



FLACSO
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN

**EL GOBIERNO DE LA PRIMERA INFANCIA:
RACIONALIDADES, POLÍTICAS PÚBLICAS, ÉTICAS Y RESISTENCIAS.**

**AUTORA
BIBIANA MARGARITA BUENAVENTURA RODRÍGUEZ**

**DIRECTORA
VALERIA LLOBET**

**BUENOS AIRES, ARGENTINA
2020**

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo cobra sentido en muchas experiencias y recorridos que realicé a lo largo del tiempo que fui escribiendo. Ahora, en este pedacito de espacio para agradecer, recuerdo que estando en primero de primaria nos pidieron hacer un dibujo de ‘la familia’ y al terminar la profesora me señaló que el dibujo tenía errores, no incluía a mi padre y, además, representaba demasiadas personas. En sentido estricto se refería a que no había una familia nuclear que se pudiera identificar claramente y, por tanto, no era una familia “normal”. Desde mi perspectiva, allí estaban todos los y las que participaban de mi cotidianidad, pero esta comprensión no encajaba o coincidía con la expectativa que tenía la profesora. Por este ‘desajuste’ estructural y por tanto más, quiero agradecer a mi propia versión de “familia”, a la red de afecto y cuidado que me acompaña desde siempre a: Margui, Pepe, Chichín, a la niña Oggui, Victor, Yona, Tali, Leito, Papen, Jose, Lucho, Caro, Titi, Grimo, Esteban, Nati, Bicho, cabezoncines y corocotico. A todos gracias por las conversaciones, la amorosidad, la presencia y el apoyo en sus múltiples y singulares manifestaciones.

Agradezco también a las otras versiones de esta red de hermandades y cariños que creó y enriqueció la vida en el camino recorrido entre nortes y sures. A Juan Camilo por la compañía y la aventura. A Valentina Pellegrino por las que siguen siendo conversaciones interminables, movilizandome y sacudiendo la matriz cachacocéntrica que se nos revela conforme me voy acercando a diferentes procesos del Movimiento Indígena en Colombia. A July, Lili, Liz y Mao por ser nido en la migración y desde entonces, en la vida. A Stella, Albi, Osmaldo, Diana, Mayix, Gonza, CaroK, Jenny, Lala, Iskra, Lula, Luisa, Jean Nilton, Jaime, Diana, Emilia, Sole C, Luz-A, Ine, Aleja, Nía, Alexa, Sole A, Alejo y a tantas personas que no llego a nombrar. Mil gracias por los proyectos colectivos, el apoyo y la compartida.

Agradezco especialmente al Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, a las Autoridades Indígenas del Territorio Ancestral Baç Ukwe Cxhabe Kha’buwesx de Sa’th Tama Kiwe por acogerme para vivenciar y aportar al fortalecimiento de la Educación Propia. Al equipo del Núcleo de Educación, en especial a Lourdes Tróchez y Samuel Cuchillo, también a Sigifredo Ortiz y Ziomara Garzón por su invitación a integrar el Equipo de Acompañamiento Pedagógico. Agradezco especialmente a las dinamizadoras comunitarias, compañeras e hiladoras de sueños compartidos: Rubiela Cuene, Olga Cuetia y Liliana Ordóñez. A los mayores, mayoras, sabedores espirituales y culturales, a los dinamizadores y dinamizadoras, y

a las semillas de vida. A la Guardia Indígena, Don Luis y Doña Rosalba Ortíz por el cuidado y el fogón con el que cuento desde entonces.

Agradezco también a una de las mujeres que marcaría profundamente la manera de leer y posicionarme en el mundo profesional y académico: María Cristina Torrado Pacheco, docente de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá y coordinadora del Observatorio Sobre Infancia, quien desde los encuentros académicos y una práctica profesional comprometida con la realidad social y política del país, sembró la inquietud por la búsqueda permanente de espacios, discusiones y reflexiones en torno a la relación entre política e infancia. Por procurar e instalar en cada una de sus clases y conversaciones el espacio de pregunta y compromiso ético-político desde la academia, expreso en tan pocos renglones, mi profundo agradecimiento por estar y coincidir en el camino.

Al equipo de Educación Intercultural del CINEP, conformado por Jenny Ortíz, Luisa Rodríguez, Federico Giraldo y Carolina Matíz. A las comunidades afroguajiras y Wayuu del sur de La Guajira, y muy especialmente a los pueblos Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta. Agradezco por abrir los caminos y la palabra hacia la comprensión de los distintos modos en los que se libran múltiples luchas por la defensa del territorio, una lucha por el cuidado de la vida misma. En conjunto, habilitaron emociones, confrontaciones y conversaciones que sacudieron más de un supuesto dado, movilizándolo reflexiones que han dado forma al presente escrito.

A Valeria Llobet directora de tesis, agradezco por su acompañamiento y confianza en el tiempo que me ha tomado construir mi trabajo de tesis, por su invitación a múltiples espacios de discusión intelectual, profesional y política; por insistir en ampliar las lecturas y perspectivas en un campo complejo como son los estudios sociales sobre infancia. Gracias, por alentarme a profundizar en mis propias explicaciones y puntos ciegos.

A las compañeras y compañeros del Centro de Estudios Desigualdades, Sujetos e Instituciones -CEDESI- del Programa Estudios Sociales en Infancia y Juventud de la UNSAM: Gabriela Magistris, Cecilia Gaitán, Florencia Paz, Laura Frasco, Carolina García, Marina Medan, Fira Chmiel, José María Vitaliti, Pablo de Grande, Rocío Fatyass, María Andrea Cuellar, Sandra Franco y María Consuelo Gaitán. Gracias por las lecturas críticas y cuidadosas, la compartida de sus escritos y por los comentarios a los textos propios. También agradezco al equipo de investigación “Burocracias, Derechos, Parentesco e Infancia” de la UBA coordinado por Carla Villalta y conformado por Soledad Gesteira, Agustín Barna, Julieta Grinberg, Soledad

Rojas, Florencia Graziano, Julián Pérez y Elsa Schwartzman. Ambos, equipos en los que cada uno de sus integrantes, desde su generosidad y trayectoria académica, como también desde el trabajo situado, en diálogo y comprometido, nutrieron y ampliaron lecturas del campo de estudios sociales sobre infancia en la región.

A Sandra Ziegler agradezco infinitamente su paciencia, comprensión y acompañamiento a lo largo de esta experiencia desde la Coordinación Académica de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación en la FLACSO – Buenos Aires. Al Ministerio de Educación Nacional de la República Argentina por la asignación de la beca mediante la cual fue posible contar con condiciones materiales para realizar mis estudios de posgrado en este país. A Lorena Yaber por su apoyo desde el Programa de Becas Internacionales de Posgrado.

Por último, agradezco infinitamente el acompañamiento y aliento que he tenido a lo largo de este camino por parte de Pedro Manrique Figueroa. Desde su lectura amorosa, conversaciones y revisiones hizo del proceso editorial un juego en serio, que, en clave de pequeñas intervenciones, acompañó esta experiencia profundamente polifónica para presentarla como un texto “de autor”.

RESUMEN

El presente trabajo se inscribe en el campo de estudios sobre gobierno de la infancia y se centra en analizar el lugar que ocupa la diferencia etaria como dimensión de análisis de la cuestión social. Argumentamos que las recientes políticas sociales para la primera infancia constituyen nuevos modos de gobierno con efectos en la reinscripción de relaciones sociales, enfatizando en los efectos de la intervención estatal en la normalización de relaciones de desigualdad social.

El abordaje teórico-metodológico del trabajo se desarrolla en clave de la analítica del gobierno. Este abordaje propone examinar el gobierno de la primera infancia en tres dimensiones: racionalidades, tecnologías y subjetividades. Cada uno de estos ejes estructura la organización del documento. En la primera parte se trabajan las racionalidades de gobierno, las narrativas y condiciones de posibilidad que sustentan la emergencia de la primera infancia como categoría social. En la segunda parte, se analiza el papel de las políticas públicas entendidas como técnicas de gobierno. También se profundiza en las éticas y subjetividades que surgen la implementación. A partir del caso colombiano, en particular la estrategia nacional para la primera infancia “*De cero a siempre*” (2010-2014) se analiza la emergencia, usos y efectos desde un estudio de caso en comunidades priorizadas, es el caso de los pueblos indígenas en el suroccidente colombiano, aquí analizamos tanto los espacios de generación estatal, como el orden comunitario-organizativo que se construye y resiste esta política.

Al hacer uso de una aproximación basada en una analítica del gobierno, el trabajo propone otros enfoques para pensar la primera infancia, al problematizarla como una etapa en la vida, y desarrolla su construcción como un régimen discursivo que despliega procesos de normalización y regulación social, fuertemente ligados a proyectos globales que vinculan el problema de la infancia con agendas de desarrollo.

Palabras Clave: *gobierno de la infancia, primera infancia, políticas públicas, diferencia etaria, diferencia cultural, desigualdad, Foucault.*

ABSTRACT

This work is part of the field of studies that has been called government of childhood. It focuses on the analysis of the role that age difference has played as a dimension to understand social matters. We argue that recent social policies for early childhood inform new modes of government with effects on the construction of social relations based on gender, class and race, emphasizing the effects of state intervention in the normalization of relations of social inequality.

As theoretical and methodological approach, we use the analytics of government. It proposes examining the government of early childhood in three dimensions: rationalities, technologies and subjectivities. Each of these axes structures the organization of the work. In the first part, we study the government rationalities, narratives and conditions of possibility that shed light on the emergence of early childhood as a social category. In the second part, we analyze the role of public policies understood as government techniques. Lastly, we explore the ethics and subjectivities that arise from its implementation. For the Colombian case, we take the national strategy for early childhood “*De cero a siempre*” (2010-2014) and examine a case study in prioritized communities by that strategy. Particularly, the case of indigenous communities in southwestern Colombia. We analyze both the policies coming from the state, and the community-organizational order that is built and resists this policy.

By using analytics of the government as our approach, the work proposes other perspectives to think of primary childhood not as a stage in life but rather as a discursive regime that unfolds processes of normalization and social regulation, strongly linked to global projects that connect the problem of childhood with development agendas.

Key words: government of childhood, early childhood, public policies, age difference, cultural difference, inequality.

INDICE

INTRODUCCIÓN	9
<i>Acerca del presente estudio</i>	13
<i>Hacia una problematización y análisis sobre el gobierno de la primera infancia</i>	16
<i>Organización del texto</i>	19
I. INFANCIA Y PRIMERA INFANCIA: GOBIERNO, NARRATIVAS Y PROBLEMATIZACIÓN.	23
1.1 <i>El gobierno como ejercicio de poder. Conceptualización para una analítica del gobierno de la infancia</i>	25
<i>El gobierno como ejercicio de poder.</i>	26
1.2 <i>Razones y racionalidades: narrativas que estructuran la infancia y la primera infancia como problemas de gobierno.</i>	30
1.2.1 <i>Narrativas civilizatorias</i>	31
1.2.2 <i>Narrativas esencializantes: infancias no-modernas e infancias otras.</i>	40
<i>La infancia no-moderna</i>	41
<i>Las infancias otras</i>	51
1.2.3 <i>Narrativas desarrollistas: la infancia como medida de desarrollo</i>	54
<i>Pobreza, infancia y desarrollo</i>	56
<i>La infancia como medida del desarrollo</i>	62
II. LA ALQUIMIA DISCURSIVA DE LA PRIMERA INFANCIA	68
2.1. <i>De la ciencia de las edades de la vida a la política de la primera infancia.</i>	72
<i>La emergencia de ‘un sujeto completamente nuevo’</i>	73
<i>La naturaleza teleológica y eugenésica de la primera infancia</i>	81
<i>La dimensión política de la primera infancia</i>	86
<i>El niño americano y ‘el problema indígena’</i>	89
2.2. <i>El desarrollo infantil temprano - ‘the early child development’</i>	96
<i>La dimensión transnacional del gobierno de la primera infancia</i>	97
<i>La cuestión social y la primera infancia</i>	103
<i>La politización y economización de la vida</i>	104
III. POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA: TECNOLOGÍAS Y SUBJETIVIDADES DE GOBIERNO.	110
3.1. <i>Las políticas públicas como tecnologías de gobierno</i>	113
<i>Desarrollo y planeación: condiciones de emergencia de las políticas públicas</i>	115
<i>Productividad normativa: políticas públicas sobre infancia y primera infancia en la región.</i> ..	119
<i>Periodo entre 1930 y 1970</i>	120
<i>Periodo entre 1970 y 1990</i>	123
<i>Periodo entre 2000 y 2018</i>	128

3.2. La “Estrategia de atención integral para la primera infancia: De cero a siempre”	136
3.3. Política para primera infancia de cero a siempre: apropiaciones, éticas y resistencias.	152
<i>El contexto del texto.</i>	153
<i>De ser objetos de políticas a ser conceptualizadoras de las políticas: educación y primera infancia en el norte del Cauca</i>	157
<i>Aportes para construir una propuesta desde lo propio: la Asamblea del Proyecto Global</i>	158
<i>El Plan Semillas de Vida: las políticas como arenas de negociación y disputa de hegemonía.</i> .	163
<i>La vida no se negocia de a pedacitos: la disputa de sentidos por la identidad y la autonomía desde las “semillas de vida”</i>	165
<i>La modalidad propia e intercultural: un proceso de "abajo hacia arriba”</i>	166
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFÍA.....	170
ANEXOS.....	184

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Productividad Normativa sobre Infancia y Primera Infancia en la Región 1931-2018.....	119
Gráfica 2. Productividad Normativa sobre Infancia y Primera Infancia 1930-2018.....	120
Gráfica 3. Productividad Normativa sobre Infancia 1991-2018.....	126
Gráfica 4. Productividad Normativa Infancia y Primera Infancia en América Latina y el Caribe.....	129
Gráfica 5. Productividad Normativa Educación* en América Latina y el Caribe 1930-2018	133
Gráfica 6. Productividad Normativa Colombia 1930-2018	149

INTRODUCCIÓN

*“(…) el problema no es ya de la tradición y del rastro, sino del recorte y del límite; no es ya el del fundamento que se perpetúa, sino el de las transformaciones que valen como fundación y renovación de las fundaciones”
(Foucault, 1984: 7)*

En las últimas décadas, la preocupación por la infancia ha venido ocupando un lugar central en los modelos y perspectivas de desarrollo de la región. Esta centralidad se manifiesta en la formulación de políticas públicas dirigidas a esta población, su priorización en el diseño e implementación en las políticas sociales, educativas y económicas, así como en los compromisos políticos y financieros dentro de las agendas de gobierno en distintos países de América Latina y el Caribe. Como afirma Valeria Llobet, la infancia se ha convertido en el núcleo de las políticas de protección social (Llobet, 2012: 11). Enlazadas a las convenciones y declaraciones promulgadas en el orden internacional, podemos observar que en la década entre 1990-2000 se expidieron alrededor de 78 normativas y en la siguiente década se sancionaron 203 normativas dirigidas a la población de niños y niñas en América Latina y el Caribe. Un número importante de estas normativas se concentran en países como Colombia (43), Argentina (42), Perú (41), Chile (24) y Brasil (27), en contraste con países como Cuba (9) o México (17)¹. Sin embargo, más allá de las diferencias cuantitativas, estas cifras expresan que, unos y otros dan por sentado que niños y niñas de edades cada vez más tempranas deben tener un lugar central y prioritario en los programas y políticas de desarrollo social.

La significativa explosión de normativas dirigidas a la infancia se acompaña de un cambio cualitativo: emerge “la primera infancia como una población diferenciada”. Encontramos, por ejemplo, que para el periodo entre los años 1930 y 1990 fueron promulgadas alrededor de 15 normativas que enfatizan en la primera infancia; y a partir de 1990, más de un centenar de políticas hacen especificidad en la misma población. El aumento en la productividad normativa da cuenta tanto del surgimiento de la primera infancia como una población específica, así como también de las políticas públicas como una modalidad de gobierno e intervención social sobre esta población.

