equipos interdisciplinarios. De Oliveira (2012:137), en relación con la experiencia brasilera, sostiene que en su diseño es importante destacar el rol de una Red por la Primera Infancia que involucró, además de especialistas académicos y referentes de organismos públicos, a más de cien entidades asociativas y movimientos sociales. Asimismo, Uruguay, en su programa *Canelones Crece Contigo*, contó con equipos técnicos interdisciplinarios conformados por profesionales y estudiantes avanzados de las áreas de nutrición, salud y desarrollo social, capacitados en estimulación y abordaje comunitario y familiar en contextos de extrema pobreza. Como describe Garrido (2012), estos equipos se encontraban en el territorio, realizando visitas domiciliarias a familias que vivían en condiciones de pobreza para ofrecer recursos que favorecieran el crecimiento y desarrollo de las

⁵ Las acciones gubernamentales a las que se hace referencia son las siguientes: el *Plan Brasil Sin Miseria* que brinda un ingreso monetario a las familias más pobres del país, garantiza el acceso a los servicios públicos, y la inclusión laboral; el *Programa Red Cigüeña* de control prenatal; el *Programa ProInfancia* que convierte los centros de cuidados infantiles (guarderías) en centros educativos para primera infancia; el *Programa Mi Casa, Mi Vida* que comprende la construcción de conjuntos habitacionales; y el *Plan Brasil Protege a sus Niños* que busca atender situaciones de violación de derechos, de violencia tanto físicas como simbólicas.

niñas y los niños más pequeños partiendo de la demanda de las familias. Según el autor, en esa experiencia los técnicos además establecían enlaces con los programas y proyectos sociales existentes, en coordinación con los servicios locales vinculados a la atención de la primera infancia.

Según la síntesis presentada, en las experiencias regionales contemporáneas al Programa Primeros Años de la Argentina se pone de manifiesto la nueva concepción sobre el tratamiento de las políticas de niñez: que la primera infancia es una etapa de la vida que merece una intervención específica, que debe ser abordada desde la interministerialidad, el abordaje integral, la interdisciplina y la interinstitucionalidad.

La experiencia argentina: el Programa “Primeros Años”

En Argentina, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” se creó a partir de un convenio firmado el 28 de noviembre de 2005 entre los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, y Educación de la Nación, que asumieron el compromiso de integrar recursos y desarrollar acciones para acompañar y fortalecer a las familias en la crianza de los niños y las niñas especialmente en la primera infancia.

En 2006 se iniciaron las acciones en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de Presidencia de la Nación. Durante el período analizado, el Consejo fue el organismo articulador de las acciones interministeriales para la ejecución del proyecto. La ejecución presupuestaria del Programa estuvo a cargo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que fue el organismo que gestionó el presupuesto aportado por los Ministerios Nacionales durante el período analizado.

Luego de varias gestiones para ampliar la capacidad de las intervenciones en el territorio, en 2009, se sumaron el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La participación de estos ministerios implicó una adaptación de los equipos técnicos ya conformados a la nueva estructura de coordinación. Por un lado, se sumaron nuevas integrantes en la Mesa Interministerial Nacional y se abrió la posibilidad a la incorporación de nuevos

funcionarios en el nivel provincial y local para dar forma al abordaje territorial. Asimismo, se ampliaron los temas de abordaje en el territorio, lo que requirió la adaptación de los contenidos priorizados y desarrollados en las acciones de los equipos provinciales.

Durante el período analizado (2006-2015), el Programa estuvo presente en 211 localidades de todo el país (excepto la provincia de Neuquén), organizadas en 7 regiones⁶.

Dado que se trató de un Programa de Desarrollo Infantil, se centró en el abordaje de la primera infancia (la niñez comprendida entre los 0 y los 4 años), tomando como objetivo “instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario con un enfoque de integración y complementariedad social, institucional y territorial de las acciones de gobierno” (Documento Técnico, 2006).

Contaba con tres niveles de gestión: Nacional, Provincial y Local. A nivel nacional se encontraba la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional y los Equipos Técnicos Nacionales, en el nivel provincial hubo Mesas Interministeriales Provinciales y los Equipos Técnicos Provinciales, y en el nivel local se encontraban las Mesas de Gestión Local y los Facilitadores.

1) Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional

Era la estructura principal de coordinación. Estuvo originalmente conformada por los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Sociales. Cada ministerio estaba representado por funcionarias que formaban parte de la Mesa de conducción política

⁶ Noreste (Misiones, Chaco, Corrientes, Formosa), Centro (Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba), Noroeste (Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy), Cuyo (La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza), Patagonia (La Pampa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego), Provincia de Buenos Aires Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires

del Programa. En 2009 se sumaron el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Emerge de la observación participantes dentro del trabajo cotidiano del Programa que estos últimos Ministerios tuvieron una presencia mucho más errática, no lograron involucrarse en la cotidianeidad de las acciones, participando en situaciones puntuales que la gestión lo requiriese.

2) Equipo Técnico Nacional

¿Quiénes eran estos técnicos que articulaban entre el ámbito provincial y la Mesa Interministerial Nacional? Se trataba del Equipo Técnico Nacional que funcionaba en el nivel central y estaba conformado por expertos en políticas de infancia que representaban las distintas dimensiones abordadas en el Programa. Era un grupo de actores especialistas en primera infancia, muchos de ellos provenientes de los ministerios que conformaban el Programa. A ellos se sumaron otros profesionales contratados independientemente de la procedencia de algún Ministerio.

Estos equipos tenían la función de la coordinación de los equipos provinciales (emplazados en cada una de las provincias) y estaban organizados por región. La organización en regiones es un dato relevante para el análisis ya que los técnicos regionales, que coordinaban los equipos provinciales que estaban bajo su órbita otorgaban una impronta particular al trabajo de esa región y muchas veces, las alianzas entre los profesionales se daban en términos de localización geográfica, ya que su accionar estaba signado por los perfiles de los profesionales a cargo.

Durante el período analizado, en este equipo se contrataron 59 profesionales, organizados por áreas de trabajo: Técnicos/as encargados/as de acompañar y coordinar a los Equipos Técnicos Provinciales, Área de Seguimiento y Evaluaciones, Área de Administración y profesionales expertos/as en áreas específicas.

1) Mesas Interministeriales Provinciales

A nivel provincial se conformaron Mesas con referentes de los ministerios provinciales de las 23 jurisdicciones en las que se emplazó el Programa. Estas Mesas

eran espacios de reunión en la que se convocaba a referentes de los ministerios provinciales involucrados. Si se observa la conformación de cada Mesa en cada una de las provincias, se puede afirmar que fue diferente en cada una de ellas. Algunas provincias contaban con la presencia de varios ministerios, mientras en otras provincias estaban representados unos pocos. De la observación participante en el marco del Programa, se vio que, en la mayoría de los casos, había preponderancia de un ministerio sobre otro. Esta preponderancia estaba dada por el rango del funcionario que ocupaba el lugar de referente. Por ejemplo, en algunos casos, se contaba con la presencia del ministro de Desarrollo Social o de Salud de la provincia, o bien de la Dirección de Niñez. Esta característica otorgaba más poder a la cartera “mejor representada” y direccionaba las acciones hacia dicha dimensión de abordaje. La presencia de funcionarios de alto rango en la Mesa Provincial también otorgaba legitimidad al discurso del técnico regional que los representaba en el ámbito nacional, frente a las referentes de la Mesa Nacional.

2) Equipos Técnicos Provinciales

A nivel provincial se conformaron equipos técnicos que recorrían las localidades y barrios asignados implementando las acciones planificadas junto con las instituciones locales que se iban sumando (comedores, centros comunitarios, escuelas, entre otras) y población local. La organización de las acciones en terreno de los Equipos Técnicos Provinciales se ha planificado teniendo en cuenta el estado de avance en cada localidad y los objetivos propuestos para cada período. Entre algunos ejes prioritarios, se desarrollaban las acciones orientadas al fortalecimiento de espacios intersectoriales e instancias de articulación, las actividades de acompañamiento a las familias y las actividades de capacitación. Estos equipos estuvieron integrados por 175 profesionales capacitados en desarrollo infantil por los técnicos especialistas integrantes del Equipo Técnico Nacional. En su conformación, el Programa buscó garantizar la interdisciplinariedad mentada a fin de propiciar la integralidad de las tareas realizadas en terreno.

3) Facilitadores

Los facilitadores eran miembros y referentes de la comunidad, con experiencia en trabajo barrial, pertenecientes a instituciones u organizaciones de la localidad. Como se especifica en el Documento Técnico (2006), estos actores se capacitaban en el marco del Programa para realizar actividades comunitarias junto con las Familias. En el marco de talleres organizados por los Equipos Técnicos Provinciales, se formaron en temática de desarrollo infantil 8.697 Facilitadores que recibieron una capacitación inicial y luego jornadas de capacitación permanente. Los temas que abordaban estos agentes comunitarios eran principalmente crianza y sostén, alimentación, nutrición infantil, seguridad y soberanía alimentaria, lactancia materna, vínculos afectivos, lectura, juego, narración, trabajo en equipo, sistema de protección de derechos, salud sexual y reproductiva, sexualidad infantil, perspectiva de género y técnicas de participación comunitaria.

4) Mesas de Gestión Local

En cada una de las localidades donde se desarrollaron actividades se fueron conformando estas Mesas o bien se participó de las Mesas ya existentes en la comunidad. Se trataba de instancias a nivel local donde se discutía sobre las prioridades que se identificaban en el territorio, centrando la mirada en la primera infancia. Se ponía el énfasis en las estrategias y la capacidad de gestión local, la promoción de los mecanismos participativos y el desarrollo institucional como horizontes de gestión. La conformación dependía de las características de cada barrio y de la forma de trabajo de los Equipos Técnicos provinciales. Podían estar constituida por funcionarios del ámbito local, técnicos y profesionales que desarrollaban acciones en programas relacionados con la familia y el desarrollo infantil, como así también por representantes de organismos e instituciones involucrados en la temática de familia y niñez. En estas mesas coexistieron, con sus diferentes niveles de responsabilidad, representatividad y posibilidad de acción, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del gobierno local y referentes

barriales. Realizaban actividades junto con organizaciones comunitarias, referentes barriales, técnicos y/o trabajadores de los centros de salud, de las escuelas, de los jardines de infantes, de los Centros Integradores Comunitarios (CIC)⁷, de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI)⁸, de las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, del Registro Civil, y otras instituciones locales que fuesen referencia de la comunidad. Por la fuerte presencia que tenía el Ministerio de Desarrollo Social en la Mesa Interministerial Nacional, los CIC y los CDI cobraron especial importancia a la hora de planificar las acciones en el territorio. También se articuló con otros programas sociales, ya sea integrando recursos (físicos, económico o humanos) o bien participando en campañas de difusión y sensibilización sobre Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo, Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programa Más y Mejor Trabajo, y distintas acciones llevadas adelante por los distintos Ministerios involucrados en el Programa.

En 2009, se decidió articular con el Plan Nacional de Abordaje Integral "Ahí, en el Lugar"⁹, lo cual marcó una transformación importante en la implementación del

⁷ Los centros integradores comunitarios (CIC) son espacios públicos en los que el gobierno nacional trabaja en conjunto con gobiernos provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. Lo hace a través de las Mesas de Participación, Articulación y Gestión, que funcionan como instancias para la toma de decisión colectiva para realizar acciones en la comunidad (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/comunidades/centros-integradores-comunitarios>).

⁸ Los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) son lugares donde se atiende en forma integral a las niñas y los niños entre 45 días y hasta los 4 años inclusive. Además, trabajan en acciones tendientes a garantizar los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, junto con las familias y la comunidad (<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/centros-de-desarrollo-infantil>).

⁹ Plan Nacional de Abordaje Integral "Ahí, en el Lugar" ("Plan Ahí") estuvo destinado a mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades en situación de alta

Programa y generó discusiones respecto a la reformulación de las estrategias de intervención. Este cambio implicó un corrimiento de las *zonas de intervención* desde las ciudades más pobladas de las provincias en las que se trabajaba anteriormente hacia zonas rurales o semirurales, menos pobladas y más alejadas de los centros urbanos locales, donde se emplazaba el Plan Ahí. La nueva situación desafió la capacidad de adaptación de los equipos para construir nuevas estrategias de intervención y gestionar el presupuesto por ejemplo en traslados a los lugares de abordaje.

Estrategias de implementación del Abordaje Integral del Desarrollo infantil

En términos de saberes técnicos, esta nueva etapa implicó una adaptación de las actividades a los nuevos perfiles (que demostrasen flexibilidad para la adaptación a las nuevas localidades lejanas y con menor densidad poblacional) y a las nuevas condiciones estructurales que implicaban las nuevas localidades (más lejanas, más pequeñas en términos de población, había que disponer de mayor cantidad de tiempo para los viajes, adaptar los contenidos a las necesidades locales).

Un eje que también tuvo impacto en esta nueva etapa del Programa fue la construcción de los *indicadores de monitoreo y evaluación* de las acciones lo cual, como se verá más adelante, implicó una dimensión de discusión entre los equipos técnicos. El Programa contaba con un Sistema de Monitoreo y Evaluación que incluía tareas de diagnóstico, planificación y evaluación periódica. Asimismo, desarrollaba tareas de registro de las actividades que se realizaban en el territorio, tanto desde lo referente a la capacitación como desde las actividades con familias en los espacios de sostén y apoyo a la crianza. Para ello, se contaba con instrumentos

vulnerabilidad social, atendiendo los derechos sociales vinculados con la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos de infraestructuras esenciales (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16902>).

propios que servían de registros de dichos datos y eran aplicados por los distintos niveles técnicos que ejecutaban las acciones del Programa.

¿Qué se buscaba medir con estos instrumentos? En base al marco de referencia del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, el Programa “Primeros Años” tomó como ejes de sus líneas de trabajo las pautas que establece el Art. 4 de la Ley N° 26.061: el rol de las familias, la descentralización, la gestión asociada, las redes locales, y la creación de herramientas para la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Desde la letra de la Ley, estas dimensiones abarcaban:

- *Rol de la familia:* Como forma de promover los derechos de niñas, niños y adolescentes, se estableció la necesidad de fortalecer el rol de la familia como instancia primordial en las tareas de cuidado.
- *Descentralización:* La descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos buscaban garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia.
- *Gestión asociada:* La gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente. Las intervenciones debían abarcar los distintos niveles de intervención para que las políticas sean efectivas.
- *Redes:* La promoción de redes intersectoriales locales formaba parte de una estrategia primordial para lograr una mayor sustentabilidad en las intervenciones de política pública, dejando “capacidad instalada en el territorio”, lo cual implicaba que las acciones trascendieran la etapa de duración del Programa en la comunidad.
- *Sistema de protección de derechos:* Este eje era inclusivo de todos los anteriores, ya que implicaba que todas estas acciones debían contribuir a la formación de un sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, involucrando tanto a las familias como a las organizaciones de la sociedad civil y a los organismos del Estado.