Podría afirmarse que este giro intenta dar respuesta a la crisis de las distintas formas que adoptó el modelo del Estado de bienestar en el contexto latinoamericano, al menos en lo que a las intervenciones dirigidas a la infancia se refiere. En el contexto de fortalecimiento del neoliberalismo, junto con el desgaste y la crítica a las macroinstituciones que gestionaban la

¹ Datos del Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina -SIPI-<http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>

intervención estatal en estas poblaciones, se puso en entredicho la relación naturalizada entre educación-infancia-progreso social y se produjo una cadena más renovada y detallada: educación inicial-primera infancia-desarrollo integral. Esta última favorece un nuevo modelo de gobierno que, mediante el mecanismo de la política pública, desplaza responsabilidades del Estado a múltiples actores, con protagonismo de actores/sectores privados y comunitarios, y se instala la noción de la primera infancia como un área de inversión que dará frutos en el futuro, así como el horizonte de sentido del desarrollo. En otras palabras, los procesos de intervención planificada son dirigidos a familias populares y las nuevas generaciones son fragmentadas e imaginadas como eje del desarrollo y la transformación social. Un enfoque que en clave de primera infancia actualiza la construcción de la infancia desde la misma modernidad asegurando “que el desarrollo de los niños en los primeros años de vida es determinante no sólo para el individuo, sino para el destino de las naciones” (Young, 1996 en Fonseca, 2012:190).

De acuerdo con esta nueva perspectiva, los gobiernos ubican la primera infancia como respuesta pertinente para hacer frente a la deuda latinoamericana hacia las nuevas generaciones. De manera más precisa, se argumenta que la inversión en la población infantil más desfavorecida “promueve la equidad y la justicia social y al mismo tiempo promueve la productividad en la economía y en la sociedad en general” (Irwin, et. Cols, 2007). La primera infancia se convierte en blanco estratégico para la superación de graves problemas sociales como son la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Esta concepción de primera infancia da forma a las modalidades de intervención en al menos dos aspectos principales. Por un lado, supone una importante focalización en las familias de poblaciones vulnerables entre las que se incluye a comunidades históricamente marginalizadas, sumidas en la ambivalencia de la atención del Estado, que oscila entre el abandono y la atención intermitente. Por otra parte, ubica la educación en el centro de la estrategia, la cual, bajo la retórica de garantizar el derecho a la educación desde los primeros años de vida (Early Child Development), permite ordenar las diferencias entre dichas poblaciones y garantizar el gobierno sobre ellas.

Se adjudica a la primera infancia una suerte de destino manifiesto que convierte en ‘factor crítico’ la atención a niños y niñas ‘más pobres y vulnerables’ desde antes de su nacimiento. Al hacerlo se garantizarían importantes resultados, por ejemplo, superar la transmisión intergeneracional de la pobreza. En síntesis, invertir en la primera infancia y el desarrollo infantil temprano es invertir en el futuro de los niños pobres, las familias, comunidades y humanidad. Como afirma Marie Young “los programas integrados de desarrollo infantil

temprano probablemente sean la intervención más efectiva para ayudar a niños pobres, familias, comunidades y naciones a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza” (1996:12)².

Esta visualización y tratamiento de niños y niñas más pequeños como prioridad social y política ha sido celebrada y resaltada por diversos sectores sociales que se movilizan a favor y en nombre de la infancia y la primera infancia³. Lo mismo ocurre con un amplio sector institucional y académico involucrado en el campo de estudios sobre políticas e infancia⁴. Entre estos últimos se encuentran organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), United Nations Children's Fund (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas (ONU); fundaciones globales enfocadas en desarrollo infantil como la Bernard van Leer Foundation. A nivel regional y local, vemos algunos ejemplos en el caso mexicano con coaliciones como “Pacto por la Primera Infancia” y en el caso colombiano con fundaciones como el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (FPAA), o el Centro de Investigación en Desarrollo y Educación (CINDE).

Ahora bien, sostenemos que este cambio no obedece a una simple mudanza retórica en la manera de nombrar las etapas de la vida. La proliferación de discursos, la emergencia de estrategias estatales para gobernar, así como de instituciones que regulan y orientan la vida social de los niños y niñas, son indicadores del surgimiento de una serie de arreglos que involucran un campo complejo de saberes, técnicas y subjetividades. La prioridad política y estratégica de la *primera infancia* en las agendas de gobierno, a través de planes nacionales y globales, más que una excepcionalidad a celebrar, nos indica un cambio en los procesos de significación/intervención sobre la infancia. Es un cambio que da cuenta de un proceso de gobierno mucho más amplio, el cual considera a determinados sujetos necesitados de protección para convertirlos en objetos de intervención (Vianna, 2010; Villalta, 2012).

Este es un cambio que amerita un escrutinio analítico y es el objetivo del presente trabajo. Para ello, haremos uso de enfoques conceptuales que dan relevancia a la problematización del Estado y su accionar con relación a la primera infancia. Tomaremos distancia de enfoques que

² “Integrated early child development programs may be the single most effective intervention for helping poor children, families, communities, and nations break the intergenerational cycle of poverty (...)” (Young, 1996:12). Ésta y las traducciones que siguen son propias.

³ Ver “Memorias del Primer y Segundo Foro Internacional: Movilización por la Primera Infancia” realizados en los años 2003 y 2006 respectivamente. Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez -FPAA- e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-. Programa de apoyo para la Política de Primera Infancia.

⁴ Área de estudios desarrollada desde la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño -CIDN- a las leyes nacionales en diferentes países.

sostienen que la resolución de situaciones de desigualdad e inequidad dependen de la intervención estatal (Peralta y Fujimoto, 1998; Castañeda, 2009; Durán y Torrado, 2017). Consideramos que estos enfoques dejan de lado el papel que ha jugado el Estado en la producción de las mismas condiciones de desigualdad social que intenta solventar. Retomaremos una lectura crítica al Estado y su conceptualización presente en los trabajos de Zapiola (2006); Vianna (2007); Villalta (2012); Llobet (2012). Estas autoras ponen en cuestión las visiones monolíticas del Estado (Haney, 1996) y desplazan el análisis hacia los lugares y las acciones que despliegan un universo de actores, instituciones y burocracias que actúan en campos específicos y de manera articulada en la construcción de la infancia como objeto naturalizado de intervención. Son abordajes que consideramos relevantes para nuestra perspectiva en tanto visibilizan el rol que juega el accionar estatal en la construcción de identidades sobre ciertos grupos, sobre ciertos sujetos sociales y sobre los modos específicos que se crean y se direccionan para su regulación. Aquí revisaremos los trabajos de Fonseca (2005; 2009); Rizzini (1992, 2001), Barna (2015), Magistris (2017), Rojas (2017; 2018) y Paz (2018; 2019). En particular, nos interesan sus análisis sobre los modos en que se configura el aparato estatal y los sentidos y significados que están en juego en su accionar como una manera de entender los saberes, tecnologías y prácticas que operan en la intervención hacia la infancia.

Por otra parte, seguimos los planteamientos sobre las políticas públicas de Shore (2010), Das y Poole (2004) y Pellegrino (2017). En especial, nos interesa su señalamiento sobre el carácter indeterminado y las posibilidades para la acción que surgen en los procesos de implementación de las políticas públicas, que, como documentos, son manipulados e interpretados. En ese sentido, tomamos distancia de las construcciones en las que el Estado y la infancia son simplificadas y definidas como entidades invariables, homogéneas y universales; y de la comprensión de la política pública como marco de acción unilateral y lineal al momento de su implementación.

Teniendo en cuenta que entendemos el accionar estatal y las concepciones sobre la infancia como un conjunto de actores, relaciones sociales, sentidos que constituyen prácticas, y formas de intervención que apuntan a incidir sobre ese objeto, no podemos pasar por alto la importancia de problematizar y de reparar en los efectos y las dinámicas que adquieren dichas intervenciones. Son un campo de disputa social y política donde de manera continua se redefinen sujetos, relaciones sociales y ejercicios de poder. Cómo lo afirma Llobet, se trata de un escenario en donde “(...) las negociaciones de sentidos constituyen un espacio de diferencias de poder, mediante el establecimiento de límites y fronteras que legitiman y reactualizan

relaciones sociales” (Llobet, 2012:10). Este abordaje nos permite estudiar los modos en los que los cambios en las formas de gestión de la infancia se articulan a la construcción y reproducción de relaciones sociales más amplias, como sucede por ejemplo con la desigualdad social (Llobet, 2009).

En ese orden de ideas, comprendemos la emergencia de la *primera infancia* como un constructo situado histórica, cultural y políticamente que tiene efectos en las relaciones sociales y en las dinámicas del poder. Planteamos que la primera infancia no se corresponde necesariamente con un sujeto universal/homogéneo, ni con la “naturaleza” de una población. Entendemos que es un constructo de saber/poder que surge en un marco histórico fuertemente anclado en discursos más amplios acerca del desarrollo y su supuesta lucha contra la pobreza y la desigualdad. De modo que, más que caracterizar esta franja etaria, nos centramos en la primera infancia como una categoría que debemos problematizar, al analizar las condiciones de su emergencia, así como los mecanismos de intervención.

Acerca del presente estudio

Inscribimos nuestro trabajo en el campo de estudios sociales de infancia, específicamente sobre el gobierno de la infancia. Esta línea de estudios argumenta que las políticas sociales para la infancia constituyen nuevos modos de gobierno, con efectos en la reinscripción de relaciones sociales. Particularmente retomamos los trabajos de Vianna (2007), Glockner (2014); Barna (2015); Magistris (2016), Rojas (2017) y en cuanto a la primera infancia los trabajos de Fonseca (2011); Santillán (2016); González (2018) y Paz (2018), entre otros.

Siguiendo a Fraser (1989) y Llobet (2009), podemos decir que el alcance de la primera infancia como un constructo de saber/poder no sólo construye la edad como una categoría social, sino que la resignifica para articularla a otras diferencias como son la clase, la etnia y el género, entre otras. Estos nuevos modos de gobierno suscitan un reordenamiento que incluye y a la vez excede a los niños y niñas, al considerarlos al mismo tiempo sujetos y objetos de intervención de las políticas de protección social.

Nuestro *enfoque teórico* se estructura a partir de tres fuentes. En primer lugar, retomamos las reflexiones de Joan Scott sobre la trama de desigualdades que se tejen y se producen alrededor de la categoría de género que si bien parte de la diferencia de sexos da lugar a un universo más amplio de relaciones sociales y de poder en el que las diferencias de género crean y dan paso a otros modos sociales y políticos (Scott, 2006). Para el caso de la primera, Scott nos da luces para comprender cómo, si bien se trata de sujetos anclados en la diferencia etaria,

ésta se recrea y articula a otros mundos de la vida marcados por la exclusión social, la discriminación étnica y de género.

En segundo lugar, retomamos los planteamientos de Michel Foucault, en especial sus aportes sobre la analítica de gobierno en la producción de sujetos discursivos, en los modos de disciplinamiento y en los procesos de subjetividad que generan relaciones de poder en contextos situados. Igualmente, hacemos uso de algunas interpretaciones y aplicaciones de esta analítica en contextos regionales y localizados como las desarrolladas por Escobar (1994), Restrepo (2008), Castro-Gómez (2010).

Entendemos el gobierno como el campo posible de acción sobre los otros (Foucault, 1991): como patrones de poder y regulación que forman, guían y gestionan la conducta social (Rose, 1990, 1999; Haney, 2010) y que, en el marco de las responsabilidades administrativas se abordan como problemas a ser resueltos (Inda, 2011). Esta concepción incluye tanto la noción de dirección y/o encauzamiento de la conducta, como las formas de discursos y prácticas de gobierno en contextos sociohistóricos específicos (Restrepo, 2011). Siguiendo a Inda, el gobierno es “un campo heterogéneo de pensamiento y acción; que se constituye sobre una multiplicidad de autoridades, conocimientos, estrategias y dispositivos que han buscado gobernar la conducta con fines específicos” (2011:102). Es importante resaltar que en estas reflexiones el término «gobierno» no se refiere a las actividades del Estado y sus instituciones, sino a cualquier esfuerzo racional por influenciar o guiar la conducta de seres humanos por medio de una injerencia sobre sus formas de vida, esperanzas, deseos, circunstancias o entorno. El mundo de las relaciones sociales está por tanto constituido, entre otras cosas, por una voluntad de gobernar. Como señala Rose:

“los vínculos intrínsecos entre las estrategias de conocimiento y direccionamiento de entidades de gran escala y los planes para administrar las acciones de seres humanos particulares, así como la forma en que la conducta y las circunstancias de los individuos se conectan con la seguridad y bienestar de la población completa” (1999:5).

En ese sentido trabajaremos el ‘gobierno’ como una categoría útil a la hora de comprender *la relación* entre individuos y entre ellos y las cosas. Como plantea Foucault:

“(…) a las cosas de las que el gobierno debe hacerse cargo son los hombres, pero en sus relaciones, sus vínculos, sus imbricaciones con esas cosas que son las riquezas, los recursos, las provisiones, el territorio, por supuesto, en sus fronteras, con sus condiciones, su clima, su aridez, su fertilidad; son los hombres en sus relaciones con esas diferentes cosas que son los usos, las costumbres, los hábitos, las maneras de hacer o de pensar, y finalmente, son los hombres en sus relaciones también con esas otras cosas que pueden ser los accidentes o las desgracias, como el hambre, las epidemias o la muerte (Foucault, [1999: 183-184] 2000: 208-209).

Para dar cuenta de estas relaciones, Nikolas Rose y Peter Miller (1992), Mitchell Dean (1999) y Jonathan Inda (2011) han planteado una analítica del gobierno que se estructura en

tres dimensiones: *racionalidades, técnicas y sujetos-subjetividades*. Las *racionalidades de gobierno* hacen referencia a las formas de conocimiento, de experticia y de cálculo que hacen posible que pensemos a los seres humanos como susceptibles de programación política. Las *técnicas de gobierno* se refieren a los mecanismos prácticos, los instrumentos y los programas por medio de los cuales autoridades de distintos tipos buscan dar forma e instrumentalizar la conducta humana. Y los *sujetos de gobierno* envuelven los diversos tipos de identidad individual y colectiva que emergen a partir de, y al mismo tiempo sustentan, la actividad gubernamental. Esta dimensión también incluye las diferentes formas en que agentes particulares negocian formas de la actividad gubernamental, esto es cómo las acogen, adaptan o rechazan. Tal como afirma Dean “aunque las prácticas gubernamentales puedan buscar crear tipos específicos de sujetos, esto no significa que su éxito esté garantizado. Los individuos tienen la capacidad de negociar los procesos a los cuales son sometidos y, de hecho, lo hacen” (1999:31).

En este sentido nuestro trabajo pregunta sobre el papel de las políticas para la primera infancia en tanto modos de gobierno, es decir, sobre los medios y mecanismos a través de los cuales emerge y se constituye la primera infancia. Las políticas producen identidades en la que se inscribe a la población de los niños y niñas, articulando un conjunto de operaciones sobre los individuos y las poblaciones. En otras palabras, las políticas son prácticas sociales, disciplinas y saberes que configuran un sujeto sobre el cual se proscriben formas para tratarle, de hablar de él e instituciones que le regulen (Foucault, 1990).

Como afirma Stuart Hall “la gente no está irrevocable e indeleblemente inscrita con ideas que ellos *deberían* pensar; la política que ellos *deberían* tener no está impresa ya, como si existieran, en sus genes sociales” (Hall, 1985:96). En ese sentido, se trata de una pregunta acerca de las modalidades e historicidades desde las que ciertas identidades son configuradas, en momentos determinados y en articulación con diferentes aspectos de la vida social y política (Restrepo, 2004). Se trata de interrogar el proceso mediante el cual la primera infancia se ha constituido como una prioridad en la agenda y las políticas de Estado. Especialmente cuando se le considera como un problema social dentro de comunidades históricamente marginalizadas, en las que el Estado destina y focaliza sus intervenciones a través de programas diseñados para esta población. En síntesis, son todas cuestiones que nos trazan un recorrido sobre la emergencia de *la primera infancia* a partir de “las circunstancias históricas, sociales, institucionales en las que se torna posible y visible” (Carli, en Llobet: 2009: 7-8).

Hacia una problematización y análisis sobre el gobierno de la primera infancia

Como estrategia metodológica, trabajamos a partir del principio foucaultiano de *problematización* (Foucault, 1988; Castel, 1994, 2013; Restrepo, 2008; Rojas, 2017). La problematización como estrategia analítica y metodológica nos permite tomar distancia de la dicotomía sujeto/objeto de análisis, atendiendo en su lugar a “(...) cómo y porqué ciertas cosas (conductas, fenómenos, procesos) se convierten en un problema”⁵ (Foucault, 1988:17). Esto implica considerar que la *primera infancia* no es un objeto dado y preexistente a su formulación como objeto de intervención, sino que adquiere su condición de realidad cuando se construye como una preocupación que amerita regulación social.