De esta manera, el Programa tomó estas dimensiones para proyectar intervenciones en el ámbito familiar, acompañado por el ámbito comunitario en todas sus dimensiones: las instituciones (escuelas, centros de salud, centros infantiles, hospitales), las organizaciones de la sociedad civil (centros vecinales, organizaciones no gubernamentales) y los vecinos de los barrios en los que se trabajaba.

Como se plantea en el Documento Técnico del Programa (2006), el equipo técnico de especialistas tenía la responsabilidad de materializar el concepto de abordaje integral, buscando generar políticas públicas que contemplasen la complejidad de la temática: identidad, educación, salud, recreación, vivienda, seguridad, expresión, etc. También se puso en juego la capacidad para crear líneas de trabajo que garantizaran la interdependencia e indivisibilidad de los derechos a partir de la coordinación y articulación de acciones estatales en sus distintos niveles y con la sociedad civil, como planteaba la letra del Programa: además de la importancia de las familias, en el rol de protección, cuidado y satisfacción de necesidades inmediatas, y la comunidad organizada y en actitud participativa, se identificaba al Estado, a través de políticas públicas, marcos institucionales y jurídicos, así como valores y principios, como el responsable de garantizar el ambiente y entorno saludable en este proceso de desarrollo de las infancias. Estas pautas se planteaban tanto en la normativa vigente como en el Documento Técnico, basado en ella. Estas fueron las rutas que orientaron el devenir de las discusiones y las que fueron contribuyendo al posicionamiento de los actores involucrados en tanto portadores de saberes expertos.

De esta manera, se presentó una caracterización del Programa que ha albergado técnicos expertos en desarrollo infantil que interactuaban en el contexto de complejidad específico dado por el federalismo que caracterizó la experiencia (con anclaje en casi todas las provincias argentinas), la interministerialidad (con la participación de cinco Ministerios Nacionales y sus representaciones a nivel provincial y local) y la interdisciplinariedad (con técnicos formados en diversas profesiones vinculadas al desarrollo infantil).

Capítulo 3: Diversidad de miradas y búsqueda de acuerdos. Perfiles de actores expertos en primera infancia y debates en torno al desarrollo infantil

El Programa Primeros Años se presentó como una intervención integrada para responder a una definición de desarrollo infantil desde una perspectiva integral. Su composición dada por la convivencia de tres ministerios primero y luego, a partir de 2009, de cinco, se explicaba por el principio de interinstitucionalidad. Por otra parte, se declamaba una definición de “desarrollo infantil” contemplando los aspectos tanto físicos y psíquicos como los sociales, cognitivos y emocionales, tal como lo plantea la Convención por los Derechos del Niño.

Sin embargo, como se presenta en este apartado, la convivencia de estos ministerios no significó por sí misma esa integralidad declamada ni la unidad de sentido dada a la noción de desarrollo infantil y las líneas de intervención para su atención. Por el contrario, en el capítulo se muestra cómo la convivencia interministerial se logró a partir de establecer cierta estrategia de organización que por un lado expresaba la modalidad de gestión fragmentada desde la cual se sostenían los intereses y discursos dominantes de cada una de las carteras ministeriales presentes pero que al mismo tiempo permitió una relativa unidad y un marco institucional que daba cierta unidad para la intervención. Esta forma de organización se expresó también y fue sostenida mediante la composición interministerial, interdisciplinaria y federal de los equipos técnicos. Como se presentará, los perfiles de los agentes involucrados y sus trayectorias permiten entender las diferentes posiciones en las que se encontraban los técnicos expertos integrantes del Programa.

En este capítulo, en primer lugar, se presenta la estrategia de la distribución por áreas temáticas. Para ello, se exponen los lineamientos temáticos de cada uno de los ministerios nacionales que coordinan las acciones del Programa. Luego, se detalla la creación de áreas temáticas para la implementación de la experiencia analizada, en

relación con lo que el Programa definía como desarrollo infantil. En estas áreas temáticas se fueron estableciendo ejes de discusión y debates que expresaban las diferentes perspectivas desde las cuales se abordaría la práctica.

Finalmente, se observa cómo en la experiencia analizada conviven diversas concepciones sobre el abordaje de la niñez y el desarrollo infantil que han dialogado, discutido, intercambiado y articulado en acciones concretas, logrando conformar un equipo de trabajo con rasgos propios. Esa composición fue, a nuestro entender, la base que hizo posible un accionar signado por estas disputas, pero también por la capacidad de construir una mirada que atenuaba las diferencias dando lugar a la construcción de una identidad propia.

La distribución por áreas temáticas para el “abordaje integral” del desarrollo infantil

Para los profesionales que formaron parte de los equipos técnicos del Programa “Primeros Años”, el concepto de desarrollo infantil fue un eje articulador tanto de las discusiones como de las acciones que se llevaron adelante. Estas perspectivas han dialogado, discutido, intercambiado y articulado en acciones concretas en el marco de la experiencia analizada.

En principio, esos debates fueron un elemento significativo en la construcción de los criterios de legitimidad que los discursos de los actores expertos (funcionarios y equipo técnicos tanto nacionales como provinciales) involucrados en la política abordada fueron construyendo.

Por otro lado, en base al concepto de desarrollo infantil y la convivencia de distintas perspectivas en torno esa noción, el Programa “Primeros Años” creó áreas temáticas cuyos referentes (integrantes del Equipo Técnico Nacional) capacitaron a los equipos técnicos provinciales y a los referentes barriales. Según se pudo reconstruir con el seguimiento de las reuniones, instancias de capacitación y las experiencias de los diferentes agentes involucrados en el Programa, cada una de estas áreas temáticas

trabajó para homogeneizar la definición de las dimensiones que involucra la noción de “desarrollo infantil”. Así, como forma de resolver las discusiones conceptuales y de criterio, se crearon las siguientes áreas temáticas: Desarrollo Infantil Integral, Educación Sexual Integral, Juego y Expresión Artística, Cuento con Vos, Primerísimos lectores, Seguridad y Soberanía Alimentaria, Géneros y Derechos Humanos, Proyectos Participativos Locales, Espacios Comunitarios de Sostén y Apoyo a la Crianza y Comunicación Comunitaria. Estas áreas fueron identificadas con una determinada cartera ministerial, por la temática que representaban y por los lineamientos que cada Ministerio manifestó como prioritario para el abordaje del desarrollo infantil.

En tanto estas áreas estaban conformadas por funcionarios y equipos técnicos que buscaban imponer sus saberes específicos, las diferencias de perspectivas de los actores expertos tenían que ver con sus procedencias ministeriales, quienes priorizaban la implementación de los objetivos planteados por la cartera representada. Entonces, si bien el Programa establecía como principio la articulación interministerial, la organización por áreas previamente asignadas “de hecho” a cada uno de los ministerios, resultó una estrategia de distribución de la intervención y de resolución de la convivencia de diferentes perspectivas.

¿Cómo se manifestaban estas tensiones y los mecanismos establecidos para la distribución temática y de trabajo de las áreas? Un primer indicio tiene que ver con la elaboración de los objetivos del Programa. En el Documento Técnico (2012) se establecieron los objetivos de cada Jurisdicción (Salud, Educación, Desarrollo Social, Trabajo y Derechos Humanos) que se plantearon en forma individual, como forma de justificar los aportes presupuestarios que ofrecían a la política en cuestión. Así, se planteaban objetivos en forma independiente unos de otros, como acciones separadas, no integradas, lo que muestra una contradicción con lo declamado en los fundamentos el Programa Primeros Años en relación con “un abordaje integral” frente a la primera infancia. Como se mostrará a continuación, cada Ministerio detalló sus objetivos y temáticas a abordar, desmembrando el concepto de desarrollo

infantil, pero no contemplando el abordaje integral expresado en los preceptos del Programa.

La interministerialidad: ¿abordaje integral o suma de intenciones?

La construcción de la integralidad declamada en los fundamentos del Programa se convirtió en un horizonte, tanto en el nivel de las prácticas de los actores que se movían en ámbitos territoriales marcados por la fragmentación antes mencionada (a nivel local, provincial y nacional) como en los vínculos trazados entre ellos (a nivel interpersonal, en relación con los perfiles que cada uno presentaba y expresaba). Asimismo, se instauró como concepto de disputa en el discurso de los actores. ¿Qué se entiende por integralidad? ¿Integralidad en el abordaje o integralidad en el desarrollo infantil? ¿quién o quiénes son portadores de esta idea superadora de política pública para la infancia? Es decir, ¿quiénes expresan esa integralidad? ¿en qué se manifiesta? Es en torno a este horizonte que se fueron generando muchas de las discusiones y tensiones en el quehacer cotidiano.

Debido a que el marco de argumentación de los actores expertos se vio, en gran medida, vinculado a los lineamientos programáticos de los Ministerios de origen, en adelante se presentan las temáticas priorizadas por cada cartera ministerial involucrada en la experiencia analizada¹⁰. La relevancia de presentar estos ejes tiene que ver no sólo con el recorte temático que cada jurisdicción realizó para el abordaje del Programa sino fundamentalmente para dar cuenta de los perfiles que asumieron los actores que provenían de cada uno de estos espacios y el anclaje conceptual que presentaban sus discursos.

¹⁰ Los lineamientos ministeriales fueron reconstruidos de los Documentos de gestión del Programa (2006, 2012) y en base a la observación participantes en el marco de las actividades cotidianas de implementación.

Por un lado, el Ministerio de Desarrollo Social puso el acento en el trabajo en el marco familiar y comunitario, la promoción de la gestión local con mecanismos participativos y desarrollo institucional. También desde esta cartera se visibilizó el eje de la seguridad alimentaria, la recuperación de la alimentación como un factor importante para la integración familiar, la transmisión de saberes y de la cultura de pertenencia, el acceso a los alimentos adecuados, al agua potable, al saneamiento ambiental, a la educación alimentaria nutricional y la promoción de huertas y granjas familiares y comunitarias. Desarrollo Social incorporó las dimensiones del arte, la música, la cultura y el deporte, la interculturalidad, la promoción del sistema de valores y los símbolos de identidad.

El Ministerio de Educación puso énfasis en la inclusión de las niñas y los niños en el sistema educativo, con sala de 5 años para cumplimentar la universalización en todo el territorio nacional. También se priorizó la identificación de la niñez sin escolarización, el acompañamiento a la trayectoria educativa desde el inicio de su escolarización especialmente para el caso de las familias con mayores niveles de vulnerabilidad. Se incorporó la dimensión de la igualdad de género en relación con el acceso y permanencia en la escolarización y la distribución de las tareas cotidiana de crianza de las niñas y los niños. Se planteaba la terminalidad escolar obligatoria para jóvenes y adultos que no hayan iniciado o completado sus estudios en término. Y, finalmente, se buscaba brindar a los estudiantes acompañamiento especial y planes de estudio adecuados a sus necesidades laborales y sociales.

Desde la cartera sanitaria se planteaba como eje de las intervención el control del embarazo, parto y puerperio, el abordaje integral del embarazo adolescente, la lactancia materna y alimentación complementaria, el derecho a un parto humanizado (Estrategias de Parto Humanizado y Maternidades Centradas en la Familia), la promoción de la salud sexual y procreación responsable, vacunación, prevención de accidentes, atención de enfermedades prevalentes, y el control del niño sano (promoción de la salud y prevención de la enfermedad de los niños y niñas, con énfasis en la inclusión del desarrollo infantil en el contexto de la atención integral). El Ministerio de Salud también incorporó el abordaje comunitario en los temas de

discapacidad, abuso, violencia y adicciones, el cuidado del medio ambiente y la construcción de redes sociales de sostén para una salud integral de la primera infancia.

La incorporación en 2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social planteó el compromiso con la prevención, disminución y erradicación del trabajo infantil y adolescente. Se propuso contribuir a la empleabilidad de madres con niños y niñas de 0 a 4 años, a la promoción del trabajo decente (que impacta en el acceso a la salud, educación y el desarrollo integral de la niñez). Se planificaron acciones para propiciar la participación en talleres de orientación laboral, formación laboral, estrategias de búsqueda de empleo. Se asumió el compromiso de identificar espacios de cuidado infantil (públicos y privados) y articular con el servicio de empleo (por medio de sus oficinas municipales de empleo). Como objetivo último surgió la propuesta desde el Ministerio de organizar, en articulación con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, una certificación de capacidades para los Facilitadores. La idea de esta iniciativa fue darles a aquellas personas capacitadas por el Programa y que acreditaran experiencia práctica en el acompañamiento a las familias en tareas de crianza y sostén, una herramienta para la inserción laboral formal.

Finalmente, con una presencia más concreta desde la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se planteó como objetivos generales promover el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en la región mediante la representación argentina en el Grupo de trabajo técnico permanente “Iniciativa Niñ@sur” parte de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías de Mercosur; y promover la transformación de normas y prácticas del Estado que dificulten el pleno acceso al derecho a la identidad, entendiendo la documentación como la habilitación para el goce de otros derechos humanos fundamentales como el acceso a la educación y a la salud, así como la protección frente a delitos asociados a la indocumentación de los niños y de las niñas, como la trata y el tráfico. En términos específicos, la Secretaría se planteó la realización de actividades de capacitación y sensibilización sobre la explotación infantil (Trabajo Infantil y Explotación Sexual Infantil) y el maltrato infantil, en pos

de su erradicación; la protección de niñas y niños extraviados, sustraídos o abandonados; la promoción de medios de acceso a la justicia y del conocimiento de la legislación mediante servicios de orientación al ciudadano, oficinas multipuertas y servicios jurídicos a la comunidad; el fortalecimiento del reconocimiento y efectivización de los derechos de niñas y niños con discapacidad, mediante la promoción de su inclusión y participación en la sociedad; la promoción de acciones en zonas de frontera para protección de los Derechos de niñas y niños migrantes; la protección de los derechos de las madres privadas de su libertad, alojadas junto a sus hijos e hijas menores de 4 años en los Centro Federales de Detención; y la atención educativa inicial externa a las unidades penitenciarias de todos las niñas y los niños menores de 4 años que viven con sus madres detenidas.

Se expresa entonces una gran diversidad de temáticas en torno al concepto de desarrollo infantil que se manifestó en las prácticas concretas de las políticas abordadas y dieron contenido a las disputas por construir un discurso legítimo en torno a la integralidad del concepto. Por ello, el Programa “Primeros Años” ha sido un ámbito privilegiado en el cual se operacionalizaron los ejes de abordaje de la primera infancia, tan diversos, y por ende se desplegaron discusiones acerca de la existencia (o la ausencia) de la integralidad en las acciones y de su alcance.