Nos interesa remover la falsa evidencia que sustenta asumirla como una entidad, en lo que pareciera ser una renovación de la experiencia compartida y deseada por todos y para todos los niños y las niñas, para resaltar su compleja vinculación con procesos históricos múltiples. Es una apuesta por evidenciar las estrategias mediante las cuales prácticas, fenómenos y procesos estructuran el comportamiento de ciertos individuos. En palabras de Foucault, “(...) el conjunto de prácticas discursivas o no discursivas que hace que algo se lo constituya como un objeto del pensamiento” (1982:59). En ese sentido se trata de analizar la primera infancia en su emergencia como objeto, la cual se expresa a través de los programas y las prescripciones razonadas y calculadas según las que se deben organizar instituciones, espacios y comportamientos.

Consideramos las políticas como márgenes que prescriben la interpretación de las necesidades y subjetividades, orientando así la distribución de las posibilidades y los efectos en la consolidación de ciertos significados y sentidos (Llobet, 2011; Fonseca y Schuch, 2009). Aquí retomamos el análisis de Llobet (2012) acerca del doble sentido que adoptan las políticas para la infancia en tanto son un escenario central para la construcción de la infancia como categoría, así como el escenario en donde “(...) las dimensiones culturales de las políticas desempeñan un papel en los mentados procesos de legitimación y producción de desigualdad infantil” (Llobet, 2012: 10). En ese sentido, problematizar implica mostrar cómo la implementación de las políticas para la primera infancia construyen esos sujetos y ponen en operación procesos de regulación y reordenamiento de las relaciones sociales que de éstas se derivan (Fonseca, 2012).

⁵ Traducción propia de “(...) *the process of “problematization” which means how and why certain things (behavior, phenomena, processes) became a problem*” en Foucault, Michel (1988) “On problematization. The History of the Present”, 4 (4), 16-17. Pág. 17.

Al desnaturalizar la categoría *primera infancia* y entender sus efectos en el campo social, proponemos un acercamiento crítico para problematizarla en su novedad –en el sentido foucaultiano– y convertirla en un factor de diferenciación a través del cual se cristaliza un proceso social e histórico más amplio y complejo (Fonseca y Cardarelo, 2005; Vianna, 2007). Retomando el argumento de Scott (1998) en clave de nuestro tema, al desesencializar y ahondar en la *primera infancia* como una categoría analítica, nos encontramos con un hecho producido cultural e históricamente. En este orden de ideas, nuestra comprensión sobre la primera infancia considera su uso más extendido, esto es como una clasificación etaria, para entenderla como una conceptualización que produce la diferencia social, discursivamente constituida (Mintz, 2006). Por ello, es indispensable comprender los dispositivos mediante los cuales se produce esta diferencia (Hall, 1996), en tanto sus características y usos particulares no son necesariamente homogéneos dentro de determinados sectores poblacionales. De tal suerte que la categoría infancia busca ser universal y homogénea, pero se encuentra siempre con la heterogeneidad de los tiempos y lugares de su aplicación. Por ejemplo, la categoría de primera infancia no opera igual en centros urbanos, rurales, comunidades indígenas, campesinas o simplemente en distintas regiones de un mismo país.

Nuestro interés por enfatizar en las políticas como discursos/prácticas situadas en contextos localizados, nos permite articular una mirada macro, a partir del análisis de políticas públicas, con una mirada micro a partir de la implementación de las políticas desde experiencias situadas. El *objetivo de nuestra investigación* es analizar la emergencia, los usos y los efectos de la implementación de las políticas para la primera infancia y su relación con los procesos de regulación y reordenamiento de las relaciones sociales dentro de sectores populares. Nos centramos en analizar tanto el proceso de emergencia e implementación de políticas públicas dirigidas a la primera infancia, como en sus efectos en relación con la acción estatal y la desigualdad social en clave de los procesos de diferenciación étnica y generacional.

El *tipo de investigación* es un estudio cualitativo de tipo descriptivo-interpretativo que pone acento en la *comprensión* de los diversos significados que se tejen en torno a la construcción de un hecho como un problema social. Al hacerlo, examinamos las tensiones y disputas en juego y los efectos que esos significados tienen en las relaciones de poder. Es por esto que no tiene la pretensión de producir un conocimiento válido universalmente, sino mirar la producción de conocimientos y sus efectos sociales y políticos.

El *diseño y la orientación metodológica* consiste en realizar, en primer lugar, una aproximación a las fuentes y debates que estructuran el campo de estudios sociales sobre infancia. Esta aproximación busca situar el enfoque teórico y metodológico de este trabajo. En segundo lugar, se realiza una suerte de arqueología y genealogía de la emergencia de la primera infancia en la región. En tercer lugar, se exploran los mecanismos y efectos de esta construcción en el caso colombiano a partir de un análisis de la estrategia de atención integral para la primera infancia “*De cero a siempre*”.

Por último, para examinar los efectos de la política, tomamos como referencia la experiencia de pueblos indígenas del Cauca en el suroccidente colombiano en el proceso de implementación de la política “*De cero a siempre*”. Nos interesa indagar los efectos que ha tenido este programa al tratarse de un caso en el que las comunidades indígenas han pasado de ser objetos de las políticas a conceptualizadoras de las políticas sobre educación y sobre la primera infancia. De manera que se trata de experiencias que desde las prácticas de resistencia disputan y ponen en tensión la hegemonía del sentido de la educación y de la primera infancia (Szulc, 2015), desde la perspectiva diferenciada que prioriza sus propias necesidades frente a las que se proponen desde la política oficial.

El campo empírico busca articular nuestras categorías analíticas -saberes, las técnicas y las subjetividades- con situaciones. De acuerdo con esto se realizará en las siguientes dimensiones: a) La política nacional “*De cero a siempre*” es la primera política pública de carácter nacional que se ejecuta como programa con enfoque diferencial dentro de las comunidades indígenas dirigido a niños y niñas que no cuentan con atención en ninguna modalidad institucional; b) La implementación dentro de uno de los territorios que pertenecen a la organización indígena con mayor estructura político-administrativa del territorio nacional, y que cuenta con un importante desarrollo de un Sistema Educativo Indígena Propio, como propuesta alternativa y diferenciada a las propuestas por el Estado en cabeza del Ministerio de Educación Nacional; c) La implementación de la estrategia “*De cero a siempre*” en uno de los resguardos que han generado resistencias respecto a la política oficial-estatal.

La *unidad de análisis* se concentra en el proceso de emergencia de la categoría y su implementación, es decir, los modos en que se reorganizan las instituciones y los actores para atender las políticas más que en el estudio de las diferentes tipologías y escalas de dichos instrumentos de política. Abordaremos los actores institucionales, sociales y comunitarios que

participan de cada uno de los programas, atendiendo a las prácticas, discursos y sentidos institucionales que le asignan a la primera infancia como objeto de intervención.

Las técnicas de producción de datos incluyen: a) *análisis documental*. Se tendrán en cuenta documentos normativos que sustentan las políticas públicas para la primera infancia, así como la política “cero a siempre”; y aquellos desarrollados por las comunidades como son: normativas, guías pedagógicas, acuerdos relacionados a la defensa por la autonomía cultural, educativa y con relación a los niños y niñas; y los documentos vinculados a la implementación de la política en el contexto local del resguardo, entre los que se pueden mencionar el Plan Operativo Atención Integral, Conclusiones de las Asambleas del Proyecto Global, actas, acuerdos e informes. b) *Observación participante*: En tanto el referente empírico del presente estudio son las prácticas y discursos de los agentes que participan en la implementación de la política “*De cero a siempre*”, se optó por realizar observación participante. Se entiende este método como un proceso de interacción con los agentes sociales (Guber, 2004), en distintos espacios de encuentro: asambleas, capacitaciones, reuniones, espacios de acompañamiento y demás actividades relacionadas con el programa a lo largo del desarrollo del trabajo de campo. c) *Entrevistas semi-estructuradas* a diferentes actores que participan en la implementación de la estrategia “*De cero a siempre*” en el territorio (Ver Anexo III).

Las entrevistas se realizaron siguiendo criterios de orden: a) *organizativo* a nivel institucional y comunitario: líderes de la comunidad, coordinadores del programa, asesores pedagógicos, padres, madres, niños y niñas que son beneficiarios del programa. b) *temporal*: actores que dan cuenta del proceso de implementación del programa en el periodo (2011-2015); c) *territorial*: las personas entrevistadas y los espacios de observación se realizaron en las tres zonas en las que se organiza el Resguardo, en este caso zona alta (que hace parte de casco urbano del municipio), zona media (la zona históricamente más fortalecida políticamente y zona baja (zona más cercana a las ciudades con mayor desarrollo económico y comercial). El *registro de la información* se realizó en diarios de campo y grabaciones de audio.

Organización del texto

Para dar cuenta de lo planteado anteriormente, hemos estructurado el documento en tres apartados y otro de conclusiones, atendiendo a las dimensiones analíticas: razones de gobierno, técnicas de gobierno, sujetos de gobierno y éticas. **En el primer capítulo** presentamos los antecedentes y definiciones teórico-conceptuales del campo de estudios sobre infancia enfatizando en aquellos que se centran en el gobierno de la infancia. Debido a que nos interesa

problematizar el lugar que ocupa la primera infancia como constructo, partimos de presentar antecedentes del campo más amplio de estudios sobre infancia. Consideramos que desarrollar una problematización de la primera infancia requiere abordar ‘el proceso de las condiciones anteriores de existencia’ (Hall, 2007), en el sentido de procesos de sedimentación de larga duración que preceden a la conceptualización de esta actual, hiperespecífica y hegemónica categoría.

En el segundo capítulo describimos las condiciones de emergencia de las formas de regular y gestionar la infancia, identificado algunas variaciones y tendencias que históricamente fueron constituyendo el gobierno de *la primera infancia* como una de las formas en las que se conceptualiza y configuran la formación como categoría. El propósito de este capítulo es visibilizar las nuevas continuidades y rupturas en los modos de problematizar la primera infancia en el contexto de la región y en Colombia. En la segunda parte, nos centramos en presentar el sistema de relaciones desde el que se configura el gobierno de la primera infancia como problema y objeto de intervención privilegiado por las prácticas estatales y en las agendas de desarrollo transnacionales, en el marco del desarrollo infantil temprano o *early child devolepment*.

En el tercer capítulo busca dar cuenta de los modos que adopta la intervención estatal hacia las nuevas generaciones en el momento actual. Presentamos una caracterización de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia a partir de la productividad normativa y de innovaciones legislativas en la materia. Para la primera parte del capítulo hacemos uso del repositorio digital del Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina - SIPI-⁶. El SIPI es un sitio especializado en el marco legal, las políticas sociales e intervenciones orientadas a la primera infancia en diferentes países de Latinoamérica. A partir de un ejercicio de sistematización describimos la emergencia, trayectoria y posicionamiento de la primera infancia como constructo en el contexto regional, haciendo énfasis en los sentidos y el vínculo entre primera infancia/educación inicial como objeto de la atención e intervención estatal.

En la segunda parte de este capítulo, mediante la presentación y caracterización de la implementación de políticas para *la primera infancia*, profundizamos en el análisis de caso en el contexto colombiano teniendo en cuenta que: a) es uno de los países que, en comparación

⁶ El Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina –SIPI- <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>, es una iniciativa del IPE UNESCO de Buenos Aires a través del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina –SITEAL- <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>. Hace seguimiento y sistematiza el cumplimiento de los derechos de la primera infancia en América Latina y de los compromisos asumidos por los países latinoamericanos desde el paradigma de la CIDN.

regional, cuenta con una importante y específica productividad normativa en la materia; b) ha tenido un marcado cambio en el posicionamiento y centralidad de *la primera infancia* en la agenda de gobierno nacional, y c) desarrolló e implementó como parte de los planes de desarrollo a nivel nacional *la estrategia de atención integral para la primera infancia “De cero a siempre”*. El propósito de este apartado es ampliar algunos elementos sobre la emergencia y construcción de la *primera infancia* desde las políticas públicas (entendiéndolas como prácticas de gobierno). A partir del análisis de la estrategia de atención integral para la primera infancia en Colombia *“De cero a siempre”* identificamos agendas, actores, instituciones y circuitos de intervención.

Presentamos el análisis de la implementación de la *“estrategia de cero a siempre”*⁷ en las comunidades indígenas que se priorizaron por gobierno nacional de Colombia en el marco de la focalización de la política. Se trata de un estudio de caso⁸ desde el cual se da cuenta del proceso de implementación, atendiendo al proceso de regulación y reordenamiento de las relaciones sociales. Aquí desarrollamos la última dimensión de la estructura de *una analítica del gobierno sobre la primera infancia*, reparando en las apropiaciones y efectos con relación a las subjetividades y éticas que emergen en el proceso de implementación de la política *De cero a siempre*.

En el último capítulo presentamos las conclusiones y hallazgos sobre el papel que las políticas públicas han tenido en la construcción y tratamiento *la primera infancia* como problema, reparando en la emergencia, los usos y efectos de las políticas para la primera infancia en relación con los procesos reordenamiento de las relaciones sociales dentro de sectores populares, enfatizando en los procesos de diferenciación cultural y generacional.

Consideramos que al poner en debate las modalidades de intervención sobre un sector de la infancia desde el trabajo sobre el gobierno de la primera infancia, nos permite reflexionar sobre la relación entre construcción social de la infancia y la normalización de relaciones de desigualdad social, a partir de analizar dispositivos que, en contextos de gran desigualdad, se han diseñado para ‘proteger’, ‘garantizar’ y ‘restituir sus derechos’ (Villalta, 2010).

⁷ Siguiendo a Vianna, (2007) Elegimos los años 2009-2015, periodo en el que es posible observar el proceso de naturalización y cristalización de los significados reunidos en la categoría primera infancia “como personaje social”.

⁸ “(...) El estudio de caso permite comprender las dinámicas de relación entre Estado y organizaciones sociales en el trámite de los asuntos contenidos en normas, al tiempo que ilustra las formas en que unos y otros construyen representaciones de sí y de los otros (Estado y grupos étnicos), que expresan un tipo de relación particular entre Estado y sectores de la sociedad civil” (Rojas y Castillo, 2005: 17).

Esperamos que nuestro trabajo sea un aporte a los debates dentro del campo de estudios sobre infancia y juventud (Chaves, 2009; Unda y Muñoz, 2011; Santillán, 2016). Buscamos ofrecer una perspectiva de la experiencia y la comprensión del impacto de estas transformaciones que se dan en el tiempo y entornos situados. Especialmente apunta a visibilizar las experiencias desde las comunidades diferenciadas culturalmente (Szulc y Enriz, 2017) para ampliar la mirada del campo mediante el análisis de casos distintos a los que se realizan sobre contextos institucionales y urbanos (Llobet, 2009; Barna, 2015; Magistris, 20116; Paz, 2018; 2019; Gaitán, 2020).

Al analizar el papel de las políticas en el contexto teórico y conceptual que adoptamos esperamos cuestionar la naturalización con la que se reclama la centralidad del accionar estatal, considerar los efectos en su intervención, que en muchos casos invisibiliza formas autónomas de participación y organización política de las comunidades a las que se dirige. Así mismo, el trabajo es un esfuerzo por advertir elementos a partir de los que podemos dar cuenta del papel que juega la dimensión etaria en la cuestión social como elemento estructural de gobierno (Llobet, 2012). Al entender la primera infancia como un concepto con efectos políticos, podemos indagar cómo los significados que reúne la categoría *primera infancia* nos remiten a procesos más amplios de jerarquización social en la que se consolidan exclusiones y procesos de desigualdad social (Stoler, 1995; Vianna, 2007; Milanich, 2012).

Pensar la politicidad de *la primera infancia* como categoría analítica (Carli, en Llobet, 2009: 9) es un desafío teórico y metodológico que invita a “(...) revisar los supuestos epistemológicos desde los cuales construimos la infancia” (Llobet, 2011: 13). Al subrayar el papel de las políticas para la infancia como una de las vías privilegiadas de gobierno de la infancia pobre (Villalta, 2013), tratamos también de visibilizar las formas diferenciadas en que dichas estrategias discursivas son contestadas. Ya sea desde la participación, las tensiones y resistencias o desde las acciones alternativas generadas desde las comunidades a las que se dirige y focaliza como objeto de intervención.

I. INFANCIA Y PRIMERA INFANCIA: GOBIERNO, NARRATIVAS Y PROBLEMATIZACIÓN.

*“Entre más natural o lógico nos parezca un objeto...
menos obvia es la alquimia discursiva que lo construye”
(Arturo Escobar, 1994: 16)*

El trabajo de Phillippe Ariès (1979) dio inicio a una línea de reflexión que ha sido prolífica para el estudio sobre la infancia en la historia de las sociedades occidentales y occidentalizadas. En el marco de la consolidación de las sociedades modernas, Ariès registró la emergencia de una serie de ordenamientos diferenciados, sensibilidades y regulaciones dirigidas al tratamiento de niñas, niños y sus familias. Cambios progresivos que constituían un conjunto de prácticas y saberes desde los que se construye y justifica una manera particular de relación y gestión de la vida social a la cual denominó “el descubrimiento de la infancia”.

Según Ariès, este descubrimiento hace referencia a la emergencia de la *infancia* como una categoría que permite resaltar tanto la centralidad que adquieren paulatinamente los niños y niñas en la gestión del mundo social, así como los cambios que sufren sus experiencias en las denominadas sociedades modernas. En este contexto, se les asigna una especial importancia en el pensamiento y en los afectos de las y los adultos. Sin embargo, este cambio no se limita únicamente a estos individuos: los niños y niñas siempre estuvieron allí. Se trata más bien de un cambio que al mismo tiempo que los incluye, los excede, en tanto que los efectos sociales y políticos de tal ‘descubrimiento’ van a evidenciar nuevas maneras de gestionar e intervenir en el orden social mediante prácticas altamente centradas en las relaciones paternofiliales, la regulación de/en las familias, así como entre las familias y el Estado.

Jacques Donzelot describe la modernidad como “(...) un régimen de transformación propio a los sentimientos, a las costumbres, a la organización de la cotidianidad” (2007:10). Para la infancia, este régimen opera como un entramado que se teje alrededor y a través de los niños y niñas, el cual, en el quehacer cotidiano, se materializa en el conjunto de saberes, representaciones, actitudes y sensibilidades. En un nivel más amplio da forma a la emergencia y consolidación de instituciones socializadoras tales como la familia y la escuela. La relevancia del trabajo de Ariès respecto a la infancia se encuentra en asignarle al “descubrimiento” un estatuto de novedad. Al relacionar la emergencia de este “sentimiento moderno” con una serie de transformaciones en las maneras de regulación de la vida, no sólo visibiliza a niños y niñas como actores sociales, sino también advierte la relación que hay entre los cambios en los modos de socialización y su vínculo con el cambio histórico (Varela, 1986). Así, la infancia se

configura como un campo social y político en el que de manera continua se redefinen sujetos, relaciones sociales y ejercicios de poder.

Desde entonces, la preocupación por la infancia y su estatuto histórico ha sido detonante de fecundos debates y reflexiones orientados por diversos interrogantes: ¿cómo y cuándo emerge la infancia?; ¿cómo y hasta dónde se extiende esta ‘invención’?; ¿cómo diferenciar y dimensionar el alcance de esta construcción de la infancia moderna?; ¿hasta dónde es posible hablar de infancia en otras experiencias y en otros contextos sociales e históricos?; ¿cuáles son los efectos sociales y políticos de intervenir la infancia? Todas estas son cuestiones que atraviesan este campo transdisciplinar de indagación⁹ como un campo de saber en el que confluyen perspectivas teóricas y epistemológicas tanto múltiples como heterogéneas (Leena, 2001; Llobet, 2009).

Es en este campo de estudios que inscribimos nuestro trabajo, en el campo de estudios sociales de infancia, más específicamente, en la línea de estudios sobre gobierno de la infancia. Ello implica pensar la infancia en dos sentidos: como una categoría analítica y como un universo de relaciones sociales y ejercicios de poder. Argumentamos que las políticas sociales para la infancia constituyen nuevos modos de gobierno, con efectos en el ordenamiento de relaciones sociales¹⁰. En este contexto, abordaremos la *primera infancia* en esta misma línea de reflexión, esto es como un constructo situado histórica, cultural y políticamente que crea y es resultado del reordenamiento de las relaciones sociales y las dinámicas del poder. Un análisis de este tipo vincula a la primera infancia con discursos más amplios como la misión civilizatoria, el multiculturalismo, el desarrollismo que como argumentaremos más adelante, están tejidas por una perspectiva esencialista. Por lo cual, más que caracterizar la primera infancia como franja etaria, la abordamos como una categoría que debemos problematizar, analizando las condiciones que posibilitan su emergencia, así como los mecanismos que se han generado para su intervención.

Para examinar la emergencia de la primera infancia es necesaria una aproximación a las fuentes y los debates que estructuraron el campo de estudios sociales sobre infancia. Enfatizaremos en la relación entre la emergencia de la infancia y la primera infancia como problema y objeto de intervención, los campos discursivos y las formas de conocimiento que

⁹ Siguiendo a Hall, S. (2007) “*Epilogue: through the prism of an intellectual life*”. En Meeks, Brian (Ed.). *Culture, Politics, Race and Diaspora*. Kingston: Ian Randle Publishers, pp.269-291.

¹⁰ Aquí hacemos referencia a los trabajos de Vianna (2007), Glockner (2014); Barna (2015); Magistris (2016), Rojas (2017). En particular sobre primera infancia a los trabajos de Fonseca (2011); Edelweiss (2015); Santillán (2016); González (2018) y Paz (2018).

hacen que los seres humanos sean pensables como sujetos gobernables (Foucault, 1991; Rose, 1992; Rose y Miller, 1992). Siguiendo la perspectiva foucaultiana del gobierno, entendemos el accionar estatal y las concepciones sobre la infancia como efecto que adquieren estatuto de verdad, el cual da forma a un conjunto de actores, relaciones sociales y sentidos. Todos ellos orientan prácticas y formas de intervención que al mismo tiempo que crean, inciden sobre ese objeto. Una analítica del gobierno implica examinar sus razones, tecnologías y subjetividades. En este apartado exploraremos las razones y racionalidades que dan forma a las intervenciones dirigidas a la infancia (Rose, 1992; Inda, 2011).

1.1 El gobierno como ejercicio de poder. Conceptualización para una analítica del gobierno de la infancia.

Para abordar la pregunta sobre cómo y por qué la infancia y la primera infancia han sido construidas como problema de/para intervención, regulación y gestión de la vida, hacemos uso de la noción de ‘problematización’ propuesta por Michel Foucault quien la define como “(...) el conjunto de las prácticas discursivas o no discursivas que hacen que algo entre en el juego de lo verdadero y de lo falso y lo constituye como objeto para el pensamiento (bien sea en la forma de la reflexión moral, del conocimiento científico, del análisis político, etc.)” (1988; 1999: 371). Retomamos este concepto para desarrollar un análisis del proceso a través del cual ciertos comportamientos, fenómenos, relaciones e individuos se convierten en blanco de regulación social y de gestión, a través de determinadas prácticas institucionales, hasta llegar a plasmarse en programas o tecnologías concretas.

En ese sentido, es importante señalar que, desde nuestra perspectiva de análisis, tomamos distancia crítica de la naturalización y esencialización de la infancia y la primera infancia como entidades homogéneas o evidentes, como si se tratara de ‘elementos inmanentes de la naturaleza humana’. Así, más que identificar o definir su naturaleza, nos preguntamos por el *cómo* llegan a ser formadas, conceptualizadas y tratadas como problemas; y por las formas estipuladas para su gestión/administración (Rose y Miller, 1992; Dean, 1999; Inda, 2011). Al hacerlo, trabajamos los cambios, las transformaciones de las concepciones y las formas de conocimiento desde las que la infancia y la primera infancia se toman como objeto de pensamiento y que hacen posible que se fijen y funcionen como “blanco de la regulación social” (Foucault, 1988). Teniendo en cuenta que es importante considerar la relación entre las categorías infancia y

primera infancia con el problema del gobierno¹¹, exponemos brevemente a continuación el sentido desde el cual estamos trabajando el concepto de gobierno, para más adelante desarrollar y profundizar en una analítica del gobierno sobre la primera infancia.

El gobierno como ejercicio de poder.

De acuerdo con Oscar Graizer (2009), el concepto de gobierno desarrollado por Foucault (1991) surge como parte de su elaboración acerca del ejercicio del poder. Para Foucault, el poder es:

“(…) una estructura total de acciones dispuestas para producir posibles acciones: incita, induce, seduce, facilita o dificulta: en un extremo constriñe o inhibe absolutamente; sin embargo, es siempre una forma de actuar sobre la acción de sujeto, en virtud de su propia acción o de ser capaz de una acción. Un conjunto de acciones sobre otras acciones” (Foucault, 2001: 253).

Al definirlo como “un juego de acciones sobre otras acciones” (Castro-Gómez, 2009), el concepto de gobierno refiere a una nueva forma de ejercicio del poder, a todas las formas de pensar y actuar que han sido en mayor o menor medida calculadas y sistematizadas y que buscan dar forma, regular o administrar el comportamiento de los otros. En ese sentido, el gobierno es un tipo de ejercicio de poder, un modo singular de accionar. Inda nos dirá que el gobierno designa “(…) cualquier esfuerzo racional por influenciar o guiar la conducta de seres humanos por medio de una injerencia sobre sus esperanzas, deseos, circunstancias o entorno (2011:102), de aquí que gobernar sea “(…) estructurar un campo posible de acciones sobre los otros” (Foucault, 2001: 254).

La cuestión del gobierno se distingue de otros tipos de ejercicio de poder como es el poder soberano (2007:135). Con la elaboración del concepto de gobierno, Foucault (1978) incorpora una dimensión productiva, no represiva del poder que incluye también su resistencia. De tal forma que uno y otro son elementos constitutivos de las relaciones de poder:

“(…) el poder no debe tomarse como un fenómeno de dominación consolidada y homogénea de un individuo sobre otros. Por el contrario, lo que debe tenerse siempre presente es que el poder, si no lo vemos con demasiada distancia, no es lo que marca la diferencia entre los que lo poseen y retienen exclusivamente, y los que no lo tienen y se someten a él. El poder tiene que ser analizado como algo que circula, o antes bien, como algo que sólo funciona en la forma de una cadena. Nunca se localiza aquí o allí, nunca está en las manos de nadie, nunca puede ser apropiado como un bien o una pieza de riqueza. El poder es empleado y ejercido a través de una organización que tiene la apariencia de una red. Y no sólo los individuos circulan entre sus hilos, ellos están siempre simultáneamente en la posición de minar y ejercer ese poder. No sólo son blancos de inserción o de consentimiento, sino que también son elementos de su articulación. En otras palabras, los individuos son vehículos del poder, no sólo sus puntos de aplicación” (Foucault, 1978:98)¹²

¹¹ Aquí se hace una presentación muy breve y ajusta de este concepto. Al respecto además de las obras referenciadas ver: Miller, P y Rose, N. (1990); Rose, N. y Miller, P; (1992); Dean (1999) y Dreyfus, H y Rabinow, P. (2001).

¹² Cita original (...) power its not to be taken to be a phenomenon of one individual's consolidated and homogeneous dominations over others, or that of one group or class over others. What, by contrast, should always be kept in mind is that

Poner esta conceptualización del poder al servicio de un análisis de la infancia tiene al menos dos implicaciones. En primer lugar, es posible identificar cómo la infancia produce y es producida por relaciones que atraviesan el cuerpo social, así como por relaciones de clase, de género, etnia, entre otras. Es decir, que el ejercicio del poder en relación con la infancia no funciona tan sólo como, ni a partir de, relaciones unidireccionales de dominio y prohibición. En segundo lugar, si entendemos el poder como un entramado de relaciones que se ejercen desde direcciones y puntos con diferentes intensidades y hacia objetivos diversos, estas relaciones también son resistidas desde y a través de esos lugares y puntos diversos.

Generalmente se sintetiza el concepto foucaultiano de gobierno con la fórmula de ‘la conducción de la conducta’, la cual se refiere a acciones orientadas a regular o dirigir otras acciones, a “técnicas que estructuran un campo posible de acciones de los otros” (Foucault, [1983] 2001:254). En otras palabras, la conducción de la conducta alude a las formas en las que, en un campo más o menos abierto de posibilidades, se apunta a guiar o afectar la conducta de los hombres, tanto de otras personas como de uno mismo, ya sea que tal conducción se realice por uno mismo o por instancias exteriores (Foucault [1989], 2001; de Marinis, 1999).

El gobierno como ejercicio de poder tiene por objeto el complejo constituido por los hombres y sus vínculos, en sus relaciones con las cosas, que abarca desde las riquezas, los recursos, las provisiones, el territorio, los usos, las costumbres, los hábitos, las maneras de hacer/pensar, hasta el hambre, las pandemias, la muerte (Foucault, 1999). De manera que el gobierno tendrá como propósito establecer la disposición eficiente, el arreglo de las cosas, para que produzcan un fin para cada una de las cosas que está siendo gobernada.

En relación con el concepto de gobierno, Foucault (2006) incorpora el concepto de gubernamentalidad: un neologismo con el que remite a tres aspectos. En primer lugar, al ámbito y objeto de gobierno. Es decir, al “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber, la economía” (Foucault, 2006:136). En segundo lugar, al tipo de

power, if we do not take too distant a view of it, is not that which makes the difference between those who exclusively possess and retain it, and those who do not have it and submit to it. Power must be analyzed as something which circulates, or rather as something which only functions in the form of a chain. It is never localized here or there, never in anybody's hands, never appropriated as a commodity or piece of wealth. Power is employed and exercised through a net-like organization. And not only do individuals circulate between its threads; they are always in the position of simultaneously undergoing and exercising this power. They are not only insert or consenting target; they are always also elements of its articulation. In other words, individuals are the vehicles of power, not its points of application” (Foucault, 1978:98)

mentalidad/racionalidad, esto es, la manera de pensar que debe usarse para gobernar. Es una “línea de fuerza, que en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que introdujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes” (Foucault, 2006:136). En tercer lugar, el resultado por el cual las relaciones de poder se “(...) racionalizaron, se centralizaron bajo la forma o bajo los auspicios de instituciones estatales” (Foucault, 1988: 242; de Marinis, 1999:12). Es decir “el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se ‘gubernamentalizó’ poco a poco” (Foucault, 2006:136).

Un aspecto central en la literatura acerca del concepto de *gubernamentalidad* es que *no* es ni sinónimo, ni equivalente, ni debe confundirse con los conceptos de gobernabilidad, ni con el de gobierno político. En el primer caso, la gobernabilidad usualmente se entiende como legitimidad, como lo explica Pablo de Marinis “(...) el conjunto de condiciones a través de las cuales se garantiza una cierta estabilidad y una continuidad de las prácticas de un determinado gobierno, institución, sistema o régimen político” (1999:13). En el caso del gobierno político, se trata de un concepto asociado generalmente al derecho del que se dispone para gobernar, así como a las actividades del Estado y sus instituciones. Es una forma de gobierno entre muchas otras. En pocas palabras, no refiere ni a formas de control político ni a la estructura jurídico-administrativa de las instancias estatales (Lemke, 2017).

Otro rasgo de este concepto es que la gubernamentalidad desdibuja la centralidad del Estado. No se trata de que el Estado deje de tener importancia, sino más bien que pasa a ser tan sólo un elemento en un complejo conjunto de relaciones. Desde esta perspectiva, el Estado es “(...) parte de una red múltiple de actores, organizaciones y entidades que están involucradas en el ejercicio de la autoridad sobre la conducta de individuos y poblaciones” (Inda, 2011:102). El enfoque de la *gubernamentalidad* cuestiona y analiza el hecho y los efectos de influir sobre otros y sobre sí mismo. De la posibilidad fáctica del ejercicio del poder, Foucault insiste en el “*cómo*”, no en el sentido de ¿cómo se manifiesta? sino ¿cómo se ejerce? y acerca de lo ¿qué pasa cuando los individuos ejercen su poder sobre otros?” (1988: 235).

Es precisamente dar cuenta del *cómo* del poder lo que nos interesa. Esto es, del *cómo* se relaciona la infancia con las estrategias, autoridades y tácticas que buscan ajustar la conducta individual y colectiva para el bienestar de todos y cada uno. Para nuestro caso, nos interesa

indagar sobre el *cómo* se relaciona y producen la infancia y la primera infancia en tanto forma de verdad, creando nuevas formas de gobierno, formas de guiar la conducta de individuos y grupos hacia metas o finalidades específicas. En definitiva, es en ese sentido que nos preguntamos sobre cómo se ejerce y cuáles son los efectos del gobierno de la infancia.

Para un abordaje metodológico del gobierno como un tipo de ejercicio de poder, retomamos la propuesta de Inda (2011), resultado de la sistematización del trabajo de Foucault sobre gobierno y gubernamentalidad y que posteriormente fue desarrollado en los denominados *governmentality studies* (Dean, M., 1999; Rose, N., 1999; Miller, P y Rose, N, 1990). De acuerdo con Inda, una analítica del gobierno comprende tres dimensiones o temas¹³.