¿Cuál fue la dinámica con la que se trabajó? ¿Se logró un relativo acuerdo en la construcción de una idea de integralidad o más bien se sumaron los lineamientos de cada ministerio? Según se ha analizado a partir de las entrevistas y la observación participante, los ministerios debatieron en torno a los ejes de abordaje que cada uno priorizaba. Mientras Desarrollo Social ponía el acento en el armado de redes, la promoción de la gestión local y el trabajo familiar y comunitario, Educación y Salud se enfocaban en sus objetivos específicos y en promover las lecturas en la primera infancia y la lactancia materna, respectivamente. Derechos Humanos, por su parte, introdujo la problemática del género, la primera infancia en contextos de encierro y la promoción de los derechos del niño. Finalmente, la cartera de Trabajo buscaba promover la inserción laboral de los adultos responsables de la crianza en las localidades donde se realizaban las actividades del Programa. Esta disputa de origen

y la forma que definieron para actuar sobre estas dimensiones “en forma integral”, respetando las priorizaciones de cada cartera ministerial, repercutió en el trabajo de los equipos técnicos que expresaban estos lineamientos acerca del modo de implementar la integralidad del concepto de desarrollo infantil en la práctica cotidiana.

Como se muestra a continuación, quedó en manos de los equipos técnicos que llevaron adelante la política en todos los niveles (local, provincial y nacional) implementar el Programa conviviendo con esta pluralidad de discursos y prioridades. Esto les permitió la construcción, en el hacer “práctico”, de un discurso legitimado en torno a la idea de integralidad del abordaje.

Trabajo interdisciplinario: la creación de áreas de *expertise* en primera infancia

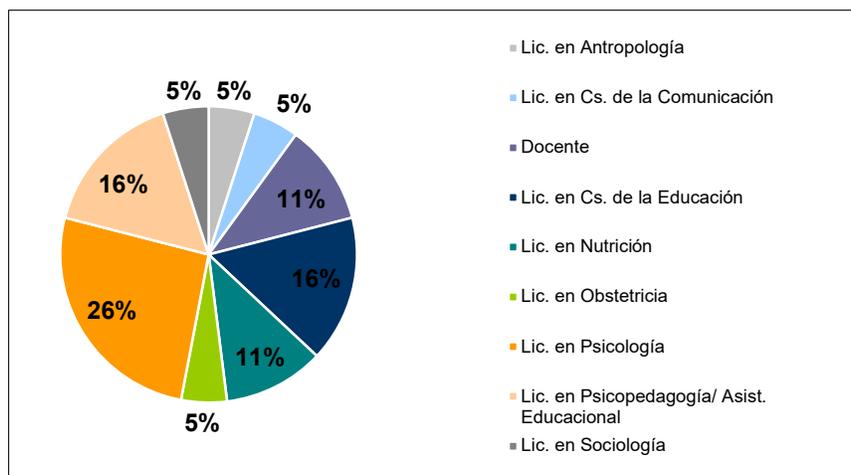
Como demuestra la literatura revisada, con “el resurgimiento de la cuestión social” como problema (Álvarez Leguizamón, 2001; Vommaro, 2012) a partir de fines del siglo XX se posicionó en el Estado un nuevo perfil de experto cuya formación académica involucraba una gran diversidad de disciplinas vinculadas a las ciencias sociales y económicas. También se consolidó una oferta de formación de posgrados y especializaciones orientados a la demanda del ámbito de las políticas públicas (De Marinis, 2006; Paura y Zibecchi, 2014) cuyos graduados se incorporaron en diversos espacios del trabajo estatal y fueron portadores de esos saberes profesionales, constituyendo una capa de profesionales con cierto nivel de *expertise* académica que, según se sostiene en esta tesis, encontraría relaciones y dinámicas para la resignificación, dando lugar a otra forma de conocimiento experto. En el caso del Programa “Primeros Años” las áreas temáticas que se conformaron como forma de organizar la convivencia interministerial, desde las cuales se llevaba adelante el desarrollo de las actividades planificadas, estuvieron integradas por profesionales expertos, provenientes de diferentes disciplinas académicas: arquitectura, ciencias de la educación especializada en literatura infantil, especialista en narración oral, psicólogos y recreólogos especializados en arte y juego, nutricionistas especialistas en seguridad alimentaria, sociólogos y comunicadores especialistas en comunicación

comunitaria y trabajadores sociales especialistas en proyectos comunitarios, entre otros perfiles. La tarea de todos ellos apuntó a “fortalecer el trabajo de acompañamiento y asistencia realizado por el Equipo Técnico Nacional”, según los lineamientos del Documento Técnico del Programa (2006).

En relación con los objetivos institucionales, “las áreas” se ocuparon de acompañar técnicamente a los equipos regionales y provinciales y a los Facilitadores en cada región y en cada una de las provincias. También capacitaron y acompañaron a los equipos en la construcción de una agenda de actividades de formación continua para los referentes comunitarios. El espacio de acción fue creciendo con el tiempo y, con ello la legitimidad del discurso que intentaban imponer.

En el gráfico N° 1 se observa la diversidad de procedencias disciplinarias de las que provenían los profesionales integrantes del Equipo Técnico Nacional del Programa.

Gráfico N° 1. Técnicos Nacionales según disciplinas de formación



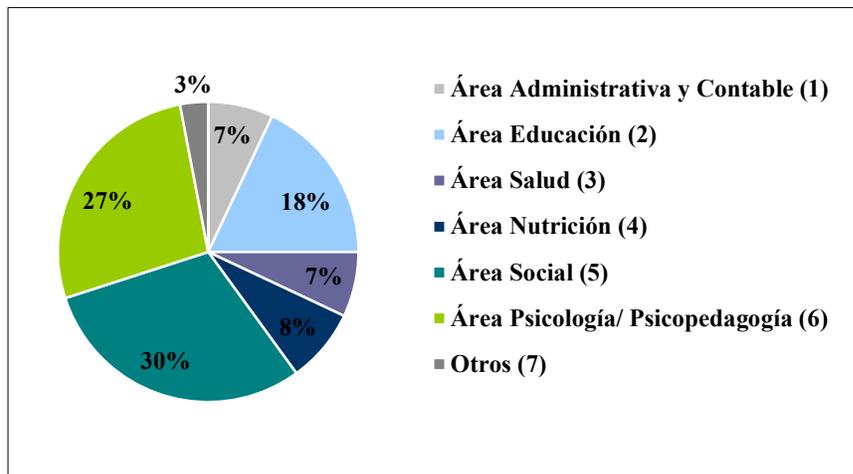
Fuente: Informe de Evaluación, diciembre 2010.

El equipo estuvo conformado por antropólogos, licenciados en Ciencias de la Comunicación, Docentes, Licenciados en Ciencias de la Educación, Nutricionistas,

Obstétricos, Psicólogos, Sociólogos, Psicopedagogos, entre otras formaciones a las que se sumaron arquitectos, artistas, recreólogos. Una diversidad de procedencias formativas que aportaban diferentes miradas y herramientas de implementación para el abordaje del desarrollo infantil en el marco de la política en cuestión.

Los Equipos Técnicos Provinciales, encargados de llevar adelante las actividades en sus localidades, también se seleccionaron y fueron formados con criterios de interdisciplinariedad e intersectorialidad por el Equipo Técnico Nacional. Como se observa en el Gráfico N° 2, al igual que el equipo del nivel central, con el objetivo de propiciar la integralidad en las tareas realizadas en terreno, desde el Programa se resaltaba la necesaria interdisciplinariedad en la formación de los equipos.

Gráfico N° 2. Técnicos Provinciales según áreas de formación



(1) Área Administrativa y Contable: Lic. en Administración de empresas, Bachiller Contable, Perito Mercantil.

(2) Área Educación: Docente de Nivel Inicial, Docente, Lic. en Ciencias de la Educación, Lic. en Gestión Educativa, Prof. en Artes Visuales/ Plásticas, Prof. Educación Física, Prof. de teatro, Prof. de Educación Especial.

(3) Área Salud: Médico Pediatra, Psicomotricista, Lic. en Fonoaudiología, Técnico en enfermería, Educador Sanitario.

(4) Área Nutrición: Lic. en Nutrición.

(5) Área Social: Lic. en Trabajo Social, Asistente Social, Lic. en Servicio Social, Técnico en Minoridad y Familia, Lic. en Comunicación Social, Lic. en Antropología.

(6) Área Psicología/ Psicopedagogía: Lic. en Psicología, Lic. en Psicología Social, Lic. en Psicopedagogía, Terapeuta ocupacional.

(7) Otros: Diseñador Industrial, Abogado, entre otros.

Fuente: Informe de Evaluación, diciembre 2010.

Como se observa en el gráfico anterior, los equipos provinciales estaban compuestos por una gran diversidad de perfiles: administrativos, docentes y especialistas en Educación, profesionales del área sanitaria, profesionales provenientes de las ciencias sociales, nutricionistas y psicólogos, además de perfiles artísticos y especialistas en diseño gráfico y audiovisual.

Así, la interdisciplinariedad e intersectorialidad de los equipos técnicos fueron requisitos para la contratación de los equipos del Programa, como forma de contemplar, en los fundamentos del Programa, esa “mirada integral” de la que se hablaba en los lineamientos programáticos de la experiencia. En este sentido, en términos prescriptivos el Documento Técnico (2006) expresaba que los técnicos debían contar con “formación en algunas de las áreas específicas del desarrollo infantil, perspectiva de derechos humanos, género, promoción de la salud, educación sexual integral, soberanía y seguridad alimentaria, juego y expresión, lectura y narración en los primeros años, redes y planificación estratégica participativa, y con experiencia en gestión de proyectos sociales dentro del ámbito provincial y/o municipal, coordinación de grupos, actividades de capacitación en ámbitos comunitarios”.

Además de la formación de grado y posgrado tenida en cuenta para la consolidación de los equipos técnicos centrales y provinciales, se llevaron a cabo instancias de discusión y capacitación a nivel interno en la que se buscaba definir y consensuar las líneas de trabajo en términos de marco teórico y estrategias prácticas para la ejecución de la política en cuestión. Esta fue una estrategia que asumió el Programa para intentar dar cierta "homogeneidad" en los discursos que luego se llevarían a las localidades, en el marco del trabajo con funcionarios provinciales y con la comunidad. Tomando la palabra de los entrevistados, agentes:

“se contó desde el principio de las capacitaciones con el material bibliográfico proporcionado por Nación, el cual fue utilizado por el equipo técnico para planificar los talleres de capacitación, así como guía para los facilitadores en las actividades con familias. Desde el equipo se considera que dicho material, además de brindar un soporte teórico para las temáticas, plantea los distintos aspectos del desarrollo infantil rescatando los saberes de cada comunidad” (E4).

En relación con la dinámica interna, tal como se señaló anteriormente, la organización por áreas temáticas se constituyó en una estrategia para la consolidación de áreas de *expertise*. Las áreas organizaban los contenidos priorizados por cada ministerio y las dimensiones que ofrecen los abordajes teóricos del concepto de desarrollo infantil. En lo referente al marco conceptual, los espacios fueron atravesados por la idea de entorno inmediato para el abordaje de la primera infancia, el trabajo con las familias y los adultos responsables, el desarrollo como proceso y la multidimensionalidad que implica el trabajo con la primera infancia. Estos espacios también se crearon de acuerdo con los ejes identificados como prioritarios en la formación de los técnicos para el desarrollo del trabajo, establecidos en el Documento Técnico del Programa (2006).

Entre las acciones que se llevaron adelante, se creó un área en torno a el eje *Desarrollo Infantil Integral* que ponía al "niño como sujeto de derecho": la Familia, la Comunidad y el Estado; el Desarrollo Infantil Integral: Concepción y dimensiones; el proceso de crianza; las prácticas de crianza; las Familias: concepción y su rol en la crianza. Con el liderazgo de una especialista en la temática proveniente del ámbito educativo se creó el área de *Educación Sexual Integral* destinada a trabajar la Ley Nacional 26.150; la concepción de sexualidad; la sexualidad infantil; las manifestaciones de la sexualidad infantil: exploración del cuerpo, curiosidad; la importancia del cuidado del propio cuerpo y del cuerpo de los otros; el rol del adulto

en la construcción de la sexualidad infantil: sus inquietudes, temores y dudas. Luego se sumaron dos psicólogos que acompañaban la construcción de contenidos en la temática.

Asimismo, se creó el área de *Juego y Expresión Artística* donde se abordaba la importancia del juego en el desarrollo infantil integral: su potencial para enriquecer el vínculo con los adultos; los adultos, promotores y mediadores del juego; el juego de los más pequeños: bebés, niñas y niños; los juegos de crianza; la cultura lúdica familiar y comunitaria; los espacios de juego: adecuación y preparación; recursos lúdicos para acompañar a las Familias. El área estuvo formada por una psicóloga experta en juego y desarrollo infantil con perfil académico, y fue acompañada por un recreólogo con perfil militante. Por su parte, el área *Cuento con Vos, narración oral en la primera infancia*, integrado por una sola persona, con un perfil militante y formación en narración oral, abordaba el lugar de la palabra en los primeros años; la palabra, aspecto constitutivo del sujeto y elemento sustantivo de la crianza; el derecho a tomar la palabra y a su escucha comprensiva; el valor de las historias familiares; la narración oral: fortalecimiento de la comunicación y de los vínculos en el ámbito familiar y comunitario.

Otra área con gran presencia en la ejecución del Programa fue *Primerísimos lectores*. Allí se abordaban las palabras, cantos, cuentos y libros desde la cuna; el lenguaje de órdenes, la palabra narrativa, la palabra poética; un libro, muchas lecturas; ¿Qué es leer? ¿Qué leer? ¿Cómo leer?; las Facilitadoras, Facilitadores y las Familias como mediadores de lectura; leer con bebés y niñas y niños pequeños, un triángulo amoroso; leer con otros, leer a otros, leer solo; préstamos de libros: conocer y dar a conocer, elegir y dar a elegir. El espacio estaba coordinado por una especialista en Lecturas en la primera infancia, con trayectoria académica y vinculación con otros programas del Estado y organismos internacionales, con intervenciones sobre la temática.

Una de las áreas con mayor relevancia en las planificaciones de los equipos fue *Seguridad y Soberanía Alimentaria*, que abordaba el derecho a una alimentación

adecuada, Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria, la alimentación infantil, factores que intervienen en la elección y utilización de nuestros alimentos, guías alimentarias para la población argentina, la alimentación desde el comienzo: alimentación en el embarazo, nutrición desde la panza, lactancia, el vínculo, alimentación complementaria, la comensalidad y la función social de los alimentos, historias, recetas locales, tradiciones culinarias, estrategias para mejorar el acceso a alimentos de calidad: compras comunitarias, huertas, productores locales, cocinas comunitarias, alimentación y agua segura: buenas prácticas en manipulación de alimentos y para el acceso y consumo de agua segura. El espacio estaba conformado por nutricionistas con perfiles de mucha formación académica, pero con gran trayectoria territorial. Como se menciona en el Capítulo 2, la preponderancia del área se dio, por un lado, por la priorización recurrente de estos temas en el trabajo en las localidades, pero fundamentalmente, por el liderazgo que tuvo desde sus inicios el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (a través de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias) en la coordinación del Programa.

Otras áreas transversales que se conformaron por especialistas fueron el área de *Géneros y Derechos Humanos* donde se trabajaba qué es el género, la diferenciación entre sexo y género, socialización de género, diversidad sexual, estereotipos y roles e identidad de género, trabajo de cuidado, corresponsabilidad, el lugar de los varones en la crianza, perspectiva de género en la primera infancia, transversalidad e integralidad, problemáticas relacionadas con la cuestión de género y aspectos generales en relación con la violencia de género desde la ley 26.485. Este espacio estuvo integrado en gran medida por referentes provenientes de la Secretaría de Derechos Humanos, luego de haberse incorporado a la coordinación general del Programa en 2009.

Para la elaboración de *Proyectos Participativos Locales* se creó un área con perfil técnico que se encargaba de la elaboración y ejecución de proyectos de Iniciativas Comunitarias en las localidades para dejar capacidades instaladas que no impliquen solamente la formación de los facilitadores sino también espacios físicos acondicionados para el desarrollo de actividades con niñas y niños (espacios de

lactancia, de juego, de primerísimos lectores, entre otros), proyectos creativos creados por la propia comunidad (como libros y cortometrajes sobre las temáticas trabajadas en el Programa). Paulatinamente, el área se fue nutriendo de las discusiones entre los diferentes técnicos y fue emergiendo un posicionamiento más militante en este sector, frente a las “rigideces” que presentaban algunos actores expertos, apegados a las prescripciones de la política en cuestión.

Otra área transversal fue la de *Espacios Comunitarios de Sostén y Apoyo a la Crianza* que planteaba estrategias de intervención para abordar las diversas cuestiones que emergen como causa los problemas priorizados en el Proyecto Participativo Local. Si bien no era las únicas estrategias que se podían plantear en los Proyectos, permitían organizar las actividades en torno a encuentros sistemáticos de intercambio y reflexión entre las familias sobre desarrollo infantil desde un abordaje integral. Este espacio estuvo liderado por una arquitecta con un fuerte perfil territorial, pero con gran capacidad de diálogo y escaso nivel de confrontación con otros actores.

Finalmente, el área de *Comunicación Comunitaria* se encargaba del acompañamiento en la construcción de estrategias para garantizar el derecho a la comunicación en el marco del Programa, en las distintas instancias de trabajo en territorio, elaborando piezas comunicacionales acordes con cada necesidad, y fortaleciendo canales de comunicación para la sensibilización de temáticas referidas a la primera infancia y difusión de las acciones del Programa. Estuvo formado en sus inicios por actores expertos de perfil territorial y confrontativo frente a los perfiles más apegados a lo prescriptivo. Pero se fue nutriendo con el tiempo de otros perfiles más académicos y técnicos, que terminaron desplazando la primera conformación del área.

La definición de estas áreas, desde la mirada institucional del Programa, tenía “la intención de demostrar un trabajo desde la integralidad y desde la transversalidad”, pero también fue la forma de presentar las necesidades sectoriales de los lineamientos de cada uno de los Ministerios.

Si consideramos la evolución de la organización por áreas, según muestran los documentos de gestión revisados, al inicio del Programa las áreas temáticas tenían un alcance más acotado: se mencionaba solamente, el juego, la lectura, la seguridad alimentaria y el desarrollo infantil integral. En el devenir del Programa se fueron incorporando nuevos ejes. La relevancia de estas transformaciones tiene que ver con que esta inclusión fue producto no sólo de las necesidades de la conducción en función de los objetivos de los tomadores de decisión, sino fundamentalmente como producto de las discusiones hacia adentro de los equipos técnicos nacionales, en diálogo con los provinciales. Se fueron *aggiornando* los contenidos a las necesidades que se observaban en las localidades donde se realizaban las actividades y a los temas que se iban instalando como fundamentales en las instancias de aplicación de las planificaciones.

A partir de los resultados de las entrevistas y la observación participante, se advierte que en esa lucha por instalar la propia mirada como la verdadera, se fue construyendo un *saber propio* de esta política pública, dándole un cariz particular a la formación del equipo y a las prácticas generadas. Se proponían estrategias para el abordaje de la temática del desarrollo infantil en las localidades donde se realizaban las actividades; ayudaban a delinear y acompañaban los proyectos locales, que implicaban incluso el desembolso de fondos adicionales para la localidad en la que se desarrollaban y diseñaban espacios de acompañamiento a la crianza y actividades destinadas a las familias. De esta manera, esto permitió la constitución de *un nuevo saber experto* basado en las experiencias prácticas de los técnicos especialistas, logrando establecer una nueva perspectiva del “desarrollo integral” como resultado de esa interacción interdisciplinar y el intercambio con las vivencias provinciales.

Abordaje del desarrollo infantil: debate en torno a lo prescriptivo y lo práctico

Según coincide en marcar la literatura especializada del campo de la psicología y las ciencias sociales, Desarrollo Infantil es un concepto multidimensional, indivisible e integral, ya que los distintos procesos biológicos, psíquicos y sociales involucrados

en el desarrollo de las niñas y los niños se encuentran interrelacionados y deben ser considerados como una unidad (Amar, 2003; Amar Amar y Martínez González, 2011; Molina Milman, 2012; Onochie Quintanilla, 2012).

¿En qué medida las acciones desplegadas en el Programa Primeros Años interpretaban esta noción experta y la resignificaban? ¿Cuánto del trabajo interinstitucional planteado como estrategia se apoyaba en esta definición de integralidad? En relación con las múltiples dimensiones que implica el abordaje de Desarrollo Infantil¹¹, el Programa plantea que existe “un *componente prescriptivo* que da cuenta del *deber ser*: creencias, valores, aspiraciones, explicaciones y concepciones que los adultos sostienen en su relación con las niñas y los niños, y que son elaboradas a lo largo de su historia particular y social; y, por otra parte, un *componente práctico* que es la expresión concreta que se despliega en el hacer cotidiano del cuidado de las niñas y los niños. Existe un permanente interjuego de coincidencias y contradicciones entre ambos componentes” (Documento Técnico, 2012).

Según se expresa, siguiendo esta prescripción, en el Programa se buscaba actuar sobre varias dimensiones que implicaban a la primera infancia y comunidad:

- *El niño como sujeto de derechos* implica el abordaje del niño como un ser social y activo en su proceso de desarrollo, en tanto está en permanente evolución y, por ende, reconocido como sujeto pleno de derechos. Desde la definición de desarrollo infantil (Onochie Quintanilla, 2012), esta dimensión advierte la idea de que el niño es un ser único con una especificidad personal activa, biológica, social y cultural en creciente expansión, que merece respeto y valoración desde su lugar de sujeto.

¹¹ La definición del concepto de Desarrollo Infantil se encuentra íntimamente vinculado al proceso de crianza, definida por el acompañamiento, el cuidado, la atención y la orientación que los adultos brindan a las niñas y los niños de acuerdo con valores, creencias, concepciones y representaciones acerca de la infancia (definición adoptada en el Documento Técnico del Programa (2006).

- *El desarrollo infantil como un concepto integral* pone el énfasis en la construcción de acciones que generen vínculos en el entorno inmediato en sus experiencias tempranas y las condiciones de vida en las que se desarrollan. Desde el concepto de desarrollo infantil (Amar Amar y Martínez González, 2001), las niñas y los niños van conformando la personalidad en el marco de interacciones afectivas, receptivas, de calidad, intensas y frecuentes, con la familia y la comunidad más cercana de modo de favorecer el desarrollo integral de las personas en su primera infancia.

- *La importancia de la figura del adulto como responsable de la crianza* amplía el ámbito de actuación del Programa a la familia y la comunidad. Según el concepto de desarrollo infantil (Onochie Quintanilla, 2012), los adultos son actores relevantes para la construcción de la cultura y la conformación de vínculos, en un contexto histórico social determinado. La figura del referente que acompaña el desarrollo en la primera infancia es determinante, ya que, no sólo posibilita la satisfacción de las necesidades y demandas de las niñas y los niños, sino que habilita la decodificación del entorno, el fortalecimiento de los lazos y la construcción de la subjetividad.

- *El entorno inmediato, como ámbito que acompaña estas prácticas* también está contemplado desde la perspectiva del desarrollo integral del niño (Molina Milman, 2012). El ambiente donde se desarrollan estas transformaciones y crecimiento en las infancias está relacionado con el concepto de entorno inmediato. El concepto de entorno inmediato ha sido un eje de debate importante en el marco del Programa “Primeros Años”, ya que involucraba la conformación de redes: intersectorial, interactoral e interinstitucional, lo cual también estaba previsto en la legislación vigente presentada anteriormente. En este sentido, se conciben estas transformaciones como parte de un proceso que requiere cambios en las personas, las relaciones, las instituciones; lo simbólico y lo práctico.

En respuesta a estos lineamientos que se marcaban en los documentos de trabajo, abordar el concepto de desarrollo infantil implicaba involucrarse en los distintos niveles de gestión de apoyo a la crianza, formados tanto por los adultos responsables como por el entorno inmediato. Estas líneas de acción ponían en disputa el

enfrentamiento entre lo expresado en el marco programático y las presentaciones que iban apareciendo en la práctica.

Esta diferenciación entre lo prescriptivo y lo práctico fue un eje de discusión sostenido entre los actores que llevaron adelante la experiencia: es decir, estaban quienes esperaban que el concepto se plasmase en la realidad y estaban quienes lo abordaban con mayor versatilidad contemplando las características del contexto en el que se aplicaba. Se producía entonces un enfrentamiento entre quienes respetaban la letra escrita donde se expresaban los lineamientos prácticos del Programa ajustándose a la norma y quienes tomaban estos lineamientos como orientativos frente a una realidad compleja que requería de adaptaciones para que las acciones sean posibles de ser implementadas. Como se ha advertido en las observaciones participantes, estas diferencias se expresaban también en cómo abordar a la población objetivo: o se acercaba la propuesta como un “paquete cerrado a implementar con objetivos a cumplir” o se presentaba el programa como una política a consensuar con el territorio ateniendo a las prioridades y capacidades locales.

Por ello, existió una discusión en términos de lo prescriptivo del concepto y la versatilidad de la realidad en relación con el contexto de aplicación que implicaba la implementación de las intervenciones de política pública. Muchas veces, los debates giraron en torno a esta dinámica. Los expertos cuyo perfil estaba signado por el capital de los “sentimientos” (como expresa Perelmiter, 2012) eran quienes abogaban por este diálogo con la realidad territorial, despegándose de lo prescriptivo del documento técnico.

En esta línea de debate que buscaba confrontar los discursos normativos institucionales del Programa, se planteaba la discusión en torno a que, si se trataba o no de “un programa enlatado” cuyos lineamientos venían definidos por la letra de la política, o bien si se redefinían las estrategias en función de las realidades que se iban encontrando en la experiencia concreta. En esta discusión, lo que para algunos podía ser la versatilidad frente al nuevo contexto, para otros implicaba un alto grado de improvisación que se alejaba de la eficiencia en las acciones y obstaculizaba alcanzar

los logros preestablecidos por el documento inicial del Programa donde se expresaban los objetivos a cumplir de acuerdo con la definición institucional del desarrollo infantil.

No obstante, la conformación del equipo en base a su *expertise* práctica daba cuenta de la valoración positiva que se tenía desde el equipo de conducción con respecto a las trayectorias de compromiso con el trabajo social y la promoción del desarrollo infantil en localidades de distintas zonas del país, consustanciado con la problemática de las familias en situación de mayor vulnerabilidad social. Esto último le dio al equipo una impronta muy particular en el compromiso con la población objetivo, y contribuyó a la formación de los lazos internos, priorizando el objetivo final del Programa ante las diferencias interpersonales que iban surgiendo a lo largo del ejercicio de la política pública. Por ello, también convergieron en esta experiencia perfiles con fuerte trayectoria académica y formación en la temática específica que representa, así como también, en algunos casos, un perfil de militancia y compromiso social dado por la impronta no sólo de los expertos involucrados sino también por la gestión, que buscó imponer esta marca en la formación de los equipos técnicos.

Capítulo 4: Disputas y acuerdos en la construcción de un saber experto en primera infancia. El valor de la experiencia compartida

En el marco de su propuesta de interdisciplinariedad, interinstitucionalidad y territorialidad, el Programa Primeros Años fue un espacio de convivencia de funcionarios y agentes de diferentes procedencias ministeriales y jurisdiccionales, pero también portadores de distintas perspectivas sobre la primera infancia y la noción de desarrollo infantil. Los técnicos integrantes de los equipos presentaban diferentes procedencias ministeriales, una diversa formación profesional y trayectorias laborales disímiles, construyendo modos de hacer que se fueron expresando de distinta manera en el trabajo colectivo. No obstante, más allá de esta diversidad de orígenes, el desarrollo del Programa se sostuvo y los profesionales y técnicos de las distintas áreas se constituyeron como equipo.

Algunos interrogantes que guían este análisis son ¿es posible el trabajo conjunto entre profesionales con diferentes trayectorias ministeriales y lógicas de funcionamiento diferentes? ¿se puede trabajar colectivamente con técnicos cuyos discursos entran en tensión en el marco de la implementación de una política pública determinada? ¿cómo se construye un equipo de trabajo con identidad propia cuando los puntos de partida son disímiles?

En este sentido, en este capítulo analizaremos cómo, pese a la diversidad de perfiles y trayectorias y a las múltiples instancias de discusión, en el trabajo cotidiano, en la práctica se fue constituyendo un conocimiento experto vinculado al Desarrollo Infantil, cuyos criterios de legitimidad se basaron no solamente en las credenciales académicas y saberes teóricos sino al bagaje de experiencias prácticas que defendieron los integrantes de los equipos técnicos como fundamentos de sus intervenciones.

Apoyándonos en la noción de *sociabilidades* (Giorgi, 2000) reconocemos las trayectorias atravesadas por la circulación tanto en el mundo académico como por su

inserción en ámbitos laborales diversos, observando cómo el prestigio y la legitimidad de los discursos y las prácticas se construyen no sólo sobre la base de las credenciales académicas sino también a partir de la participación en circuitos laborales. Luego revisamos el concepto de *burocracias especializadas* (Pereyra, 2018) analizando a estos actores en tanto especialistas en la temática del Desarrollo Infantil. Este concepto aporta claridad para pensar a estos profesionales cuyos recorridos en el Estado les suman prestigio a sus perfiles, ya que combinan saberes políticos y académicos. Por último, este trabajo va creando un nuevo perfil formado por técnicos intermedios portadores de *saberes prácticos* que se insertan en los debates en torno al Desarrollo Infantil y construyen una mirada legítima respecto a la implementación de una política pública.

En primer lugar, se presentan las diferentes trayectorias que caracterizan a estos funcionarios y técnicos del Programa que se insertan y elaboran su discurso en el devenir cotidiano de las acciones de esta política en particular. Estas trayectorias se analizan desde la dimensión familiar, laboral y de formación académico-profesional.