“(…) En primera instancia están las razones de gobierno; esta dimensión reúne todas aquellas formas de conocimiento, de experticia y de cálculo que hacen posible que pensemos a los seres humanos como susceptibles de programación política. En segundo lugar, están las técnicas de gobierno; al ámbito de lo técnico pertenecen los mecanismos prácticos, los instrumentos y los programas por medio de los cuales las autoridades de distintos tipos buscan dar forma e instrumentalizar la conducta humana. Finalmente están los sujetos de gobierno; esta dimensión cubre los diversos tipos de identidad individual y colectiva que emergen a partir de, y al mismo tiempo sustentan, la actividad gubernamental” (Inda, 2011:102).

A continuación, nos ocupamos de las razones/racionalidades de gobierno, la primera de estas tres dimensiones. Iniciamos con la reconstrucción de las condiciones de posibilidad que allanaron la emergencia y las transformaciones de la infancia. Examinaremos los conocimientos y las modalidades propuestas para tratar la infancia como una serie de ordenamientos diferenciados, sensibilidades y regulaciones “hasta el punto de aparecer como una pieza absolutamente natural, evidente, e indispensable” (Foucault, 1991:119; 1982:59). Las otras dimensiones de *técnicas y sujetos de gobierno* serán abordadas con mayor detalle en el tercer capítulo.

¹³ Es importante aclarar que entre las dimensiones analíticas propuestas no hay un orden jerárquico establecido, sino que su análisis implica un enfoque simultáneo en cada una de estas instancias, por lo que es clave no perder de vista su mutua constitución, como señala Foucault “lo que es interesante es siempre la interconexión, no la primacía de esto sobre aquello, que nunca tiene ningún sentido” (1984, 254).

1.2 Razones y racionalidades: narrativas que estructuran la infancia y la primera infancia como problemas de gobierno.

De acuerdo con Rose y Miller (1992), las racionalidades de gobierno son campos discursivos de configuración cambiante dentro de los cuales se conceptualiza el ejercicio del poder. Hacen referencia a las justificaciones morales, los principios que legitiman y guían la acción por parte de diversas autoridades y de las formas particulares que toma el ejercicio del poder. También hacen referencia a las nociones y concepciones sobre cómo ciertos eventos, procesos y fenómenos llegan a ser formulados como problemas, así como a las formas de distribución de las tareas entre sectores y las formas que se determinan como apropiadas para llevar a cabo su resolución.

Las racionalidades de gobierno son las formas de conocimiento que hacen que la realidad sea pensable en términos que la hagan gobernable y calculable. Ellas viabilizan y toman cuerpo en la constitución de matrices de conocimientos posibles a través de procesos de formación de los saberes, su institucionalización, las formas de transmisión o difusión, su desarrollo y sus funciones sociales (Varela en Álvarez-Uría, 1997). Las racionalidades dan cuenta del carácter epistemológico de las razones políticas, de los saberes que encarnan formas específicas de entender los objetos de la práctica gubernamental y de las formas apropiadas para su administración, de aquí que siempre están orientadas a problemas que se formulan en relación con eventos específicos, en los que las responsabilidades administrativas tienden a enmarcarse en términos de su resolución. De modo que el propósito de la práctica gubernamental radica en articular la naturaleza de estos problemas y proponer soluciones para ellos.

Para el caso de la infancia, estas racionalidades fomentan y se apoyan en diferentes formas de conocimiento y experticia tales como la psicología, la pedagogía, la medicina y la criminología, entre otras. Desarrollar una problematización de *la primera infancia* requiere abordar *las anterioridades* (de La Cadena, 2007:12). Es decir, los procesos de sedimentación de larga duración que preceden a la conceptualización de la primera infancia como una categoría hiperespecífica y hegemónica. Se requiere revisar sus especificidades y sus diferencias con aquellas que la anteceden. Se trata de analizarla como una categoría en la cual se condensa un proceso de múltiples cambios socioculturales y conceptuales y que reflejan maneras diferentes de hacer y pensar las relaciones sociales (Scott, 1996; Vianna, 2007; Fonseca, 2013).

Siguiendo el orden conceptual sugerido por el marco de la problematización, antes que un orden lineal, trabajaremos en reconstruir cómo se conceptualizan la infancia y la primera infancia como problemas. A partir de la revisión bibliográfica en el campo de estudios sobre infancia, presentamos algunas narrativas que, a nuestro entender, conforman campos discursivos cambiantes y heterogéneos, dentro de los cuales se conceptualiza y se desarrolla el ejercicio del gobierno de la infancia hasta fijarla como objeto de intervención. Con este propósito hemos definido tres narrativas que nutren la emergencia de la *primera infancia*. La primera la hemos denominado *narrativas civilizatorias*. La segunda, como *narrativas esencializantes* y una tercera que hemos convenido llamar *narrativas desarrollistas*. Cada una de ellas presenta las razones políticas que dan forma a modalidades y debates que, desde el trabajo de revisión documental, ordenan las perspectivas que han configurado y propiciado las condiciones para constituir los modos en que la infancia y la primera infancia se constituyen en objeto de preocupación, intervención y administración social. Con este ordenamiento buscamos comprender la formación y transformación de la infancia como efecto de las discusiones, debates y especificidades de los saberes¹⁴ que involucran un arreglo de actores, prácticas e instituciones. Así mismo, pensar desde una perspectiva historizada las condiciones que constituyen, crean y recrean a la *primera infancia* como problema en nuestro presente.

1.2.1 Narrativas civilizatorias

Hemos denominado narrativa civilizatoria a la definición, abordaje y diferenciación desde la que se inscribe a la infancia en términos de una etapa biológica y un tiempo social asociado a los niños y niñas. Se entiende como una de las fases que atraviesan los individuos en el transcurso de sus vidas y que cuenta con características biológicas, psicológicas y sociales propias (Mintz, 1993). Basados en esta concepción, la mayor parte de los abordajes en el campo de estudios sobre infancia tiende a identificar las particularidades que definen esta etapa a partir de pensarla como un momento inicial de maduración, como una serie de unidades secuenciales, constituidas por rasgos específicos y que son ordenadas a partir de diferencias de oposición/continuidad con el mundo adulto.

Desde una visión romántica e idealizada, sustentada en un profundo sentido humanista y moralista, esta narrativa representa la infancia como el lugar en que se deposita la esperanza del hombre, resquicio en y a través del cual es posible recuperar y salvar cualidades de/para la

¹⁴ Siguiendo el sentido propuesto por Foucault se entiende por saber “(...) el conjunto de los elementos (objetos, tipos de formulación, conceptos y elecciones teóricas) formados a partir de una única y misma positividad, en el campo de una formación discursiva unitaria” (1994: 723).

humanidad que han sido descuidadas a lo largo del proceso de socialización. Se trata de una concepción en la que ciertos individuos se piensan como creaturas especiales y maleables “(...) que encarnan la virtud, la inocencia, la integridad y la pureza” (Mintz, 1993: 2011)¹⁵. Cualidades que se estima se mantienen en estado de reserva como una “(...) inocencia primitiva de la humanidad, un momento caracterizado por una totalidad o unidad que el ‘hombre civilizado’ había perdido, pero que potencialmente podría recuperar” (Smith, 2014:135)¹⁶.

En cada una de estas representaciones se hace referencia a dos dimensiones que otorgan a la noción de la infancia un marco de inteligibilidad. Por un lado, un cuerpo que se define como germinal, moldeable, perfeccionable y, por otro, la mente que se relaciona con un estado natural, de falta de razón e inocencia. La relación que se establece a través de la infancia entre cuerpo imperfecto y psique inacabada construida en clave biológica y ontológica (Smith, 2014) ha sido el fundamento a partir del cual el cuerpo, el cerebro y la mente de los niños se construye solo “(...) como una mera etapa de transición en el camino hacia el adulto ‘terminado’” (Baraldi y Cockburn, 2018:95).¹⁷

Sin duda, estas dimensiones constituyen los rasgos estructurales que dan forma a la construcción del sentido más generalizado sobre la noción de infancia. Esta imagen de la infancia opera como una manera particular de ordenar y hacer sentido en el mundo social. Al caracterizarla por sus rasgos pueriles, falta de razón y voluntad, se fundamenta un estatuto de minoría y dependencia respecto al mundo adulto, en donde:

“Padres, maestros y sacerdotes aparecen como la trinidad educadora y constituyen aquellos pilares en los que la sociedad depositó la responsabilidad de perfeccionar esos maleables e imperfectos, irreflexibles y frágiles y encauzarlos por el camino de la vida racional y cristiana (Muñoz y Pachón, 1991: 374).

Como ha señalado Foucault los regímenes discursivos están marcados por procesos de continuidad/discontinuidad y por constructos conceptuales que no son homogéneos. Esto nos indica que ‘pliegues’ de discursos anteriores aparecen en formaciones discursivas de otros momentos históricos. De tal forma que los modelos de santidad infantil hegemónicos en los procesos de evangelización y catolización colonial, mantienen su legitimidad hoy en retóricas sobre la infancia que abordan a los niños como seres que hay que rescatar de los peligros de la

¹⁵ Traducción propia de “who embodied virtue, innocence, wholeness, and purity” en Mintz, S. (1993) “Life Stages” in Mary Kupiec Cayton, Elliott J. Gorn, and Peter W. Williams, eds., *Encyclopedia of American Social History*. New York: Charles Scribner’s Sons. 3:2011–2022. Ésta y las traducciones que siguen son propias.

¹⁶ Traducción de “(...) the primal innocence of mankind, a state characterised by a wholeness or unity which ‘civilised man’ had lost, but could potentially regain” en Smith, K. (2014) “The Government of Childhood: Discourse, Power and Subjectivity”, Palgrave Macmillan UK. Pág. 135.

¹⁷ Traducción de “(...) as merely a transitional stage on the way to the ‘finished’ adult”. En Baraldi, C., & Cockburn, T. (Eds.). (2018). *Theorising Childhood: Citizenship, Rights and Participation*. Springer. Pág. 135

sociedad. Precisamente ante la naturalización y familiaridad que tenemos sobre esta comprensión de la infancia nos preguntarnos ¿Cómo y cuándo emerge esta noción de la infancia? ¿Cómo y hasta dónde se extiende la ‘invención de la infancia’? y ¿qué relación podemos establecer entre esta noción y lo que hemos denominado el gobierno de la infancia?

Las imágenes y rasgos a partir de los cuales se construye esta noción de la infancia han sido resultado de factores históricos y transformaciones, que como hemos dicho, incluyen y a la vez exceden a niños y niñas. Trabajos como los de Javier Saénz (2003, 2012) y Julia Varela (1986), entre otros, dan cuenta de la emergencia de la infancia y su tratamiento como un término y como un objeto de preocupación y de gobierno en el discurso moralista de la pedagogía medieval, la cual giraba en torno al problema del gobierno pastoral, el gobierno las almas y conductas en la pastoral católica y protestante (Foucault, 2006).

En este contexto, los usos iniciales del término “infancia” no se restringen a la identidad, ni tienen una relación que refiera tan sólo niños y niñas específicamente y tampoco se fija a un significado biológico. Los usos del término infancia aluden a una forma de relación con la cual se referirá e incluirá a todos aquellos individuos que se caracterizan por su condición de seres ‘dependientes’, ‘dóciles’, que puedan ser ‘impresionables’. Con los que se puede ‘hacer de ellos lo que se quiera’, puesto que tal como los niños son ‘muy fáciles de gobernar’. En síntesis, aquellos que por su situación de sumisión absoluta “(...) no merecen hablar y, por lo tanto, es lícito silenciar” (Morales y Magistris, 2018:14).

La infancia a la vez que da cuenta de una forma de relación, de subordinación¹⁸, también inscribe y objetiviza a los seres humanos en tanto su condición de infantes. No por casualidad los usos de la noción de infancia se han relacionado a grupos muy heterogéneos, como es el caso de las mujeres “a quienes no les corresponde gobernar sino ser gobernadas” (Mejía y Mejía, 1905; Helg, 1987). También a los pobres, a los viejos, a los locos y/o a los incivilizados, entre los que se incluye a los sectores populares, así como a los pueblos indígenas y afrodescendientes (Premo, 2005).

De acuerdo con Ariès (1987), los niños y niñas se diferenciaron de los adultos en el orden social en el marco de los cambios y transformaciones de la modernidad en Occidente. Es en este contexto en el que la novedad de su descubrimiento se articula con un cambio estructural: “la vida entra en el escenario de la política, para convertirse en un efecto de la acción política”

¹⁸ De acuerdo con P. Ariès la idea de la infancia y los términos utilizados para denominarla eran los mismos que se utilizaban en el vocabulario de la subordinación feudal ([1962] 1987: 25-26).

(Castro-Gómez, 2010: 337). En estas condiciones las formas de producción y reproducción social confluyen en una serie de regulaciones y prácticas en torno a su figura, asignándoles un lugar a lo largo de un sistema de clases emergente que incorpora criterios de clasificación y diferenciación por la edad (Pilotti, 2001). Un sistema que será reforzado durante la expansión de la escolarización, y que, como se sintetiza en el siguiente fragmento Varela, instituye la relación entre infancia-edad como criterio normativo de agrupamiento:

“Las prácticas educativas aplicadas en los colegios consiguieron paso a paso instituir la infancia en tanto que una de las etapas de la vida con características propias. En el momento de su despegue en la segunda mitad del siglo XVI, los agrupamientos de los colegiales se hacían en función de su mayor o menor grado de conocimiento del latín, lo que permitía la mezcla en una misma clase de grandes y chicos. Sólo con el paso del tiempo la edad va a introducirse como criterio de agrupamiento, y así, a partir del siglo XVIII, se intenta hacer corresponder el nivel de enseñanza y una edad determinada. Este cambio traduce ya de algún modo una conciencia de que las diferentes edades exigen tratamientos específicos a la vez que muestra que están puestas las bases para que se traduzcan en pautas reguladas los programas que contribuyen a definir la moderna percepción de infancia” (1986:164).

Las condiciones de instauración de un nuevo orden social en el marco del surgimiento de la modernidad¹⁹ cristalizaron la narrativa hegemónica de la infancia, en la que se constituye como una categoría, como una forma de ordenar el mundo social. De acuerdo con Claudia Fonseca, la institucionalización a través de la familia y la escuela consolida la asociación infancia-niña/o en la que va a ser “(...) tomada como una fase da vida socialmente distinta y fundamentalmente asociada a la noción de desarrollo e incompletitud” (2013:205). De modo que la asociación entre infancia y edad de naturaleza, como señala Rousseau (1982), no es un hecho dado, biológico o ‘natural’, sino producto de un juego de asociaciones que han sido construidas a través de un entramado de sentidos y prácticas en un contexto histórico y social que le dota de un sentido particular. Sedimentada como una id-entidad cuenta con características propias entre las cuales podemos distinguir una *dimensión biológica*, como objeto del sistema de lo viviente y de inmanencia en la naturaleza humana; una *dimensión emocional*, en tanto su condición remite a creaturas maleables, inocentes y necesitadas de cuidados; y una *dimensión temporal* fundamentada en la edad, en contraposición a la figura del adulto comprendido como identidad acabada, competente y autónoma.

Así, la infancia se esencializa y se objetiviza en tanto identidad particular de ciertos individuos, a partir de los enunciados referidos al carácter frágil, inocente, dependiente y carente, como rasgos propios del ser humano en los primeros años de vida. A su vez, se asocia con una racionalidad que dota a la infancia de capacidades y atributos vinculados a fines o

¹⁹ En el sentido de narrativa eurocéntrica e intraeuropea, en la que se le comprende como equivalente a universal, como fenómeno exclusivamente europeo referido a ideas de novedad, avance, racional, científico, laico, secular, etc., y en el cual el resto del mundo no tiene mayor relevancia Ver: Quijano, A. (1992); Escobar, A. (1996); Restrepo, E. (2011).

metas específicas, en la cual se le entiende como “un estado preparatorio” (Leena, 2014) vinculado con la finalidad de producir adultos “de ciertas calidades” (Rojas, 2017). La infancia, en tanto categoría, opera como verdad, como un régimen de representación (Rojas, 1994), desde el cual se inscribe y naturaliza la experiencia de la especie, en el sentido de una totalidad ascendente, homogénea y continua que va de un estado inferior a otro superior.

En esta asociación dualista y lineal, la infancia cristaliza una idea que instala y ordena la experiencia humana en un sentido del cambio como progresivo y unidireccional: es una “trayectoria civilizatoria, que parte de un estado de naturaleza” (Quijano, 2016). Desde su emergencia, la infancia opera e inscribe la idea de un ordenamiento de la experiencia en clave de ciclos vitales definidos por la biología, así como sobre formas de ser y existir en un esquema cronológico y jerarquizado. Esquema en el cual diferentes edades exigen tratamientos específicos, modos de socialización y dispositivos encaminados a definir y fijar estas nuevas identidades sociales.

En este contexto de reordenamiento de la vida, en el cual se modifican tanto las formas de distribución del poder social, como la configuración de las sensibilidades y los comportamientos, se expresa un cambio que acontece de manera menos perceptible en las relaciones de poder: la emergencia de un gobierno económico sobre la vida de las poblaciones. La vida se concibe como algo que puede ser producido, administrado y gestionado por el Estado “(...) en suma, en donde se entiende la vida como resultado de la intervención y planificación humana sobre un “medio ambiente” (Castro-Gómez, 2010:337).

La preocupación por la infancia, ahora concebida como un objeto de cuidado y atención, surge en el marco de este proyecto particular que Luc Boltanski describe como “(...) solidario con toda una ideología del orden y el desorden, de la civilización y del salvajismo y con una representación de las clases populares y su destino” (1974:7). Mediante “ciertos procedimientos de gobierno” (Foucault, 1994: 636), en el proceso de configurar un nuevo orden social, la triada escuela-familia-infancia institucionaliza todo un conjunto de normas y ritos. Son nuevas identidades que operan como marcadores sociales de distinción. Y es la familia el centro primario de dicha regulación y la infancia-edad, el principio de reinscripción social, como otras formas de clasificación tales como la clase, el género y como veremos más adelante la raza.

Junto con la escuela, la familia es uno de los dispositivos centrales en este novedoso “descubrimiento de la infancia”. Desde el hogar, la familia se constituye en el órgano ejecutivo de un régimen basado en la regulación y la modelación de los sentimientos, las costumbres y la

organización de la cotidianidad, en el cual “(...) la dependencia social del niño con respecto a los padres pasó a convertirse en una fuerza especialmente importante e intensiva de la regulación y la modelación emotivas socialmente necesarias” (Elías, 1987:179).

La emergencia de la infancia en la narrativa civilizatoria involucra una serie de arreglos que comprenden tanto la diversidad en las relaciones de parentesco, los comportamientos de los niños y niñas, así como también el de los hombres, las mujeres, las familias, la sociedad y el Estado (Milanich, 2012). Así, veremos cómo desde la escuela se irá tomando distancia de la tradición oral para reemplazarla paulatinamente por la normativa escrita. La clase media se identificará como la clase social que representa los valores y pilares que sostienen la fuerza de la nación desde su ‘cultura y moral de clase’ (Boltanski, 1974). Por su parte, la familia burguesa como “semillero de virtud”, confinará a la mujer al ámbito de lo privado y lo doméstico, haciendo de la maternidad una profesión (Davidoff y Hall, 1994), así como también el punto de apoyo para la defensa y la mejora del nivel de vida. Afirma Donzelot que la familia será “(...) una instancia en la que la heterogeneidad de las exigencias sociales puede ser reducida o funcionalizada, estableciendo una práctica que ponga en flotación las normas sociales y los valores familiares, y que cree al mismo tiempo una circularidad funcional entre lo social y lo económico” ([1979], 1998 11). Y en el proceso de toda esta configuración, entre tantas otras formas y modelos existentes, será la institución de la infancia “del mediano Estado”, la infancia moderna o burguesa, el modelo que triunfó y que aún no termina de abandonar su condición hegemónica (Varela, 1986).

Ahora bien, aunque la imagen y narrativa de la infancia moderna sea dominante no significa que sea socialmente homogénea, ni que su hegemonía sea total. Aquí los escenarios encargados de la ‘reorganización de los comportamientos’ en torno a la infancia toman relevancia. Donzelot ([1979], 1998) narra el modo en que en los países europeos la regulación de los actos de la vida no fueron los mismos para todos los estamentos sociales, señalando al menos dos estilos ‘bien diferentes’:

“El primero orientado a la difusión de la medicina doméstica; es decir, un conjunto de conocimientos y técnicas que deben permitir a las clases burguesas sustraer a sus hijos de la influencia negativa de los domésticos, y poner a éstos bajo la vigilancia de los padres. El segundo, se podría agrupar bajo la etiqueta de “economía social”, todas las formas de dirección de la vida de los pobres con vistas a disminuir el coste social de su reproducción, a obtener un número deseable de trabajadores con un mínimo de gasto público, en resumen, lo que se ha convenido llamar la filantropía” (1998: 20). Énfasis es agregado.

Los estilos de regulación en los espacios cotidianos y las condiciones de vida cuentan con características diferentes según la clase social, con dos maneras estratégicas de pensar la dirección de la vida. En el caso de ‘la burguesía’ contará con la difusión de la medicina doméstica, entendida como una educación racional, científica, basada en regularidades, en el orden. Para el caso de ‘los pobres’, percibidos como una especie de subcultura, la filantropía y la puericultura desplegarán sus saberes centrados en convertir a los miembros de las clases bajas y populares al tipo de vida familiar de los burgueses, materia del proyecto civilizatorio, que buscará “(...) regular la vida, particularmente la de los miembros de las clases bajas, regular todos los actos de la vida, incluidos los más íntimos y los más privados, los que se realizan en el seno del hogar” (Boltanski, 1974:7).

Siguiendo a Donzelot, dicha actividad filantrópica se ubica entre guardar su lugar frente las funciones del Estado liberal y la difusión de técnicas de bienestar y gestión de la población. Un lugar que a su vez se estructura en dos ‘polos’. Un polo *asistencial* que utiliza al Estado para introducir consejos de comportamiento, mediante el cual una cuestión de derecho político de asistencia del Estado se convierte en una cuestión de moralidad económica, enseñando virtudes del ahorro como principio de autonomía económica respecto a la autoridad patriarcal. Y un polo *médico-higienista* que utiliza al Estado como instrumento para invocar el peligro de la destrucción de la sociedad por medio del debilitamiento físico y moral de la población, en síntesis, de intervención de la norma en la esfera de lo privado, haciendo a los mismos individuos agentes de las normas estatales en el ámbito de lo privado (1998:60).

Los *filántropos higienistas*, junto con los moralistas del Estado y de la iglesia, más adelante reemplazados por los trabajadores sociales y psicólogos, se ocuparán entonces de la ‘programación estratégica de las funciones de las poblaciones subalternas’ (Varela, 1986). En el caso de los sectores populares opera un desplazamiento moral de lo público al nivel económico, en el cual se debate entre controlar sus necesidades o ser controlados por ellas. Para el caso de los descendientes de la ‘gente indomable’, de los ‘sin familia’ y de los niños vagabundos, individuos que no molestan tanto por la situación de pobreza, sino por su derroche de tiempo y esfuerzo, su desorden y desgobierno (Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997), se les enseñará doctrina cristiana y se les brindará aprendizaje de oficios en instituciones destinadas a su acogimiento como los albergues, hospitales, casas de expósitos, casas de doctrina, hospicios, seminarios de pobres (Ariès, 1995). Esfuerzo regulatorio que no termina en el encierro, sino en la transformación de estos individuos en “sujetos nuevos” debido a su destierro definitivo de la ociosidad, transformándolos en mano de obra, en población ‘útil’ al Estado.

En el marco del proyecto social y cultural de la modernidad fundamentado en la regulación de la *vida* como una instancia de la política e inmanente al Estado, los procesos biológicos serán intervenidos y regulados en tanto recursos administrados y gestionados con ayuda del conocimiento científico-técnico (Castro-Gómez, 2010). Es este el escenario en que se confiere a la infancia su función social y podemos decir, una dimensión política. La infancia a lo largo del proceso de sedimentación del ideario basado en el progreso natural y material de la humanidad dará inteligibilidad y fundamento a la idea en la que el desarrollo de los niños en los primeros años de vida se plantea “como determinante no sólo para el individuo, sino para el destino de las naciones” (Young en Fonseca 2012: 190). Aunque indica más una promesa que una realidad, esta es una concepción mediante la cual se construye la expectativa de un material humano, sobre el cual se podrían establecer las bases y la esperanza en un futuro mejor; que, en contraste con la imagen del pasado, opera como fundamento del ideal del progreso y encarna su evolución (Elías, 1989). Los espacios de socialización, como la familia, la escuela, los internados, entre otros, serán los entornos institucionales encargados de regular y ordenar, de orientar el progreso individual y social y tendrán como objeto de intervención a niños y niñas en su condición de material moldeable, futura mano de obra a la que hay que proteger, en tanto en ella reside la mejora de la sociedad, el bienestar de sus miembros. En una palabra, la riqueza del Estado, bajo la forma de un paternalismo protector, dispondrá de una serie de operaciones y tratamientos que se debaten entre la protección y el control social.

Como constructo asociado a una etapa biológica y natural, la infancia cristaliza una forma de relación que es al mismo tiempo definida como una condición de carencia, inocencia e incompletitud esencializada; y, además, una promesa de futuro. Más que una contradicción, este constructo expresa la ambivalencia sobre la que opera el Estado administrativo moderno. La creciente intervención y ejecución de prácticas institucionales, como también de formas de conocimiento a través de la filantropía, la puericultura, la pedagogía y la medicina, participan en la creación de estos nuevos lazos con la realidad, se trata de las ciencias que “hacen existir” a estos nuevos seres (Isabelle Stengers, 1997 en Rojas, 2017). Al advertir su especificidad con la elaboración de métodos y manuales, instauran los parámetros desde los que se regula la vida y administra la realidad, en términos que la hacen gobernable (Foucault, 2001).

La infancia como parámetro será la norma, el modelo a partir del cual se constituye el campo de comparación y diferenciación de individuos y poblaciones susceptibles de intervención a nombre de la civilización. Esto incluye las racionalidades e imaginarios ligados

a la justificación moral de la atención, la protección y el cuidado, de gestión del riesgo sobre la vida y ligados a la implementación de dispositivos de seguridad (Foucault, 2007).

Lo anterior nos permite observar cómo en su ‘descubrimiento’ la infancia emerge y opera como un marcador social mediante el cual se naturaliza a un nivel ontológico, biológico y cultural a los niños y las niñas, de tal forma que el marcador adquiere plena materialidad. De esto emergen las reivindicaciones para la defensa y mejora del nivel de vida en un campo de acontecimientos probables, en el sentido de “(...) un continuum evolutivo desde lo primitivo a lo civilizado; de lo tradicional a lo moderno; de lo salvaje a lo racional; del precapitalismo al capitalismo, etc.” (Quijano, 1992:18). Como señala Elías dicha intervención se fundamenta en una certeza “la estructura afectiva y mental del niño tiene un cierto parentesco con la de los pueblos «incivilizados» (1987:49).

Inscrita en diversos campos disciplinares, enfoques teóricos y periodos históricos, una de las formas en las cuales se ha desarrollado la construcción de la infancia como objeto de conocimiento y de intervención social, ha sido a través de esta narrativa civilizatoria. Tal como hemos visto, el lugar privilegiado de la infancia configura un entramado de gestiones y relaciones que se convierten en fundamentales en la clasificación de la experiencia que se identifica como problemática. Más allá de una imagen y un ser inocente, en tanto objeto de gobierno, la infancia opera como un blanco en torno al cual tienen efectos los procesos de producción de distinciones significativas en el mundo social (Restrepo, 2020). Un conjunto de saberes y prácticas que tienen efectos concretos en el orden social, desde los que se asignan funciones y lugares.

La infancia constituye una forma de marcar, de ordenar, basada en la idea de orden jerárquico y natural de la sociedad que al igual que la modernidad, encarna y acoge implícitamente una “poderosa narrativa teleológica que [organiza] la diferencia en una necesaria línea temporal” (Restrepo, 2011:130). Esta narrativa de la infancia ‘enraizada’ en la modernidad (Milanich, 2012) inscribe la diferencia como carencia en un nuevo sujeto social, en un orden en el que la jerarquía, el paternalismo y dependencia son elementos necesarios para imaginar la estabilidad y el horizonte de un sistema social, a través del cual, las diferencias son admitidas como desigualdades jerárquicas, que más que desestimadas, son permanentemente reforzadas.

1.2.2 *Narrativas esencializantes: infancias no-modernas e infancias otras.*

Herederas de un pensamiento evolucionista, sustancialista y eurocentrado, las conceptualizaciones más generalizadas sobre la infancia están profundamente marcadas por la imagen idealizada de la infancia moderna. Un discurso común e influyente que sigue formando las percepciones y actitudes en el presente. A estas perspectivas las hemos agrupado en nuestro ordenamiento como *narrativas esencializantes*. Comparten el supuesto de la existencia de la infancia como identidad singular que, aunque se reconoce como una noción histórica y culturalmente construida, conserva su carácter independientemente del lugar y experiencia a la que se haga referencia. Y a la vez, constatan la centralidad de la modernidad, al hacer de la imagen de la infancia moderna un parámetro universal, una medida de/para normalización y regulación de la vida.

Probablemente es en esta narrativa en la que mejor se expresan y conjugan cuatro elementos planteados por Nara Milanich (2012) en su análisis sobre las infancias latinoamericanas y la modernidad como paradigma analítico. En primer lugar, la enraizada comprensión del concepto de infancia en el sentido de infancia moderna, que conlleva la estructuración de las historias de niños y niñas “como narrativas de modernización”. En segundo lugar, la característica estructural de la categoría infancia esto es “el carácter descriptivo y prescriptivo de la infancia”. En tercer lugar, el carácter performativo de la infancia, a partir de la cual nociones clasificatorias determinan las actuaciones por parte de las instituciones y actores en torno a la infancia; rasgo que hemos denominado las infancias no-modernas. Y, por último, un cuarto aspecto, refiere al orden geocultural de la producción de conocimiento sobre infancia, que señala el sur global como “generador de ideas propias sobre la infancia moderna” (2012:493), es el caso, de las que hemos denominado infancias-otras.

Cada uno de estos aspectos nos permiten caracterizar una de las modalidades que toma el gobierno de la infancia desde estas narrativas, enfatizando la relación entre las formas de conocimiento que construyen la infancia como objeto y los controles regulatorios para su intervención y gestión centrados en la producción y optimización de la vida. Para ilustrar estas narrativas entendidas como racionalidades del gobierno de la infancia, retomamos dos coyunturas. En primer lugar, el desplazamiento del ejercicio de regulación de la infancia de las macroinstituciones hacia las políticas sociales, en clave de la que hemos denominado producción de la *infancia no-moderna*. En segundo lugar, el efecto de discurso de derechos y el giro multiculturalista en el reconocimiento de derechos sociales para poblaciones

históricamente marginalizadas, reivindicadas desde la protección de la infancia a la que hemos denominado las *infancias-otras*.

La infancia no-moderna

En el apartado anterior vimos cómo en el contexto de los procesos de modernización se despliega la emergencia de un gobierno económico sobre la vida de las poblaciones, para convertirse en un efecto de la acción política. La vida como algo que puede ser producido, administrado y gestionado por el Estado, resultado de la intervención y planificación humana sobre un “medio ambiente”. En una palabra, la aparición de la vida en el escenario de la política (Foucault, 1979, 1980 y 1991). Tal emergencia se articula con el cambio de racionalidad sobre la pobreza, de acuerdo con el trabajo de Giovanna Procacci (2007), se trata de una nueva mirada sustentada en la comprensión de la pobreza como problema, en donde “(...) la nueva racionalidad sobre la pobreza aparece como una estrategia política de inclusión, integrando a los pobres en el orden económico, político y social de las sociedades modernas” (2007: 27)²⁰.

Aunque no se trata de un problema nuevo –la pobreza–, la novedad se encuentra en su solución, el abandono del enfoque teológico (caridad) para ser abordada como un problema económico²¹, puesto que “si se quiere asegurar la calidad de la población, entonces habrá que asegurarse de que el trabajo productivo remplace al ocio y la ‘vagamundería’ pues un país de vagamundos lo será siempre de pobres” (Tanco, 1978 [1982] en Castro-Gómez, 2010: 341).

El nuevo tratamiento de la pobreza permitió a la sociedad conquistar nuevos territorios, convirtiendo a los pobres en objeto de conocimiento y administración, debido a la necesidad de organizar una respuesta al peligro potencial que representan por estar fuera del orden social: “(...) el hecho mismo de que la pobreza esté fuera del orden social, [la hace] potencialmente asocial” (Procacci, 2007:28)²². La exaltación del valor económico de la población como un todo, tiene entre sus efectos la inclusión de la fuerza de trabajo de los pobres. Los esfuerzos por implementar una política de control sobre la vida requirieron de formas de conocimiento y controles centrados en la producción y en la optimización de la vida, esfuerzos que Foucault conceptualiza con la categoría ‘biopolítica’ (1979, 1980 y 1991).