Luego, se retoman las principales discusiones que se libraron en el seno del Programa, durante las capacitaciones, los encuentros y las reuniones internas, para mostrar las tensiones y los acuerdos que se fueron generando en esas instancias. Esos debates no sólo se daban acerca de cómo llevar adelante las actividades planificadas en el Programa, sino que referían a las diferencias en la definición conceptual de lo que se entendía por Desarrollo Infantil, como concepto fundante en el diseño y la fundamentación de las políticas encaradas. Se analiza al respecto cómo estos encuentros y desencuentros de personas que individualmente contaban con trayectorias diferentes, pertenencias institucionales distintas y una formación profesional proveniente de diversas disciplinas marcaron cierta particularidad al equipo de trabajo que se fue conformando, permitiendo justamente la convivencia y la articulación entre ellos. Para llevar a cabo este análisis, se plantean en este apartado los siguientes ejes de debate: la construcción de los instrumentos de evaluación, la modalidad de abordaje en las localidades, la presencia de las diferentes

carteras ministeriales y la continuidad o no de las gestiones políticas para el desarrollo de las acciones del Programa.

Finalmente, el último apartado da cuenta de la formación de un “sentido de pertenencia” que se termina construyendo en torno a la política analizada y que, desde nuestra perspectiva, es un aspecto clave para entender la dinámica y la continuidad del Programa.

Trayectorias personales y laborales: la intersección entre territorio y academia

Los técnicos que desarrollaban sus tareas en el Programa Primeros Años presentaron trayectorias personales y laborales diferentes. Por un lado, se mencionan los antecedentes familiares que traen consigo en tanto “valores” estas personas, lo cual da una impronta específica al hacer y a la fundamentación del hacer que ellos mismos expresan. Las trayectorias laborales también se analizan en tanto dan cuenta de la circulación por espacios de inserción profesional que va modelando los perfiles técnicos: ya sea el trabajo territorial desde alguna agencia estatal o bien trabajos técnicos desde organismos internacionales. Finalmente, como se introduce en el Capítulo 3, se identifican en este trabajo dos tipos de perfiles presentes en la conformación del Programa “Primeros Años”: un saber territorial y un saber académico. El saber territorial se basa en la experiencia y la militancia, la valoración del permanente contacto con los actores locales, el recorrido por los barrios relevando demandas y problemas locales específicos. En este caso, se trata de un perfil basado en un saber que se construye y se legitima en función de las experiencias concretas con los referentes y organizaciones barriales, parte del discurso de los actores comunitarios para justificar las prácticas y sostener las intervenciones que se defienden. En este apartado se busca pensar esta experiencia en el marco de una *intersección productiva* entre los saberes técnicos cuyos criterios de legitimidad se basan en las credenciales académicas y aquellos saberes que basan su legitimidad en el *saber hacer*, es decir, en el conocimiento práctico dado por la experiencia en el territorio.

Entre los primeros, se ponía en valor un saber territorial fundado a su vez en cierta tradición o sistema de valores anclado en las diferentes trayectorias personales familiares vinculadas al trabajo en “lo público”. En este sentido, un entrevistado describe:

“Hay un componente histórico/cultural; mi familia en general, pero la materna en particular trabaja en la parte pública, en el campo de la salud. También hay cierta postura ideológica no siempre tan explícita y llena de contradicciones respecto de la importancia de la cosa pública... personalmente ha tenido que ver con las oportunidades que por lo general son pocas pero que, a la distancia, tienen poco de casuales. Hay una elección que hasta el momento la sostengo, como decía, con muchas dudas y contradicciones”.

Como plantea Perelmiter (2012) en su trabajo sobre las burocracias del Ministerio de Desarrollo Social, también en los equipos técnicos del Programa Primeros Años hay un recurso de legitimidad en el compromiso ideológico y la vocación de servicio, como fundamentos de autoridad en las intervenciones sociales.

Por otro lado, también se identifican elementos que están más vinculados a las trayectorias laborales, con un componente de valores y “sentimientos”, ligado a la experiencia de trabajos anteriores:

“Fui convocada por la experiencia de trabajo en ámbitos comunitarios. Trabajo en el área de articulación, que media entre los lineamientos nacionales y la puesta en marcha en los diversos territorios. Se trata de mediar entre las políticas diseñadas desde el nivel central y la realidad y la particularidad de cada lugar en donde se desarrollan las acciones”.

La experiencia de trabajo “en territorio” está dotada en este caso de una valoración y un plus de *saber hacer* que aporta conocimiento y legitimidad al discurso acerca de cómo encarar las políticas planificadas en el Programa. No se trata de un “saber de escritorio” sino de un conocimiento acerca de las necesidades y particularidades de la población. Hay, en este sentido, una valoración de un conocimiento experto con capacidad de reconocer y definir las “demandas sociales” y de dar respuestas a esas necesidades (Fraser, 1991).

Así, para algunos técnicos, la base de legitimidad de su discurso era una trayectoria que denotaba compromiso social, y su sensibilidad para visibilizar las necesidades de los equipos provinciales y de los actores comunitarios a quienes estaban destinadas las acciones del Programa.

Junto con estas interpretaciones, también el saber académico aparecía como principio de legitimidad. La circulación de los actores expertos por organismos internacionales, estatales y el sector privado, pero, sobre todo, en las credenciales del sector académico-universitario que detentaban. En este sentido, desde el discurso, los técnicos del Programa identificaban y destacaban sus credenciales académicas, sus universidades de origen y las especialidades abordadas. En la palabra de los entrevistados se ve cómo ponen el acento en la formación universitaria y las instancias de capacitación posteriores:

“Soy Lic. Nutrición de la Universidad Nacional de Córdoba. Tengo un Posgrado en Salud Social y Comunitaria, un Posgrado en Metodología de la Investigación, y un Posgrado en Gestión de Políticas de Seguridad Alimentaria, por FAO. Actualmente, soy docente en la Carrera Licenciatura de Nutrición en la Universidad Austral”.

“Soy Licenciada en Psicología de la Universidad de Buenos Aires con formación psicoanalítica. Tengo una Diplomatura en Derechos Humanos y Salud Mental y diversas formaciones de Posgrado en temáticas relacionadas con la Salud Mental”.

En estos casos, los criterios de legitimidad estaban basados en la formación académica de grado y posgrado, el recorrido por distintas instancias de formación y adquisición de credenciales académicas. Asimismo, el paso por otros sectores reconocidos en términos de políticas de infancia, como son el sector privado y los organismos internacionales, eran recorridos identificados como fuente de un conocimiento legítimo y relevante a la hora de definir los lineamientos del Programa y acompañar las acciones en territorio. Vistas de este modo, los perfiles se presentan como perspectivas dicotómicas e irreconciliables respecto a la valoración de la inserción del saber experto en la política pública.

No obstante, se ha ido construyendo paulatinamente en la experiencia analizada una *intersección productiva* (Neiburg y Plotkin, 2004), ya que estos perfiles no se analizan en este trabajo como puntos extremos de una línea, sino que confluyen en un espacio atravesado por lógicas estatales, académicas, y del ámbito de los organismos internacionales. En esta *intersección productiva* se relacionan diferentes perfiles en el marco de una experiencia específica y logran arribar a acuerdos de trabajo mínimos que consolidan la ejecución de las prácticas planificadas. La porosidad que existe entre los distintos perfiles y el *continuum* de que hablaba Pereyra (2018) entre las credenciales académicas y los recorridos por sociabilidades expertas del ámbito de los organismos internacionales, sectores estatales y el compromiso ideológico, habilita las prácticas en el marco del Programa y construye una identidad en torno a la experiencia. Entonces, como resultado de las discusiones y las tensiones propias de la lucha por imponer la legitimidad del discurso, estos perfiles confluyeron en un hacer compartido permeando, no sin conflictos, las prácticas de gestión.

Como resultado de la observación participante en el espacio de reuniones de los equipos nacionales y provinciales, y en los debates en torno a la construcción de contenido de capacitación se puede introducir la idea de que, como resultado de esta interrelación, estos actores se vincularon, debatieron acerca del conocimiento sobre la sociedad, cuyo resultado no es una voz unívoca sino el producto conflictivo de dicho intercambio.

Existe entonces una circulación de personas, concepciones teóricas y políticas, modelos institucionales y estilos de gestión buscando indagar las situaciones y procesos que producen el conocimiento sobre el Desarrollo Infantil, sobre las políticas de infancia en particular, y sobre lo que Ramacciotti llama “el histórico significado atribuido al llamado bienestar de la población” (2005: 123). Las características de la experiencia analizada por su abordaje territorial y la interdisciplinariedad abren el juego a la lucha por la imposición de visiones del mundo diferentes, concepciones sobre la niñez, sobre la intervención política. Los actores expertos involucrados en este Programa ponen en discusión sus diferentes visiones para confluir en un hacer común, no sin conflictos y enfrentamientos.

Tensiones y acuerdos en el marco del trabajo en equipo

En la práctica concreta del quehacer cotidiano se identifican momentos de conflictos y enfrentamientos, discusiones y disidencias, en la lucha por imponer una lectura de la realidad a intervenir. Estas tensiones se fueron presentando en distintos momentos, ya sea a la hora de diseñar instrumentos, diseñar planificaciones, implementar estrategias, definir prioridades y lugares de intervención.

En primer lugar, algunas disputas se centraron al campo de los objetos, en los que se materializaban las distintas miradas sobre el abordaje de la infancia y la perspectiva del desarrollo infantil. Como plantean Boltanski y Thévenot (1999): “las disputas no son solamente una cuestión de lenguaje, no involucran solamente seres humanos sino también una gran cantidad de objetos”. En este punto, un ámbito recurrente donde se han planteado debates en torno a los instrumentos y que merece ser destacado, fueron las herramientas de evaluación y monitoreo. Durante el desarrollo del Programa

existieron una diversidad de planillas e instrumentos de registro. Algunos de ellos se usaban para la organización del trabajo de los equipos técnicos: Planilla de Diagnóstico, Planificación Anual y Trimestral, Evaluación Anual y Semestral, Ficha de registro de capacitaciones y asistencia técnica. Otros instrumentos estaban destinados a la implementación del trabajo con los referentes comunitarios: Ficha de Trabajo con las Familias, Carátula de los Proyectos Participativos Locales, Planilla Seguimiento de los Proyectos Participativos Locales, Planilla de Espacios de Sostén y Apoyo a la crianza, Planilla de asistencia a capacitaciones de Facilitadores y Facilitadoras. Finalmente, se crearon instrumentos vinculados a la sistematización del trabajo territorial. Estos instrumentos eran construidos por equipo técnicos junto con el área de Evaluación y Monitoreo: Ficha para la identificación de Buenas Prácticas y Guía para el desarrollo de evaluaciones en terreno. En el proceso de aplicación de estos instrumentos se presentaban posturas diversas. Por ejemplo, un punto de discusión refería a la importancia de cuantificar. Esto estaba vinculado a la posibilidad de justificar el financiamiento interministerial de las acciones del Programa de forma de mostrar numéricamente los logros que se iban dando en el proceso. Frente a esta postura, se posicionaban quienes priorizaban la construcción de información cualitativa que aportara datos sobre las transformaciones vinculares y relacionales que se iban dando en el transcurso de la implementación del programa. Así lo *cuali* vs. lo *cuanti* era un eje de discusión recurrente. Desde el discurso de los entrevistados cuyos perfiles estaban más vinculados la *expertise* embarrada y plebeya (Perelmiter, 2012) los instrumentos cuantitativos estaban identificados con la mirada academicista y “de escritorio”, alejada de la realidad local. Como se vio en las observaciones participantes en el marco de las reuniones de los equipos del nivel central y provincial, estos últimos técnicos impulsaban a los equipos y funcionarios tomadores de decisión a la construcción colectiva y participativa de los instrumentos de evaluación de tipo cualitativos, de modo que diesen cuenta de los procesos complejos, singulares y particulares llevados a cabo en las localidades. Para éstos, la construcción colectiva de los instrumentos de evaluación era una garantía para su correcta aplicación y por ende para mejorar la calidad de los datos recolectados.

En este sentido, las discusiones entre los actores expertos de los equipos técnicos con el área de Evaluación y Monitoreo del Programa se han centrado en la construcción, implementación y análisis de estos instrumentos y su aplicabilidad en el trabajo cotidiano. Como se mencionó más arriba, en esta discusión emergían aquellos más vinculados a la territorialidad (la *expertise* embarrada y plebeya) y quienes tenían en sus manos armar documentos que mostrasen las acciones llevadas adelante en territorio, en gran medida para habilitar el desembolso de los presupuestos (*expertise* técnica-académica). En términos esquemáticos, los primeros ponían el acento en mostrar los procesos que se daban en las comunidades, individualizando los avances, las trayectorias de las personas insertas en los trabajos locales, las transformaciones paulatinas y pequeñas que se observaban. Mientras tanto, los segundos más enfocados en la continuidad del programa como política pública se esforzaban por relevar datos contundentes y cuantificables de modo simple y rápido, con instrumentos que muchas veces eran cuestionados por su carácter teórico, su complejidad para el uso de los referentes locales (que a veces eran los encargados de recabar los datos de las comunidades) y su alejamiento de la realidad de los procesos barriales.

Los modelos de evaluación y monitoreo de las políticas públicas han sido terreno de intercambios entre distintas perspectivas que conviven y se enfrentan cotidianamente: si la evaluación que se prioriza es cualitativa o cuantitativa; si convergen ambos modelos; si se realiza evaluaciones de procesos, de resultados o de impacto; cómo se construyen los sistemas de información necesarios para el diseño, ejecución y sostenibilidad de la política. Este tipo de disputas tiene que ver con la medición de los resultados de la experiencia de política pública. En la palabra de los entrevistados se observa esta tensión:

“Ha habido cierta falta de reconocimiento ante las problemáticas del interior, como también registros de actividades que implican "procesos", información cualitativa, ante la información cuantitativa que siempre asume preponderancia”.

La disputa ponía en discusión la existencia de una tendencia en las políticas públicas a cuantificar los resultados para evaluar problemas sociales y en la deficiencia que existe en la construcción de instrumentos de evaluación que den cuenta de los resultados de proceso y las transformaciones microsociales que se generan a partir de las intervenciones políticas. En cambio, se reclamaba desde algunos sectores de los equipos técnicos, la jerarquización del establecimiento de metas cuantificables como indicador de estas estrategias de evaluación cuantitativa que predominaban, en principio, en el caso analizado.

Ahora bien, como resultado de esta discusión se fueron construyendo instrumentos que, según las voces de los entrevistados, “*recuperaban las voces de las/os principales protagonistas: las/os Facilitadoras/es*”, contruidos en conjunto con los técnicos territoriales, socavando la idea del trabajo fragmentado según especialidad. En las discusiones, los actores con perfil territorial insistían en la necesidad de incorporar las voces de todos los actores involucrados en la gestión de modo de tener una evaluación de proceso más cabal y certera de los resultados del Programa. No sin conflictos, se fueron estableciendo acuerdos mínimos de construcción e implementación de los instrumentos de recolección de datos para la elaboración de dichos informes. Estos acuerdos fueron la expresión de cierto grado de madurez que fue adquiriendo el vínculo entre los distintos profesionales, que a partir de las diferencias en sus trayectorias y perfiles fueron inventando modos de hacer y planificar que naveguen por ese *continuum* logrando cierto consenso respecto de la meta a alcanzar.