²⁰ Traducción propia de “(...) new rationality about poverty appears as a political strategy of inclusion, integrating the poor into the economic, political and social order of modern societies” En Procacci, Giovanna (2007) “*Genealogies of Poverty*”. *Development*, 50(2), 26–30. Pág. 27.

²¹ Vásquez García recupera la definición de la pobreza hecha por Juan Luis Vives en su tratado sobre educación en el S.XIV, en la cual aparece como sinónimo de santidad, puesto que se ve al pobre como símbolo de cristo (2009:56).

²² Traducción propia de “(...) the very fact that poverty is outside the social order, hence potentially asocial” En Procacci (2007) Op. cit. Pág. 28. El agregado es propio.

La contribución de la ciencia moderna se fundamenta en la mejora de las costumbres económicas de los individuos, así como en su aprovechamiento para ejercer un control racional sobre los procesos vitales de la población y del territorio. El vínculo entre cada uno de estos elementos es la base a partir de la cual se diferencian y gestionan las conductas, en particular aquellas proclives al ‘desorden’, ‘la excentricidad’ y al ‘desvío’, para el destierro definitivo de la ociosidad. La ‘gubernamentalización’ de la vida social se entiende como la sujeción de la vida a mecanismos explícitos de producción y administración por parte del Estado y otras instituciones. Ello implica, por una parte, clasificar y resocializar a los mendigos convirtiéndolos en mano de obra barata para aumentar el número de la población “útil” al Estado. Por otra, desarrollar medidas destinadas a evitar el contagio de enfermedades y el aumento de mortalidad, entre ellas, especialmente la mortalidad infantil. De manera que la cuestión social se inscribe en un asunto de mayor envergadura, la salud física de la población trabajadora:

“En la medida en que la salud y bienestar físico de la población se convierten en objetivo clave del poder estatal, la institución hospitalaria también cambia su estatuto: el hospital ya no es un lugar donde se va a morir, sino donde se va para vivir. El médico es visto como “funcionario del Estado” y su misión no es sólo luchar contra la enfermedad que aqueja a individuos particulares, sino contribuir a mejorar la “salud pública”. La enfermedad no es algo que solo aqueja al cuerpo individual sino también al cuerpo social, al conjunto de la población (Castro-Gómez, 2010: 343).

La población no es un dato básico, una materia bruta sobre la cual el soberano ejerce su poder. Se trata de una variable que depende de factores que escapan al control del Estado y que exigen un tipo diferente de acción gubernamental. Una acción dirigida a la gestión del riesgo sobre la vida, articulada al conocimiento científico y al cálculo de probabilidades como instrumento de gobierno, convirtiéndose en el medio de control sobre eventos aparentemente incontrolables, tales como las hambrunas y epidemias, la natalidad y mortalidad.

Este ejercicio de clasificar y resocializar tiene su correlato en cambios y transformaciones en los procesos tanto de desterritorialización con respecto a las “viejas” formas de vivir y trabajar, como de su reterritorialización en nuevos ambientes (Escobar, 2010). Las relaciones tradicionales atraviesan un proceso de separación de actividades que apunta a la restricción en entornos institucionales que demandan nuevos mecanismos de control y nuevas formas de intervención social. Para el caso particular de la infancia, esta transformación incluyó prácticas estatales, escolares y médicas, como la expulsión de los niños y niñas del espacio público para recluirlos en espacios institucionalizados (Zelizer, 1994), incorporarlos a la escolarización (entre otras instituciones) y privatizar el ámbito de la vida doméstica. Una reterritorialización que va a ubicar las ‘viejas formas de vivir’ en el dominio de las regulaciones públicas, mediante

escenarios que cuentan con nuevas formas de gestión de “lo social” y sus riesgos, concentrando su accionar sobre ciertas maneras de existir, sobre ciertas relaciones, tal es el caso particular de las relaciones entre niños/as – adultos/as:

“Bien porque los niños son engendrados sin medida, bien porque están integrados en fórmulas de promiscuidad que perjudican su moralidad y los convierten en enemigos del orden social, o bien porque son explotados en su trabajo, directa o indirectamente por sus padres” (Donzelot, 1998:74).

La ambivalencia constitutiva de la infancia que conjuga la promesa del bienestar social con un peligro potencial, un foco de desorden, la inmoralidad y la sedición, parece justificar suficientemente su lugar como un objeto privilegiado de control. Ya se trate de la infancia ‘en peligro’ o de la infancia ‘peligrosa’, las relaciones entre niños/as-adultos/as –de parentesco– en tanto objeto de preocupación pública, serán el centro de múltiples esfuerzos de regulación, así como de variadas formas de intervención social por parte de mecanismos de control estatales y asistenciales (Llobet, 2009; Villalta, 2012). Desde médicos, congregaciones religiosas, pedagogos, psicólogos, trabajadores sociales, pediatras, hasta damas de la caridad, entre otros, se encargarán de poner en el espacio público el problema de la infancia.

La educación en general, y la escuela en particular, se constituye en dispositivo cultural mediante la cual se hace efectiva ‘la materialización de las estrategias sociales y éticas del Estado’ (Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997; Boltanski, 1974). El vínculo entre discurso pedagógico y político en la consolidación de proyectos de nación (Carli, 2017) hace de la educación un dispositivo que legitima la intervención del Estado sobre los niños y sus familias. Es un proceso en el que la instrucción fuera de la casa, sistemática, continua y graduada por edades, normaliza aspectos del régimen de protección y supervisión cuidadosamente planificado. Régimen que buscará transformar a los sujetos allí concentrados, rectificando y encauzando la ‘vagamundería’, la deambulación en las calles y la concurrencia al trabajo. Cabe recordar que hasta este momento:

“Para la educación, el niño era un ser concebido como moldeable, como objeto posible de organizarse en un todo coherente y sano que le aseguraba su buen funcionamiento dentro de la sociedad. Con esto se garantizaba que la sociedad evolucionara bien, siempre y cuando se actuara antes de que hubiera desarrollado los vicios incorregibles que hacían imposible cualquier intervención de los maestros. (...) Los médicos y su práctica ayudan a consolidar el concepto de infancia. Consideraban que el niño llegaba al mundo con taras físicas y morales que podían ser corregidas a través de la educación; decían que el niño tenía un cerebro maleable y que por lo tanto el educador podía modificar y así atenuar las tendencias hereditarias. Mediante la educación se podía desarrollar y mejorar las cualidades morales, disciplinar y formar caracteres enérgicos” (Álzate, 2003:60).

La construcción escolar de la infancia conecta la historia de la educación y la infancia moderna a perspectivas eugenésicas, naturalizadoras, así como a definiciones normativas que se toman como conocidas (Rojas, 2017), constituyéndose en una de las formas dominantes

mediante las que se termina encarnando una especie de niño universal, que “(...) tiende a imponerse [y] en cuyo nombre se orquestan reglamentos, programas, didácticas y controles.” (Varela, 1986). En otras palabras, se constituye en el parámetro a partir del cual es posible imaginar teórica y políticamente tanto la experiencia, como las relaciones que se establecen hacia y en torno a niños y niñas (Smith, 2014), que por sobre las diferencias culturales y sociales, tiende poco a poco a imponerse como paradigma a lo largo de un proceso “(...) en el que las formas de infancia más antiguas y diferenciadas se subsumen gradualmente en "una experiencia común de la infancia para todos los niños" independientemente del género, la raza o la clase (Milanich, 2012: 491; Cunningham, 1998)²³.

En estrecha relación con el sistema escolar se encuentran actores y mecanismos que cumplen y operan de manera similar en otros ámbitos de la vida. Es el caso del sistema jurídico y médico cuyas intervenciones propenderán por gestionar la experiencia de niños y niñas hacia una construcción normalizadora de la infancia, producto y resultado de la regulación entre el mecanismo familiar y la institución escolar. Mecanismos y técnicas de poder generadoras de normativas, que en un contexto de cambio histórico de ‘las reglas de juego’ (Foucault, 1991), se cristalizan en figuras universales. Podemos ver, por ejemplo, cómo se articulan a disposiciones científicas para una mejor administración de la población mediante la formación de categorías jurídicas, sociales e institucionales que surgen de los abordajes administrativos y jurídico-institucionales:

“(…) producto del movimiento de los “Salvadores del Niño” y convergente con las ideas positivistas dominantes sobre criminología, se plantean intervenciones preventivas que eviten el ‘contagio’ de los niños cuyo destino manifiesto, a causa de su origen y situación, es el delito o la inmoralidad. (...) El positivismo, de la mano de la medicina y la higiene, aporta científicidad clasificatoria que es el objetivo profiláctico de la época. La medicina mental y la psiquiatría infantil proveerán, posteriormente, elementos técnicos para la “gestión racional de las poblaciones” (Castel, 1984), cuyo centro de administración es el tribunal de menores” (Lobet, 2009:32-33).

Diversos fueron los dispositivos y mecanismos que se encargaron de transformar este ‘resto’: la ‘infancia no-moderna’. Se tratará de encauzar los individuos y los comportamientos que no respondían a la media de lo “normal”, a la ‘buena infancia’, como una regla a seguir (Vianna, 2007). Para resumir, y parafraseando a Stuart Hall, podemos decir que, así como la idea de ‘Occidente’ se hizo fructífera produciendo efectos reales, la idea de ‘infancia’ también lo fue, en el sentido en que:

²³ Traducción de “(...) in which older, more differentiated childhood forms are gradually subsumed into “a common experience of childhood for all children” regardless of gender, race, or class”. En Milanich, N (2012) “Latin American childhoods and the concept of modernity” en Fass, Paula “*The routledge history of childhood in the western world*”. Pág. 491.

“(…) le permitió a la gente saber o hablar de ciertas cosas en determinadas maneras, produjo conocimiento, se convirtió tanto en el factor organizador de un sistema de relaciones de poder globales, como en un concepto o término organizador de una manera completa de pensar y de hablar” (Hall, 2013: 53).

La coexistencia de estas otras figuras que hemos denominado como la infancia no-moderna será también referencia para un amplio espectro de significados que darán sentido y ordenarán la experiencia de aquellos que no encajan en la imagen homogeneizadora de la infancia: la ‘gente sin razón’, ‘sin alma’, ‘los menores’, ‘los hijos del amancebamiento y el pecado’, ‘los niños de la calle’, ‘los abandonados’, ‘los desviados’, ‘los gamines’, ‘los delincuentes’, ‘niños trabajadores’, ‘en riesgo’, ‘con necesidad’, ‘los vulnerables’, etc. Si bien se pueden considerar simplemente como denominaciones dispersas, que no logran conjugarse en su ‘deber ser’, hay en esta dispersión un aspecto clave, sobre el que Vianna repara y señala que:

“(…) esta relativa reflexividad de los sustantivos y adjetivos empleados, en vez de plantear una contradicción en el entendimiento de un determinado “objeto” de intervención [la infancia], indica el amplio margen de significados capaces de dar sentido no sólo a ese “objeto”, sino también a las formas de intervención que podrían incidir sobre él” (2007:16).

Es decir, las formas de nombrar, de distinguir, de rotular, de ordenar y clasificar, son a su vez formas de naturalizar y legitimar tanto el objeto, como el modo y el agente de su intervención. De construir aquello que se designa como objeto de regulación, a los agentes destinados a esta tarea, así como a las múltiples prácticas institucionales y sociales que la harán efectiva.

Entre los siglos XIX y XX, diferentes actores, como las sociedades de beneficencia, las órdenes religiosas, autoridades de asilos, inquilinatos, jueces, entre otros, “dieron forma a perdurables mecanismos de intervención sobre los niños pobres y sus familias” (Villalta, 2012:17). Entre estos se encuentra la normalización de categorías empleadas para clasificar los comportamientos y las personas en su paso por el sistema institucional. Representaciones fundamentales para nuevas modalidades de intervención y gestión social de la infancia, similares a las que tuvieron lugar mediante los grandes sistemas de educación y demás estructuras institucionales, tales como las prácticas de antropometría, psicológicas y médicas de examen.

Múltiples experiencias serán nombradas de formas diferenciales: frente a la regla a seguir inscriben estas ‘excepciones’ en términos de estados signados por la carencia y en relaciones de jerarquía. La infancia fuera de norma, nombrada con el término “menor”, es el punto de origen de la ‘minoridad en riesgo’ que está en relación con el peligro moral y material. Es una categoría central del sistema tutelar que no sólo construye una “representación que cristaliza la

masa diversificada de niños pobres, pasibles de ser encuadrados en clasificaciones que denotarán su situación anormal frente a un modelo de infancia y familia” (Vianna, 2007: 46); sino que a la vez “(...) garantiza con su indeterminación la discrecionalidad del juez-padre, sostenida extrajudicialmente por los diagnósticos técnicos con respecto a la persona, la familia y su ámbito social” (Llobet, 2009:35).

De aquí se deduce que una de las distintas dimensiones fundamentales a considerar en el gobierno de la infancia son las diversas formas de su producción cultural, desde las que se explicitan las modalidades que toma, y mediante las que opera, el control social de los dispositivos de saber-poder (Llobet, 2011). La producción de categorías juega un papel simbólico relevante como mecanismo inclusión y diferenciación social, un proceso de gestión de la infancia en el que se articulan al menos dos elementos; por una parte, se realiza un ejercicio de transformación de variados sujetos para “hacerlos vivir” (Foucault, 1996), incluyéndolos en otras relaciones sociales e interacciones dotadas de sentido (Villalta, 2012; Llobet, 2009); y por otra parte, mediante la producción de fronteras entre unos y otros, así como de valores, actitudes y sensibilidades. De modo que los términos y categorías que surgen de determinadas formas de conocimiento no son simples descripciones, al contrario, dan centralidad a los esquemas interpretativos que permiten visibilizar horizontes de justicia e injusticia en juego (Llobet, 2009).

La infancia como categoría universal emerge como efecto de prácticas de ordenación, de un proceso en que se marcan y consolidan fronteras y límites que separan quiénes están en una situación determinada, quiénes no y quiénes estarían sujetos a hacerlo. En síntesis, de un proceso a lo largo del cual se generan ejercicios de poder en la administración de las formas de relacionarnos. En el proceso de creación de una infancia civilizada, se hace explícita la funcionalidad de los sistemas de domesticación de la diferencia, de los sistemas clasificatorios y las jerarquías articuladas a “(...) un proceso más amplio de jerarquización social, en la medida en que permiten que se consolide una desigualdad de acceso a, o ejercicio de, determinados derechos” (Vianna, 2010:21). La infancia como objeto de conocimiento, al margen del campo de relaciones que lo constituyen, aparece como identidad establecida, en el marco de un proceso que implicó la creación de esquemas de diferencias culturales que a su vez justifican y legitiman desigualdades sociales²⁴.

²⁴ Sobre esta afirmación profundizaremos en el siguiente capítulo.

Ahora bien, la gestión de la infancia siempre ha sido un campo en disputa entre perspectivas que proliferaron y se nutrieron de los debates generados en el campo de las ciencias y estudios sociales, como es el caso de la sociología y los estudios feministas. Se retomaron entre muchas otras, la discusión sobre las oposiciones binarias y naturalizadas como es el caso de la oposición varón/mujer, cuestionando su construcción a partir de una supuesta relación dada y natural, para evidenciarla como problemática, contextualmente definida y repetidamente constituida (Scott, 1996). Discusión con la cual evidencian la desigualdad de poder que estructura las relaciones sociales, entre las que se incluye la desigualdad intergeneracional normalizada en la oposición niña-os/adulta-os (Smith, 2014).

Así mismo, se plantea una crítica desde la cual se apunta a visibilizar los procesos de resistencia y la capacidad desde los mismos grupos subalternizados para generar políticas frente a un orden hegemónico en el que se institucionalizan las relaciones sociales (Pilotti, 2000; Liebel, 2018). Se trata de una crítica en la que se cuestiona la naturalización de la diferencia como ausencia, y proponen un elemento fundamental para comprender las formas en las que operan el discurso y los lenguajes de/sobre la infancia, en el que su uso naturaliza la negatividad, el lugar ausente y “en espera” de ciertos grupos y personas, por sobre el de otras.

Se configura un campo de conflictividad que materializa una «crisis del gobernar» a finales de siglo XX a partir de novedosas luchas contra el poder político, la explotación económica y nuevas demandas de derechos a la vida, al cuerpo, a la salud, a la sexualidad. En palabras Lemke:

“El rasgo característico de estas luchas consiste en que se dirigen contra el «gobernar por medio del individualizar». Se dirigen contra el ajuste de individuos a normas sociales en apariencia universalmente válidas y legitimadas científicamente que presuntamente sirven de base para modelos corporales, relaciones de género y formas de vida” (2017: 59).