Este trabajo colectivo, que solía partir de conflictos emergentes de las diferencias de base entre los actores expertos, fue construyendo un sentido de pertenencia que se gestaba y fortalecía paulatinamente en relación con distintas estrategias que se fueron ideando y llevando a cabo. Ejemplo de ello fueron los encuentros de capacitación e intercambio de experiencias. Eran encuentros nacionales, regionales, interregionales y provinciales en los que los técnicos de distintos niveles y perfiles académicos y procedencias jurisdiccionales diversas se reunían para discutir y construir consensos

en base a determinados ejes temáticos priorizados. Como resultado de las discusiones generadas entre funcionarios, equipos técnicos nacionales y provinciales y facilitadores, en las Jornadas Regionales “Estado, comunidad y familias juntos por los primeros años” (2011) que se llevaron a cabo en Huerta Grande (Córdoba) e Ingeniero Mascwitz (Buenos Aires) en 2011, por ejemplo, se incorporaron al listado de instrumentos de evaluación algunas herramientas de recolección de datos de tipo cualitativas, tales como las Ficha de Trabajo con las Familias y las Ficha para la identificación de Buenas Prácticas. Ahora bien, también desde el trabajo en las localidades los equipos fueron construyendo otros instrumentos ad hoc, con los que buscaban saldar la ausencia de este tipo de instrumentos, a modo de relevamiento de insumos para la planificación de las acciones en las localidades. Entre estas herramientas se identificaron informes de trabajo de campo elaborados hacia adentro de los equipos técnicos provinciales, entrevistas con las familias de los barrios, sistematizaciones de las actividades en territorio. Estas herramientas muchas veces no llegaban a ser plasmadas como instrumentos legítimos de trabajo reconocidos por el nivel central pero sí fueron herramientas para construir prácticas que luego daban fundamentos a los discursos legítimos de los técnicos que los aplicaban en las localidades.

Esas instancias constituían la arena de discusiones fundantes para plantear acuerdos y desacuerdos, y redefinir marcos de referencia para el trabajo cotidiano en los distintos niveles. En estos encuentros se evidenciaban muchas veces los perfiles de los técnicos a cargo de los equipos y facilitadores, demostrando su perfil ya sea más academicista o más bien territorial. Eran instancias de plasmar las diferencias en los abordajes locales, las concepciones sobre las políticas de niñez y las modalidades de mostrar resultados. En estos encuentros se trabajaba en comisiones y talleres para luego exponer lo trabajado, dando cuenta de las experiencias transcurridas en el territorio y compartidas con los pares, mostrando tanto éxitos como fracasos de gestión. Si bien estas diferencias se expresaban, estos encuentros servían finalmente para construir líneas de trabajo comunes y se generaba además un clima de compañerismo que daba la certeza de estar yendo todos, con sus diferencias, por un

mismo camino. ¿Adónde radicaba esta certeza? El cumplimiento de las metas, los resultados expresados por equipos y facilitadores, los avances en las localidades donde se desarrollaban las acciones. Este clima aplacaba de algún modo las diferencias haciendo foco en las cuestiones compartidas.

En segundo lugar, en una línea similar de discusión, los equipos técnicos también se dirimieron en torno al abordaje territorial, generando posiciones enfrentadas frente a quienes priorizaban la cantidad de localidades a abordar y quienes priorizaban la calidad de las intervenciones. Abarcar más comunidades hacía que la profundidad del trabajo en cada una sea menor, argumentaban estos últimos. Con lo cual, se debatía en torno a la delimitación del ámbito de aplicación de las acciones territoriales, con argumentos de eficiencia y compromiso con la población destinataria. Asimismo, la discusión se fundaba en que para pensar los resultados de las acciones en las localidades también implicaba tener en cuenta las características de los lugares donde se desarrollaron esas acciones:

“Hay fuertes heterogeneidades entre las localidades en las que se interviene dadas por las características de la población y la dotación de servicios sociales con la que se cuenta. Por ello, los técnicos debemos construir un “mapa” que dé cuenta de estas heterogeneidades territoriales para poder mostrar los logros alcanzados y sistematizar las acciones realizadas posibles en el marco de esos escenarios de intervención”.

Estas características tenían que ver no sólo con el carácter rural o urbano de las poblaciones con las que se trabajaba, sino también con la densidad poblacional, la dispersión geográfica de las localidades hacia adentro de cada provincia, la cantidad de instituciones y organizaciones con las que se contaba en los barrios y las características culturales de esas poblaciones (pueblos originarios, población migrante, zonas limítrofes con problemáticas específicas, por ejemplo).

También aquí hay una suerte de enfrentamiento entre la mirada cualitativa y cuantitativa. Por un lado, estaban los técnicos que trabajaban para sumar localidades, medir más acciones y ofrecer fundamentos a los requerimientos de presupuesto del Programa. Frente a ellos, se presentaban quienes fundaban su discurso en base a profundizar el trabajo en pocas localidades para alcanzar instalación de capacidades institucionales sustentables.

Estas diferentes posturas frente a determinadas dimensiones del Programa demostraron la heterogénea conformación que existía hacia el interior de los equipos, lo cual tuvo que ver con lo que Molina Milman (2012) plantea como “parte de las dificultades a sortear” dentro de una política pública, ya que se constituye con diversos actores involucrados provenientes de jurisdicciones ministeriales con agendas propias y, por ende, con objetivos y presupuestos sectoriales que determinan la evaluación de su gestión. En palabras de un entrevistado, integrante de un área temática:

“La tensión que existe plantea de manera recurrente que desde el nivel central y en particular las autoridades del Programa, con el temor a la pérdida de control y la posibilidad de conflictos, se repliegue a propuestas bien generales y conservadoras y que las propuestas desde lo más cercano al territorio que salgan de esta generalidad son resistidas. En mi caso y el de otros compañeros, la aceptación de estas propuestas se produce en ocasiones y luego de mucha insistencia y discusión. Mientras esto sucede, es frecuente que las propuestas vayan transitando caminos menos oficiales, se sostenga en el hacer hasta tanto encuentren algún intersticio”.

Es interesante la referencia a los “caminos menos oficiales” en tanto *intersticios* en la medida que expresa el desarrollo de acciones por fuera de lo prescriptivo y normativo establecido en los Documentos Técnicos del Programa. Estas acciones

iban construyendo aceptación en el hacer cotidiano e iban adquiriendo legitimidad en el transitar de los debates internos dados en los equipos centrales.

Un tercer punto que ofrecía discusión era la presencia de diferentes carteras ministeriales como un eje de tensión y debilidad. En palabras de los entrevistados:

“Las debilidades también van en este mismo carril ante la falta de experiencia de un trabajo interministerial, la falta de representatividad legítima de todas las dependencias interministeriales, la burocracia interna propia de un programa que en un principio era administrado por un organismo externo”.

Como se plantea en el discurso de los entrevistados, la heterogénea representatividad que adquirieron cada uno de los Ministerios¹² era identificado como “una debilidad” para el desarrollo de las acciones planificadas. Una forma de expresarlo era, por ejemplo, con la designación de referentes en la Mesa Técnica Interministerial de funcionarios de bajo rango, lo cual redundaba en baja capacidad en la toma de decisiones en relación la cartera ministerial representada. Asimismo, fue variando el grado de compromiso de estos referentes ministeriales. Este grado de compromiso se observó en la asistencia o no a las reuniones del equipo técnico central y en el acompañamiento o no en los viajes a las localidades, por ejemplo.

La presencia de las referentes de cada ministerio no significaba entonces “necesariamente el trabajo colectivo”, lo cual se expresaba como precepto del Programa. También se expresó en las discusiones internas y a partir de la priorización de los ejes que cada jurisdicción expresaba como prioritaria¹³. Muchas

¹² La presencia y representatividad que asumieron los distintos Ministerio involucrados en el Programa, tanto a nivel provincial como nacional, se describen en el Capítulo 2.

¹³ Las temáticas priorizadas por cada Ministerio en el Programa se detallan en el Capítulo 3.

veces implicaba la existencia de disidencias, discusiones y, sobre todo, desigualdad en la presencia y representatividad de un ministerio sobre otro: el caso más claro es el del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que fue el de mayor presencia en la toma de decisiones de las actividades cotidianas. Este Ministerio era representado por una funcionaria de alto rango, que presenciaba todas las reuniones de equipo y acompañaba la mayoría de los viajes a territorio. A nivel provincial, la presencia de cada Ministerio varió según el caso. Las diferencias entre los ministerios provinciales también se expresaron en la desigualdad de poder de cada referente dada por el rango que tenían dentro de su cartera. Por ello, como en el caso del nivel central, se vio en las provincias una participación predominante de alguna cartera ministerial por sobre otra. Fue trabajo de los técnicos nacionales y provinciales fomentar el involucramiento de la mayor cantidad de jurisdicciones posibles para dar respuestas a las necesidades de los contextos locales. En estas instancias de negociación, los técnicos desplegaban sus estrategias de construcción de redes, plasmando su impronta en cada una de las experiencias que se fueron gestando. Entonces se observaban mesas interministeriales con un trabajo más reticular y con pretensiones de integralidad, en los casos que se generaba un mejor diálogo entre los distintos ministerios, con los riesgos de conflicto que esas relaciones generaban. Por otro lado, otros técnicos construían experiencias más ancladas en una determinada cartera ministerial, lo cual le daba más seguridad de conducción, debido a la pertenencia y trayectoria que detentaba.

Por último, otro rasgo de tensión ha sido la identificación con el signo partidario de la gestión vigente. Esto generaba un compromiso con las intervenciones desde una postura militante y territorial que se expresa en el discurso y las prácticas, de acuerdo con el grado de adhesión de los técnicos a la gestión vigente durante la ejecución de las acciones del Programa.

“Las fortalezas del Programa son, sin dudas, la perdurabilidad de la política, lo que permite ver los cambios subjetivos y sustanciales en

los titulares de derechos a quienes va dirigido el Programa, la debilidad más importante radica en que en cada cambio de gestión sostener la política pública, tanto en lo nacional como provincial o local resulta muy costoso”.

Los cambios de gestión, aunque se den dentro del mismo partido, producían desestabilización de los vínculos configurados hacia adentro del equipo y de ellos con los referentes políticos. Para algunos agentes, esto era visto como una debilidad, ya que los cambios en las gestiones producían cambios en los referentes de la mesa interministerial nacional y eso conllevaba volver a plantear las prioridades y modalidades de acción del Programa. Asimismo, se generaba hacia adentro del equipo un cierto momento de tensión dado por el rearmado de las alianzas entre ellos y con las autoridades. En esta línea, otro entrevistado sostiene que:

“La fortaleza del Programa son los años de implementación, la experiencia, los aciertos y desaciertos, la capacidad de sus Equipos Técnicos, el tener un Equipo de evaluación de procesos y resultados propio, la construcción de información validada, la conformación de nuevos saberes vinculados a la primera infancia, su especificidad. Las debilidades, los cambios de gestión, siempre, sean del partido que fueran, han sido nefastos para el Programa. La fortaleza más grande del Programa es su inversión territorial a través de los Equipos territoriales y las facilitadoras”.

Otra forma de evaluar la procedencia partidaria como obstáculo de gestión fue el análisis de las consecuencias de la experiencia neoliberal de los noventa en la participación comunitaria. Este argumento se utilizaba para analizar la falta de participación de las personas en las localidades donde se implementaban las acciones. Esto se expresa en la siguiente reflexión de una entrevistada que da cuenta

de las oportunidades dadas por los contextos políticos en los que se inscriben las experiencias de gestión:

“Hay un enquistamiento de modelos de participación clientelar, originados en los '90 y con el desprestigio que se ha generado en relación con la participación política comunitaria. Este es uno de los aspectos que más trabajo ha requerido de parte del Equipo Técnico: resignificar y revalorizar la participación, como posibilidad de transformación y generación de proyectos colectivos (...) Actualmente, se registra un acercamiento a un modelo de relación en el que se da lugar a la escucha de la palabra, a la circulación de saberes y a la valoración de la diversidad de aportes y a la cooperación. Así, las familias del barrio participan en la identificación y delimitación de problemáticas”.

En este sentido, se pueden analizar las intervenciones del Programa en línea con la deconstrucción de las prácticas clientelares y la desmovilización social generada en la década del noventa. Los actores expertos con perfil militante hicieron de este argumento un eje de trabajo y generaron instancias de reflexión en relación con esta problemática. Según el discurso de los técnicos entrevistados, durante la etapa de implementación del Programa (que coincide con las dos primeras gestiones kirchneristas), se fueron transformando y resignificando las prácticas de los referentes locales.

Como ha señalado Molina Milman (2012) se observa también que existen dilemas vinculados a los objetivos, actores involucrados y destinatarios generando “discusiones y conflictos entre distintos grupos de poder, de opinión o de competencia técnica” (19) que afectan tanto el proceso de diseño como el de implementación de la política en cuestión. Estas perspectivas se disputan el sentido acerca del abordaje universal de la problemática o intervenciones focalizadas;

política sectorial o política intersectorial; integralidad o fragmentación; centralización o descentralización; protagonismo del Estado o de la sociedad civil; destinatario como ciudadano titular de derechos o como beneficiario de servicios; intervenciones sustentables o abordaje de las urgencias. Los actores sociales encargados de llevarlas a cabo se dirimen entre estas dicotomías, que conviven conflictivamente en las expresiones de los profesionales expertos del Programa.

“Es un Programa que se ocupa de algo que va más allá que la mera asistencia directa, que apunta a fortalecer a las familias en su rol de crianza, que aboga por la construcción de los sujetos como sujetos políticos (fundamentalmente de aquellas mujeres referentes comunitarias), y produce transformaciones en la mirada en torno a la infancia”.

Esta tensión no se da puramente en los discursos. Sin embargo, sí se identifican entre ellos como portadores de un paradigma u otro. Esto se observa porque si bien el discurso de la aplicación de un Programa con abordaje integral y con perspectiva de derechos se impone en las políticas sociales del período analizado, las prácticas *agglomeradas* en los actores expresan la convivencia de un paradigma dado por la Ley 26.061 como marco de referencia, con las prácticas más asistenciales y focalizadas propias de la última década del siglo veinte. Estas contradicciones se hacen a veces explícitas y otras se viven como naturalizadas, cuando se planifican actividades, se construyen vínculos de redes con actores políticos locales y, fundamentalmente, cuando se hace referencia a la figura del facilitador. En este punto, se dio en el Programa una discusión que expresó claramente esta contradicción: los actores comunitarios reconocidos como facilitadores eran definidos como sujetos de derechos, merecedores de un ingreso por su inserción laboral o bien beneficiarios de un ingreso simbólico en calidad de referentes de las localidades, como promotores de políticas de infancia. La primera lectura hacía de

los facilitadores, actores con igualdad de condiciones laborales frente a los trabajadores de los equipos (lo cual estaba más en línea con el discurso de garantía de derechos), mientras que la segunda lectura los identificaba como beneficiarios de un “plan”, con ingresos bajos, atados al tiempo de ejecución del Programa en ese territorio (por ende, precario). Estas discusiones se expresaban cotidianamente y exponían a la luz las vetas de complejidad que tiene el discurso de los actores expertos en una intervención pública de estas características.

El sentido de pertenencia: una construcción que trasciende lo individual

Con las transformaciones en el Estado en los últimos veinte años, la demanda de saberes se fue modificando. En el caso del Programa “Primeros Años” se expresa una convivencia conflictiva, pero con características propias, entre la *expertise* técnica-académica y la *expertise* embarrada y plebeya. Como plantean Morresi y Vommaro (2011) “analizar las nuevas formas de relación entre saber especializado, campos de poder y campos de producción de bienes materiales y simbólicos es contribuir a comprender cómo, en determinadas coyunturas, el conocimiento producido en un ámbito llega a ser movilizado por actores de otros espacios sociales que se muestran capaces de imponer visiones del mundo, de sus problemas y de sus soluciones” (2012: 13). Las trayectorias de los actores involucrados en la experiencia analizada se ven marcadas por la pertenencia académica, las credenciales adquiridas dada la formación profesional, la experiencia “territorial” y también por el desempeño en proyectos en otros ámbitos (no solamente el estatal).

La participación de los profesionales expertos de los equipos técnicos se da en la articulación entre una lógica técnico-profesional (de construcción de una “oferta de saber” con pretensión de utilidad práctica) y una lógica de “demanda social”. La primera está ligada a la definición de problemas a partir de soluciones adaptadas y a la reducción de la incertidumbre. Y la segunda a la demanda de grupos que encuentran en esas herramientas recursos útiles para intervenir en los campos conflictivos de los que participan. De esta articulación se produce una alianza entre

actores heterogéneos, trascendiendo la dimensión científico-académica (Morresi y Vommaro, 2012).

Tanto en lo discursivo como en las prácticas, los actores expertos del Programa han construido campos de disputas, donde se plantean los desacuerdos en relación con la planificación, ejecución y evaluación de las políticas sociales. En el Programa “Primeros Años” se experimenta una convivencia entre distintas pertenencias institucionales y diferentes trayectorias, contribuyendo a la diversidad de miradas en la ejecución de la política pública en cuestión. Estos perfiles expertos coexisten en el mismo espacio – e incluso en las mismas actividades – empoderando sus sentidos identitarios, pero sumando los aportes de otros actores en el devenir de las prácticas. Construyen relaciones con las elites políticas en la búsqueda del ejercicio del poder de construcción de miradas legítimas acerca del hacer político.

La pertenencia a diferentes ámbitos ministeriales y la consolidación de diversas trayectorias ha incidido en las transformaciones de los dispositivos y en los resultados tanto de la política implementada como de las relaciones que se generan al interior de los equipos. En este marco signado por las tensiones y debates en torno a los diferentes ejes mencionados en el apartado anterior, se fue construyendo un sentido de pertenencia que se expresó una identidad propia de los actores involucrados en la experiencia. Esto se observa con distintos indicadores: por un lado, se trata de un equipo que ha sido en gran medida estable en relación con los integrantes que lo conformaron. Si bien hubo movimientos de personal de un área a otra o de un equipo regional a otro, las personas permanecieron en el Programa ampliando su trayectoria adentro del mismo e hilvanando un discurso propio orientado a la definición de la experiencia en particular. El equipo tendió a crecer en cantidad de personas, pero no tuvo mucha salida de trabajadores, lo cual indicaba cierta conformidad con el espacio de trabajo y las condiciones laborales.

Con respecto a las modalidades de contratación, muchos de los técnicos durante el período analizado contaban con contratos en tanto profesionales autónomos. Esto generó una lucha gremial colectiva para regularizar las relaciones contractuales y pasar a formar la planta de personal contratado de los distintos ministerios

intervinientes. Con este objetivo, los técnicos del Programa se organizaron colectivamente y realizaron medidas de protesta de distinta índole (desde notas y reuniones con funcionarios hasta medidas de fuerza como cortes de calle y movilizaciones). La organización de estas manifestaciones contribuyó a la consolidación del grupo de trabajo, reconociéndose en tanto trabajadores del Estado, en primer lugar, y en tanto referentes legítimos de una política orientada a la primera infancia con llegada a todo el país y, por ende, con gran impacto en términos políticos. En esta lucha se fue consolidando el lazo de pertenencia y la convicción de permanencia en el espacio de trabajo.

Finalmente, otro espacio en el que se construyó una mirada colectiva y se apuntó a fortalecer el equipo de trabajo, fueron los encuentros nacionales, regionales y provinciales. Estas actividades requerían de un trabajo conjunto del nivel central y los niveles provinciales tanto en la organización como en el desarrollo de estos. Más allá de la procedencia, perfil y trayectoria de cada técnico, se priorizaba el objetivo de compartir los resultados de las acciones territoriales y darle voz a los referentes barriales, que eran quienes evidenciaban el impacto de la política en cuestión. En este objetivo principal solía haber acuerdo entre los técnicos, más allá de los diferentes perfiles y procedencias ministerial y políticas. *“Todos nos arremangábamos para construir espacios de trabajo colectivos que expresen lo trabajado en territorio”*, sostiene uno de los entrevistados. En este sentido, se sostuvo una impronta de trabajo colectivo que coexistía más allá de las contradicciones y críticas que emergían en el devenir de las prácticas. Este trabajo colectivo se daba en base una dinámica de relaciones conflictivas, pero generando una identidad propia al Programa. *“Las discusiones las dábamos hacia adentro”*, expresaba uno de los entrevistados, *“hacia afuera fuimos siempre un equipo de trabajo”*.

El concepto de *intersección productiva* que nos aportan Neiburg y Plotkin (2004) resulta de gran utilidad para dar cuenta de la centralidad que adquiere el protagonismo de los actores expertos en el marco del entrecruzamiento de diferentes niveles de gestión política, el perfil técnico-académico que los define, el compromiso político como forma de trabajo/militancia y su posicionamiento en el “campo

intelectual” como formadores de conocimiento en relación con las políticas de infancia.

Al ser una experiencia interministerial, entre los actores formados académicamente en distintas especialidades vinculadas al desarrollo infantil convivieron diferentes lógicas de intervención política y diferentes campos de acción en términos de políticas sociales. Esto se observa en el perfil de los técnicos, dado no solamente por la temática que prioriza cada una de las carteras ministeriales sino por las lógicas internas vinculares que ellos mismos reconocían: en Desarrollo Social existe una práctica de trabajo en equipo que en otros ministerios no, como ser Salud quien era identificado como la jurisdicción cuyo trabajo resultaba ser más solitario y verticalista. Por su parte, Educación contaba con un perfil más “prolijo” a la hora de planificar acción y llevar adelante las estrategias, notando cierta falta de flexibilidad ante los imponderables que pudiesen suceder en el trabajo cotidiano.

Asimismo, el federalismo impactó en la construcción de equipos con técnicos de todo el país y con intervenciones en todos los niveles de gestión política. También cada jurisdicción tiene improntas propias, y los equipos daban cuenta de ello. Las características territoriales de los espacios también determinaban las acciones y ponían a los técnicos en dilemas acerca de cómo ejecutar las políticas de infancia. En este sentido, la flexibilidad y adaptabilidad de los perfiles fue considerado una ventaja comparativa a la hora de “competir” en el mercado de saberes legitimados.

Esta heterogeneidad de actores y de visiones de la infancia se fue resignificando en la práctica hasta adquirir una identidad propia, que contribuyó a este sentido de pertenencia, al compromiso de los actores en la práctica cotidiana y a la demanda constante por el trabajo integral en términos de interministerialidad y federalismo.

Por otro lado, algunos entrevistados identificaron cierta falta de institucionalidad expresada en la flexibilidad para adecuarse a los distintos contextos que se presentaban en la práctica cotidiana. Así lo expresa una técnica con perfil territorial, integrante de un área temática:

“La plasticidad para adecuarse a la realidad y el lenguaje del territorio comporta lo que puede entenderse como una debilidad que es la falta de encuadre o institucionalidad. Es frecuente que se produzca cierta dispersión o pérdida de direccionalidad”.

En términos analíticos, esto que se visibiliza como “debilidad” por parte de los entrevistados está relacionado en realidad con el amplio margen de acción que han tenido los técnicos en el marco de las actividades planificadas, construyendo el poder para la toma de decisiones, la gestión en la participación no sólo comunitaria sino también con los funcionarios, y la definición de las prioridades en la tarea de acuerdo con la realidad diagnosticada en el contexto local. Este poder real trascendía la autoridad del puesto y anclaba más bien en las vinculaciones, en las sociabilidades que se fueron construyendo. Estaba dado por la capacidad de ejecutar las políticas en las localidades, acortando las brechas entre quienes “deciden” y quienes “gestionan”. Esto pudo redundar para algunos actores en lo que Perelmiter (2017) llama “la desinstitucionalización de las relaciones formales, la intensificación de las desconfianzas y los conflictos interpersonales, la incertidumbre en torno a la distribución de la autoridad” (p. 77), pero también en la práctica habilitó la circulación de la palabra, la apertura de las discusiones a la hora de la toma de decisiones y, con ello, la consolidación de un sentido de pertenencia de los técnicos expertos, viendo reconocidas sus trayectorias y sus argumentos discursivos en relación con la aplicación de las acciones del Programa.

Reflexiones finales

En el análisis de la literatura que se ha producido en los últimos años sobre las transformaciones en la política pública y las burocracias estatales vinculadas con las políticas sociales se observa que no abundan trabajos que reconstruyan las prácticas de los expertos en esferas institucionales específicas vinculadas a la primera infancia en Argentina.

Si bien se trata de actores que circulan por diferentes ámbitos de inserción profesional y formación académica, la creciente legitimación de su intervención en el ámbito estatal podría tener incidencia en la configuración de sus prácticas y discursos.

Bajo esta línea de análisis se abordó una experiencia en particular que albergaba actores expertos de diversos perfiles y procedencias variadas. Este trabajo estuvo centrado en aquellos profesionales que se insertaron en el ámbito específico del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en el marco de un Programa Nacional que involucra la articulación entre el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, durante el período 2006-2015.

Este Programa es el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, el cual convocó a especialistas y referentes en diversos ejes temáticos vinculados a la primera infancia para conformar equipos tanto en el nivel central como en los niveles provinciales y locales, donde se implementaron las acciones de gestión. La experiencia surgió como una política pública destinada a la niñez (población infantil de 0 a 4 años), como instancia de aplicación de la Ley Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 y de aporte a la conformación de un Sistema de Protección Integral de Derechos en materia de infancia.

Como se trató de un espacio multiagencial, convivieron en él diferentes lógicas de funcionamiento que fueron particulares a cada uno de los Ministerios intervinientes. Estas diferencias coexistieron en el Programa no sin tensiones, ya que se expresaban miradas específicas respecto al desarrollo infantil, que fue el concepto rector de las

acciones de esta política en las localidades. También cada Ministerio manifestó modalidades de trabajo diferentes a la hora de poner en práctica las acciones planificadas. La idiosincrasia de cada jurisdicción le daba la impronta de acción a los actores que la representaban hacia adentro de los equipos técnicos. Asimismo, la predominancia de un ministerio sobre otro otorgaba jerarquías que repercutían en la toma de decisiones hacia el interior del equipo de funcionarios que conducían el Programa. Al estar representado por una funcionaria de alto rango, a diferencia de los referentes de los otros Ministerios, Desarrollo Social tuvo, a lo largo del período analizado, mayor presencia y capacidad en la toma de decisiones políticas para acompañar las acciones territoriales.

Para el armado de los equipos, se convocó a profesionales especializados en desarrollo infantil y política social comunitaria para el abordaje del trabajo territorial interdisciplinario e intersectorial en todo el país. Estos equipos también eran los responsables de impulsar capacitaciones con los referentes comunitarios seleccionados en cada uno de los lugares donde se realizaron acciones. Con ello, en este trabajo se sostuvo la idea de que los perfiles de estos profesionales convocados en tanto expertos en las dimensiones mencionadas han compartido espacios de discusión y trabajo, incidiendo en la definición de las decisiones políticas y de gestión.

Por ello, sumado a la complejidad dada por el abordaje interministerial, el Programa también fue una experiencia interdisciplinaria. El equipo técnico estuvo conformado por actores especializados en una gran variedad de temáticas vinculadas a las diferentes dimensiones del desarrollo infantil. Esta condición abrió el espacio para la construcción de discursos diversos, dados por las diferentes procedencias de los actores involucrados. Esta diversidad se basaba entonces no sólo en las diferentes procedencias laborales de los expertos sino también de los diferentes orígenes disciplinarios de los que provenían, y las credenciales académicas que detentaban.

Asimismo, se introdujo la variable federal, ya que hubo una convivencia entre profesionales de las distintas provincias y del nivel central quienes realizaron un trabajo conjunto en el marco de realidades políticas y sociales diversas y complejas.

Más allá de los distintos niveles jerárquicos que todo espacio gubernamental tiene, el Programa ha contado con distintas instancias de discusión donde se puso en cuestionamiento la modalidad de aplicación de las políticas planteadas. Estas instancias eran, por ejemplo, los viajes de los equipos centrales a las provincias, las reuniones de trabajo entre los equipos, las Jornadas con el equipo central y los equipos provinciales, y las Jornadas de trabajo con los equipos técnicos central y provinciales y los referentes comunitarios, identificados en el Programa como Facilitadores. Como resultado de estas discusiones se han repensado diferentes lineamientos estratégicos del Programa, por ejemplo, los instrumentos, las estrategias, los lugares de intervención o los períodos de implementación del Programa en las localidades.

Focalizando el análisis en los perfiles y recorridos de los actores expertos que participaron de la experiencia, se los definió como *burocracias especializadas* (Pereyra, 2018) que han construido su autoridad en el campo de las diversas dimensiones del desarrollo infantil. El posicionamiento en el ámbito de la política públicas se ha ido consolidando en el marco de las acciones previstas en el Programa. Y, en este punto, se identificaron como actores expertos que construyeron su identidad y su inserción en la estructura de la intervención pública en un *continuum* (Pereyra, 2018) entre la legitimidad dada por las credenciales académicas y los recorridos por *sociabilidades expertas* del ámbito de los organismos internacionales, sectores estatales y el compromiso ideológico sumado a la vocación de servicio.

La tensión entre los saberes y prácticas se fundaban en criterios de legitimidad diferentes dados por los perfiles de los actores expertos identificados. Por un lado, se identifican actores que les otorgaban a la “dimensión de los sentimientos” (Perelmiter, 2012) un lugar preponderante en el hacer político y buscaban insertarse en la lucha por el reconocimiento frente a los actores cuyos perfiles estaban más vinculados a los saberes académicos especializados y provenientes de ámbitos de

socialización del mundo laboral de ámbitos privados y de organismos internacionales.

La diversidad de los perfiles, que en sus inicios parecían ser contrapuestos y discordantes, fueron permeándose en función de los objetivos y el transitar concreto de las acciones realizadas. En este sentido, los expertos con trayectorias más de índole académica fueron adquiriendo una mirada territorial que nutrió esa formación inicial y, por su parte, los perfiles con mayor anclaje social fueron incorporando a sus prácticas fundamentos académicos resultado del intercambio (muchas veces tormentoso) entre las experiencias y posicionamientos de los técnicos involucrados en la gestión.

Entonces, si bien a modo analítico se puede identificar un discurso más académico, cuya legitimidad se basa en la trayectoria, en la capacitación y la adquisición de credenciales académicas; y un discurso más territorial, cuya legitimidad se basa en la trayectoria de trabajo en territorio (barrios, villas, otros programas comunitarios, etc.), se han generado momentos de conflictividad y enfrentamientos pero también se han articulado permanentemente en las prácticas y han coexistido en el hacer durante el período analizado generando una identidad propia en el Programa y una constitución particular como colectivo de trabajo.

En este sentido, los interrogantes planteados en la introducción, para lo cual se encaró el estudio de la participación de los expertos en las agencias estatales orientadas al abordaje de la primera infancia se han puesto en diálogo con la bibliografía recabada y la información relevada en el trabajo de campo.

Se ha sometido a análisis la coexistencia de perfiles académicos y laborales, saberes y prácticas, y su relación en la planificación y ejecución del Programa. Por ello, en relación con la forma en que se manifiesta el conocimiento experto en las agencias de gestión de las políticas, se pudo observar que se presenta de manera compleja ya que atraviesa todos los niveles y las jurisdicciones. En la experiencia analizada, los profesionales tanto de las áreas temáticas como los técnicos regionales eran considerados expertos en desarrollo infantil, gestores de acciones vinculadas a la primera infancia. La legitimidad de sus discursos se basó en las credenciales

académicas que detentaban, las trayectorias laborales por otros programas o políticas y por programas internacionales relacionados con el tema en cuestión; y se fue consolidando en los espacios de poder que se generaban en los *intersticios* dados por los vacíos de conducción que muchas veces se observaban en el hacer cotidiano.

Ahora bien, en la práctica concreta del quehacer cotidiano se presentaron algunos problemas ante la diversidad de procedencias que presentaba el equipo. Esto se expresaba en tensiones y discusiones acerca de las modalidades de aplicación de las actividades planificadas en el marco del programa. Esto implicaba discusiones en torno a los lineamientos teórico-prácticos que regían las acciones de la intervención pública.

Más allá de estos enfrentamientos por imponer una mirada legítima sobre las intervenciones en materia de primera infancia, se fueron construyendo paulatinamente espacios de encuentro en los que se podían construir producciones comunes, acuerdos mínimos de gestión y, fundamentalmente, se fue construyendo una identidad propia de todos aquellos que formaban parte del Programa. Esto permite identificar que la convivencia entre distintas pertenencias institucionales y diferentes trayectorias personales no es un impedimento para el hacer político, más bien se trata de un contexto de construcción de sentidos comunes, generando canales de diálogo y trabajo en conjunto a pesar de las diferencias y sorteando los disímiles recorridos.

Esta convivencia se dio de manera sinuosa, permeada de debate en torno a la construcción de la “verdadera lectura de la realidad”. Cada uno con su postura y su discurso decía ser el portador de un “compromiso con el territorio”. Por un lado, se priorizaba adaptarse a los tiempos de la comunidad, lo que muchas veces dilataba los tiempos para la ejecución de las actividades. Por otro lado, el acompañamiento más riguroso en término a los tiempos del programa para poder llegar a las metas respetando los lineamientos de los compromisos asumidos desde el nivel central.

Los resultados obtenidos a partir de la participación de estos actores nutren a la experiencia de una diversidad de miradas que aportan a la construcción de una

política cuya multidimensionalidad se expresaba incluso en los lineamientos normativos del Programa. Si bien el trabajo diario se vuelve complejo en el marco de dicha diversidad, los actores han visto enriquecido su perfil como producto de las interacciones necesariamente construidas para la concreción de los objetivos planteados en la política en cuestión. Es en la *intersección productiva* de estos recorridos donde se construye un nuevo actor experto en desarrollo infantil y en gestión de políticas públicas vinculadas a la primera infancia que transita por distintos ámbitos, interactúa con diferentes sectores del Estado y configura sus *sociabilidades expertas* ligadas a la gestión estatal, construyendo un saber hacer teñido de conflictos y susceptible de confluir en acuerdos de trabajo.

Bibliografía

Acuña, C.; Kessler, G. y Repetto, F. (2002). “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”. Center for Latin American Social Policy (coord.): *Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective*. Buenos Aires: University of Texas at Austin.

Álvarez Leguizamón, S. (2001). “Los desafíos de la formación de posgrado en políticas sociales en la Argentina”. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

Álvarez Leguizamón, S. (2006). “La invención del desarrollo social en Argentina. Historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”. Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo (81-124).

Amar Amar, J. J. y Martínez González, M. B. (2011): *El ambiente imperativo: Un enfoque integral del desarrollo infantil*. Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte Editorial.

Barna, A. (2014): “Relaciones entre dispositivos administrativos y arreglos familiares en la gestión de la infancia “con derechos vulnerados”. Una aproximación etnográfica”. *Revista de Estudios Sociales* N° 50, Bogotá (57-70).

Battistini, M. C. (2020): “Legislación sobre infancias en Argentina. Una mirada en el contexto histórico”. *Revista Argumentos* N° 10 (71-83). En línea: <http://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar/>

Bauman, Z. (1995). *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Boltanski, L. y Thévenot, L. (1999): “The Sociology of Critical Capacity”, *European Journal of Social Theory* 2(3): 359-377.

Bourdieu, P. (2007). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA.

Camou, A. (1997). “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad* 152 (54-67).

Cardona, J. (2022). “Los niños como sujetos de derechos”. Instituto de Altos Estudios Universitarios. Universidades de España. En línea: <https://www.iaeu.edu.es/estudios/derecho/los-ninos-como-sujetos-de-derecho/>

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

Centeno, M. A. (1997). “Redefiniendo la tecnocracia”. *Desarrollo económico* 37/146 (215-240).

Cortés, R. y Kessler G. (2013). “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”. *Revista de Indias*, LXXIII/257 (239-264).

Coser, L. (1968). *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*. México: Fondo de Cultura Económica.

De Marinis, P. (2006). “Los saberes expertos y el poder de hacer y deshacer ‘sociedad’”. XXVI International Congress of the *Latin American Studies Association (LASA)*, San Juan, Puerto Rico.

De Oliveira, C. (2012). “El Plan Nacional de Primera Infancia de Brasil” en *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (136-139).

Foucault, M. (1979): *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.

Foucault, M. (1995). *Discurso, poder y subjetividad*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto.

Fraser, N. (marzo de 1991). “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Debate*

feminista Vol. 3. Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Garrido, G. (2012). “La experiencia uruguaya de Canelones Crece Contigo” en *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (93-101).

Gené, M. (2017). “Políticos profesionales, pero ¿de qué tipo? Recursos y destrezas de los “armadores políticos” ante sus diferentes públicos”. Vommaro, G. y Gené, M. (comp.). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en Sociología Política*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) (133-160).

Giorgi, G. I. (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* N° 34, Vol. XXI, Santiago del Estero, Argentina (23-47).

Gouldner, A. W. (1979): *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la Nueva Clase*. Madrid: Editorial Alianza.

Grassi, E. (2003). “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”. *e@latina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* 4. UDISTHAL, FSOC-UBA (27-48).

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grinberg, J. (2008). “Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de Antropología Social* N°27, Buenos Aires (155-174)

Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Heredia, M. (2012). “Los centros privados de *expertise* en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina”. Morresi, S. y Vommaro, G. (comp.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*.

Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo Libros (297-338).

Jenson, Jane (23 de marzo de 2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*. Vol. 10 (1): pp. 59-84. Recuperado de gsp.sagepub.com el 26 de diciembre de 2014.

Llobet, V. comp. (2013). *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. Buenos Aires: CLACSO.

Macri, M. y Guemureman, S. (2013). “La configuración del campo de estudios sobre juventud, adolescencia e infancia en Argentina a partir de la recuperación de la democracia”. *Sudamérica*, N° 2 (131-162).

Magistris, G. (2013). *Reformas y transformaciones en la protección social local dirigida a la niñez en la provincia de Buenos Aires (2005-2011)*. I Jornadas de Infancia(s), Políticas y Derechos. Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA - Centro de Estudios en Ciencia, Sociedad y Cultura - Colegio de Asistentes y Trabajadores Sociales de la provincia de Buenos Aires (distrito Azul), Tandil.

Manrique Castro, M. (2012). “Lecciones de la experiencia de política pública para la primera infancia en Colombia” en *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (63-70).

Markoff, J. y Montecinos, V. (1994). “El irresistible ascenso de los economistas”. *Desarrollo Económico* 34/133 (3-29).

Martínez, V. (2005). “Infancia, Ética y Derechos Humanos” en *Derechos del Niño: Convención y Protocolos Facultativos. Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. Colección Derechos Humanos para Todos: Serie Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, pp. 9-14.

Massetti, A. (2011). “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”. *Entramados y perspectivas. Revista de la carrera de Sociología* 1/01 (9-36).

Molina Milman, H. (2012). “Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano” en *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (14-26).

Morresi, S. y Vommaro, G. (2012). “Los expertos como dominio de estudio socio-político”. *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo Libros (9-38).

Neiburg, F. y Plotkin, M. (comp.) (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Onochie Quintanilla, M. (2012). “Una mirada regional a la situación de la primera infancia” en *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (50-62).

Osorio, C. y Vergara, J. M. “La difusión de políticas públicas. Estado del Arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”. *Política / Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 54, N° 2 (pp. 235-254).

Pantaleón, J. (2005). *Entre la Carta y el Formulario. Política y técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires: Antropofagia.

Paura, V. (2-4 de agosto de 2017). *Clima de ideas, categorías expertas y escenarios políticos. La Asignación Universal por Hijo en Argentina como lugar de condensación de saberes, experiencias y disputas*. II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política, Buenos Aires.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2014). “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina”. En Pautassi, Laura: *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos (333 – 396).

Paura, V. y Zibecchi, C. (2018). “Los programas de "combate a la pobreza" en las agendas de gobierno y de estudio. Condiciones de producción académica,

paradigmas argumentativos y revisiones conceptuales”. *POSTDATA* 23/2. Buenos Aires (379 – 419).

Paura, V. y Zibecchi, C. (2020). “Expansion and diversification of welfare bureaucracies in democratic Argentina: between critical junctures and gradual mutations”. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Londres (2 – 15).

Perrotta, D. I. (2012). “Los planes de educación obligatoria y otras políticas de Estado en Paraguay” en *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (160-167).

Perelmiter, L. (2012). “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”. Morresi, S. y Vommaro, G. (comp.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo Libros (135-170).

Perelmiter, L. (2017). “Descifrar mundos estatales. Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas”. Vommaro, G. y Gené, M. (comp.). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en Sociología Política*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) (63-85).

Pereyra, E. (2018). “Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 8/15 (41-65).

Pupavac, V. (2001), “Misanthropy Without Borders: The International Children’s Rights Regime”. *Disasters* 25(2): 95-112.

Ramacciotti, K. I. (2005). “Una mirada sobre el estudio de la política social en la Argentina”. *Nuevo Topo. Revista de historia y pensamiento crítico* 1/123.

Rojas Novoa, María Soledad (2012). Reflexiones sobre la instalación de una perspectiva internacional de los Derechos del Niño: un modelo americano de burocratización de la infancia. *Revista de Sociología*, (27): pp. 103-119. Recuperado de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27480/29154> el 2 de enero de 2020.

Sánchez, Juan Martín y González, Osmar, 2002: “Ideólogos y expertos en el Perú reciente”, en *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. 59, N° 1, Escuela de Estudios Hispano-Americanos (EEHA), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Sevilla, pp. 223-247.

Sarlo, B. (1994). *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo (17-79).

Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Stake, R. E. (s/f). “El caso único” en *El arte de la investigación en el estudio de caso*. Capítulo I. Thousand Oaks: Sage Publications.

Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL.

Tenti Fanfani, E. (1991). “Pobreza y Política Social: Más allá del neosistencialismo”. Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. *El estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Thompson, E. P. (1971). “The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century”. *Past & Present*, No. 50 (Feb.). Oxford University Press (76-136).

Ugaz, M. E. (2012). “Enfoque intercultural y primera infancia en Perú” en *Creceer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF (86-92).

Vommaro, G. (2012). “Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia”. Morresi, S. y Vommaro, G. (comp.) (2012). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo Libros (79-134).

Vommaro, G. (2017). “Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente”. *Pós Ciências Sociais* 14/27 (77-98).

Zapiola, M. C. (2010): “La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?”. En Lionetti, L. y Miguez, D.: *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires (Argentina): Prohistoria).

Zibecchi, C. (2014). “Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza. El caso de los Programas de Transferencias Condicionados en Argentina”. *Estudios Feministas* 22/1 (91-113).

Zimmermann, E. A. (1992). "Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890-1916". *Desarrollo Económico* 31/124 (545-564).

Weber, M. (1998). *El político y el científico*. Madrid: Editorial Alianza.

Wittrock, B. (1991): “Social knowledge and public policy: eight models of interaction”. Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock, B. Wollman, H. (ed.). *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. United Kingdom: Cambridge University Press (333-368).

Wortman, Ana, 2002: “Vaivenes del campo intelectual político cultural en la Argentina”, en Mato, Daniel (coord.): *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 327-338.

Marco normativo

Ley N° 10.903 (1919). *Patronato de Menores*. Publicada en el Boletín Oficial del 27-oct-1919, Número: 7711, Página: 781. Argentina.

Ley N° 26.061 (2005). *Protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Sancionada el 28 de septiembre 2005 y promulgada el 21 de octubre de 2005. Argentina.

Ley N° 26.233 (2007). *Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación*. Sancionada el 28 de marzo de 2007 y promulgada el 24 de abril de 2007. Argentina.

Fuentes documentales

Documento técnico (2006). Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Documento técnico (2012). Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Informe de Evaluación (2010). Área de Seguimiento y Evaluación, Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Jornadas Regionales en Huerta Grande, Córdoba e Ingeniero Maschwitz, Buenos Aires (2011). “Estado, comunidad y familias juntos por los primeros años”. Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Sistematización del trabajo con familias (2011). Región de Cuyo. Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.