Estas discusiones se dieron a nivel global en un contexto de cambios políticos, culturales y económicos que generaron condiciones y tuvieron repercusiones tanto en la representación de la infancia moderna/no-moderna. Se abandona la imagen de la infancia como estable y uniforme, al igual que el rol de las macro instituciones que modulaban su producción, tal es el caso del paradigma tutelar y asistencial vigente hasta entonces.

Para finales del S.XX se afirma que “la infancia desaparece como sujeto unívoco, fragmentada en distintos sujetos infantiles” (Llobet, 2009: 28). Es un efecto de los cambios tanto en las prácticas, como en las técnicas de infantilización moderna ejercidas hacia y en las formas en las que ‘las existencias de los niños se modulan’ (Carli, 2007). De manera que se examina la comprensión sobre la infancia referida generalmente a la imagen de entidad esencial,

singular y naturalizada (Smith, 2014), sin que esto signifique necesariamente que los usos y efectos históricos sobre la misma, desaparezcan.

El eje de cambio en una nueva perspectiva sobre los niños y niñas se origina en el naciente campo de estudios sobre infancia. Específicamente el psicoanálisis y la sociología visibilizarán el lugar de niños y niñas como sujetos activamente involucrados en la construcción de sus propias vidas y de las sociedades de las que participan. Es un enfoque que podemos sintetizar en la determinación por “tomar a los niños en serio y en sus propios términos” (Qvortrup, 1994). Considerar la transformación de una imagen en la que los niños y niñas son asociados a un estado de dependencia y fragilidad naturalizado de la vida, hacia la de su asunción como sujetos políticos plantea un cambio sustancial en las formas de abordar los procesos de subjetivación y de su experiencia. Lo cual fundamenta el interés por visibilizar el lugar de niños y niñas como actores y productores de sus formas de ser y estar en el mundo, y no sólo como meros receptores.

El posicionamiento de niños, niñas y la infancia como sujetos sociales, se contextualiza en el marco de un importante cambio de proyecto político que Lemke (2017) cataloga como un proyecto de ‘luchas contra las formas de la subjetivación’. Estas luchas buscan modificar las demandas sociales y las conceptualizaciones sobre la pobreza, a la vez que los agentes de intervención política. Es decir que, por un lado, el proceso de transformación en términos de las demandas políticas modifica el eje articulador de las mismas, en tanto ya no se realiza en términos de diferencia de clase, sino más bien, en clave de reconocimiento de las diferencias sociales, entre las que se encuentra la clase, pero también la diversidad de género, generación, étnica, entre otras. Recordemos cómo a diferencia de estas demandas, en el contexto de emergencia de la infancia del mediano Estado, los procesos de diferenciación -disputa- se planteaban entre sectores populares y sectores medios-acomodados y que fueron estructurantes de la racionalidad y las prácticas de gobierno de la infancia que legitimaron un sistema profundamente desigual, tanto al interior como fuera de sociedades europeas.

Podemos decir entonces que las nuevas modalidades de gobierno se fundamentan en el reconocimiento de las diferencias como proyecto político asociado a la democracia y la ciudadanía, que requiere para su ejercicio un mínimo de condiciones. En el caso de la infancia, la Convención de Derechos del Niño (1989) pauta este ‘punto de partida’, entendido como un consenso social universal de ejercicio de la ciudadanía:

“(…) la ciudadanía como modalidad de relación entre el Estado y sus miembros. Como parte del ‘régimen de verdad’ (Foucault, 1979) de cada sociedad, la ciudadanía, a partir de conjugar derechos y deberes, se constituye en un dispositivo de verdad sobre el que se fundamenta el poder” (Llobet, 2009: 56).

Se trata de un cambio, que más allá de su celebracionismo, permite leer formas inéditas de gestión y reordenamiento de los procesos de regulación de la infancia, que bajo novedosas modalidades se realiza en clave del discurso de derechos. Impulsado y fundamentado en el marco y adopción de la Convención Internacional de Derechos del Niño -CIDN-, este discurso unifica a escala global un modelo de infancia centrado en la ciudadanía, así como los modos de regular las vidas de niños y niñas, las pautas de las relaciones con y entre la familia, el Estado, instituciones y otros agentes sectoriales. Como afirman Baraldi y Cockburn un documento excepcional en comparación con la dimensión que han tenido otras normativas:

“(…) múltiples leyes han regulado la vida de los niños y estandarizado la relación entre el Estado, las familias y los niños y, en general, entre los niños y los adultos. Esos documentos adoptaron un enfoque global y la CIDN de 1989 –el documento de derechos humanos más ratificado del mundo– se convirtió en una de las expresiones más significativas de la globalización política y cultural de un determinado modelo de infancia”²⁵.

Se trata de un cambio de representación de la infancia en la que niños y niñas pasan de ser objetos de compasión y moldeables a ser sujetos activos y reflexivos, portadores de derechos. Es un tránsito que, vía CIDN y bajo la bandera de la protección de la infancia, reposiciona la experiencia de niños y niñas en un modelo de sujeto. Es un cambio que no opera únicamente en un sentido retórico, sino que inscribe y ordena las intervenciones y acciones dirigidas a esta población. A diferencia de otras técnicas de gobierno como la disciplinaria, centrada en realizar separaciones y jerarquizaciones entre lo normal/anormal, o la norma codificada y prescriptiva; el punto de partida de estas técnicas de gobierno del gobierno liberal (Foucault, 1979) es su referente empírico: “un centro óptimo dentro de una variedad de variaciones” (Lemke, 2017: 56) que sirve como norma y ‘centro’ desde y en función del cual se realizan diferenciaciones.

Aunque la CIDN nos habla de derechos y ciudadanía, es un proyecto que no deja de instalar una forma hegemónica de significar, hacer y ser de otros/as, prescribiendo en este lenguaje la universalización de una “infancia absoluta”. La CIDN como proyecto cultural fue

²⁵ Traducción de “(…) several legal documents have regulated children’s lives and standardized the relationship between the state, families and children, and, broadly, between children and adults. Those documents took a global approach and the UNCRC of 1989 -as the world’s most ratified document of human rights- became one of the most significant expressions of political and cultural globalization of a certain model of childhood” En Sarmento M.J., Marchi R..C., Trevisan G..P. (2018) *Beyond the Modern ‘Norm’ of Childhood: Children at the Margins as a Challenge for the Sociology of Childhood*. En: Baraldi C., Cockburn T. (eds) *Theorising Childhood. Studies in Childhood and Youth*. Palgrave Macmillan, Pág. 137.

elaborado sobre concepciones dominantes acerca de la infancia emanadas de países industrializados de Europa y América del Norte. Como afirman Sarmento, Marchi y Trevisan,

“(…) una concepción normativa de la intervención política en los derechos centrada en Occidente tiende a expresarse en formas que ignoran las diversidades de la niñez (...), ignora y excluye las diferentes formas de vivir y actuar entre los niños que están 'fuera de la norma', reproduciendo así una visión excluyente por muy bien intencionada que sea”²⁶ (2018: 135).

Dicho de otra manera, la ratificación de CIDN en diferentes países del mundo ha dado lugar a la promoción de un modelo universalizado y abstracto de infancia, vinculado a prioridades y necesidades que ofrecen la idea de igualdad para todos/as, que ordena la intervención estatal y sus accionar como marco de interpretación dominante. Sin embargo, no deja de ser una forma de imponer valores de unas sociedades sobre otras que cuestionan las existencias y saberes que no se corresponden con la realización del mundo que propone la niñez de la CIDN. En síntesis, limita la experiencia de los niños y niñas como personas que “dividen su tiempo entre estudio, deportes, familia” sin atender a lo “poco en común con la realidad vivida por buena parte de la población mundial” (Barna, 2012: 17).

El rasgo característico de estas formas de gobierno es que se “gobierna por medio de individualizar” mediante formas que en apariencia son universalmente válidas y por supuesto legitimadas científicamente, pero que sirven como base para el ajuste de individuos a normas sociales:

“Por un lado, abogan por el derecho de alteridad y acentúan todo lo que distingue la individualidad del individuo. Por otro lado, se dirigen contra todo lo que es capaz de aislar al individuo y separarlo de los otros, lo que divide la comunidad, lo que obliga al individuo a retirarse en sí mismo y de lo que lo liga a su propia identidad” (Foucault, 2005, en Lemke, 2018: 59).

Múltiples han sido las luchas contra la gubernamentalidad liberal, tanto desde las lecturas críticas al paradigma de derechos y la ciudadanía como desde las propuestas que realizan distintos movimientos sociales, de comunidades campesinas, indígenas, afro, feministas y de niños y niñas trabajadores (NAT's)²⁷, entre otros. Todas han permitido visibilizar el papel activo que llevan a cabo los niños en formas de vida comunitarias, exaltando el lugar que ellas toman en la totalidad de sus integrantes, entre, quienes se encuentran los niños y las niñas. Coinciden en señalar su distanciamiento frente al estatuto institucional-oficial que en su

²⁶ Traducción de “(…) a Western-focused normative conception of political intervention in rights tends to be expressed in ways that ignore childhood diversities (...), it ignores and excludes different ways of living and acting among children who are ‘outside the norm’, thus reproducing an exclusionary vision, however well intentioned” En Sarmento M.J., Marchi R..C., Trevisan G..P. (2018) Op. cit. Pág. 135.

²⁷ Ver Cussiánovich, A. y Márquez A. (2002); Alfageme, E.; Martínez, M y Cantos, R (2003); Morlachetti, A. (2006); Cussiánovich, A. (2008; 2010; 2011); Cussiánovich, A.; Castro, J. M.; Tejada, L.R.; Valencia, J y Figueroa, E (2009); Liebel, M (2000; 2006; 2007) y Torres, E. (2012).

aparente validez, evidente y universal les ubica en modos y en lugares que no corresponden con sus experiencias, ni con sus horizontes de vida. Por el contrario, posicionan el lugar que ocupan y aportan a la vida colectiva, señalando su carácter situado y estructurado desde la reivindicación de sus saberes, que en algunos casos se formalizan en sistemas políticos propios²⁸. Producto de tales abordajes críticos encontramos un campo de indagación acerca de los procedimientos mediante los cuales niños y niñas experimentan un proceso de objetivación e intervención desde experiencias localizadas en las que se pluralizan las realidades y vivencias entorno a ellos. A continuación, desarrollaremos una breve referencia.

Las infancias otras

Junto con el reconocimiento de derechos colectivos y culturales para poblaciones históricamente marginalizadas, el descentramiento de la imagen moderna, abstracta y eurocentrada de la infancia en el contexto globalizado, visibiliza las múltiples formas en que niños y niñas experimentan y participan activamente del mundo social y cultural. Tal como afirman James, Jenks, & Prout (1990) el descubrimiento de los niños como agentes ha tenido un papel central en los estudios de la infancia y en la comprensión de la infancia como construcción social.

La conjunción de estos acontecimientos resultó en la preocupación por visibilizar experiencias que actualmente son reivindicadas desde una línea de reflexión inscrita en las denominadas *infancias-otras*. Se trata de una perspectiva que retoma las experiencias desde concepciones situadas, que guardan cercanía con proyectos sociales que reivindican la autonomía cultural frente a la intervención estatal y que, si bien han coexistido simultáneamente y en mutuo contraste, pueden ser descritas como infancias radicalmente diferentes con respecto a la infancia moderna ya que no se inscriben en su patrón de estadios sucesivos (Milanich, 2012).

Aunque desde esta nueva narrativa se busca tomar distancia de la imagen dominante de la infancia, planteándose como exterioridad de la modernidad y del mundo occidental, también sostienen un sentido sobre la diferencia como un lugar epistémica y políticamente privilegiado (Domingues, 2009). De manera sucinta, podemos señalar que son enfoques que agregan una dimensión cultural en línea con las perspectivas que se fundamentan en un esencialismo

²⁸ Por ejemplo, como sucede con la Educación Propia de los pueblos indígenas del suroccidente colombiano quienes conciben la educación como “un proceso de construcción de pensamiento para analizar los problemas, para descubrir nuestras raíces y para fortalecer nuestra identidad. (...) es un espacio organizativo, en donde se construye comunidad, buscamos formar dirigentes, fomentar una mentalidad crítica y comprometer a la gente en la dirección de su propio proyecto de vida” y las dinámicas de vida propia de los pueblos (CRIC, 2011: 10)

biologicista y ontológico, reforzándolo con “un ser-esencial-compartido condicionante de una serie de rasgos característicos –somáticos, lingüísticos, culturales e históricos– que constituiría la etnicidad y la conciencia de la identidad étnica” (Restrepo, 2004: 231). En síntesis, una concepción en la que la diferencia cultural es sobresimplificada como diferencia esencializada, encarnada en poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Se trata de aproximaciones que apuntan a la visibilización y el reconocimiento de poblaciones históricamente subordinadas debido a la diferencia cultural y que han apelado a un renovado llamado “(...) a pluralizar la mirada sobre “la infancia” y a “reconocer la diversidad de estas infancias, saberes y prácticas de crianza provenientes de las culturas indígenas y afrodescendientes” (Castillo, 2012: 184). Sin embargo, también han tenido el efecto de sumar a las narrativas y racionalidades que refuerzan las desigualdades y jerarquías biologizadas y naturalizadas sobre la infancia y la raza, en clave multiculturalista²⁹. Han derivado en una serie de ordenamientos y clasificaciones como las “infancias diversas” (Anderson, 2016); las “infancias afrodescendientes”, “infancias ausentes e invisibles” (Castillo, 2012) y/o “infancias indígenas” (Patiño y Baronet, 2017). Ordenamientos que no quedan sin efectos concretos, es el caso de la construcción de las experiencias como narrativas modernizantes, así como de nuevos campos y prácticas de modulación y gestión mediante las que, en tanto objeto de nuevas reglamentaciones, naturalizan y legitiman agentes e intervenciones de gobierno a nombre de la infancia (Pilotti y Rizzini, 1995).

Desde nuestra perspectiva, lo que puede leerse como un cambio sustancial en los procesos de subjetivación y comprensión de la experiencia de niños y niñas, es un enfoque que reinstala la normalización de ciertas realidades a partir de lo que pareciera ser una entidad y una experiencia compartida de mundo, si se quiere, globalizada de la infancia, en las que ‘infancia’ y ‘raza’ son parte del orden de la biología o naturaleza. Como diría Wallerstein, es como si se “acepta[ra] absolutamente la definición del marco intelectual que los europeos impusieron al mundo moderno, en vez de reabrir completamente las cuestiones epistemológicas” (2007:65). De tal modo que, desde estas narrativas, la infancia no deja de ser una entidad histórica y cultural previa a las relaciones de poder que la producen, relegando el cuestionamiento sobre las modalidades de regulación que operan en las discusiones sobre la construcción de jerarquías

²⁹ El “multiculturalismo” se refiere a estrategias y políticas adoptadas para gobernar o administrar los problemas de la diversidad y la multiplicidad en la que se ven envueltas las sociedades multiculturales” (Hall, S. 2010:584) En *“Hall Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales”*. Bogotá-Quito-Lima: Envión Editores-Instituto Pensar-Universidad Andina-IEP, [1992]2010.

racializadas que se inscriben en el discurso de la infancia. Al estar mediadas por este mismo discurso, dejan cerrado el espacio a otras formas de describir esas condiciones.

Si tenemos en cuenta que la modernidad ha sido posible mediante dispositivos que infantilizan a la población y no sólo a niños y niñas, las poblaciones marginalizadas a razón de la diferencia cultural han sido objeto de una importante variedad de prácticas infantilizadoras (Sáenz, 2012). Las *infancias-otras* no por reivindicar sus ‘otredades’ se desprenden de su condición relacionalmente producida y co-constitutiva de la infancia moderna y ‘civilizadora’. Al ser construidas como realidades biológicas, prediscursivas y ahistóricas, terminan orientándose más en clave de identificar infancias alternativas, que alternativas a la infancia moderna. No podemos pasar por alto que este límite nos da cuenta de cómo la infancia al igual que “(...) ciertas representaciones se mantienen dominantes y dan forma indeleble a los modos de imaginar la realidad e interactuar con ella” (Escobar, 1996).

Al hacer de la infancia norma y parámetro de regulación y gestión en las comunidades y poblaciones a las que se dirigen las intervenciones, se “especifica un centro óptimo dentro de una variedad de variaciones” (Lemke, 2018). Una operación que apunta a visibilizar y desnaturalizar la reproducción de lógicas de diferenciación y jerarquización, pero a su vez marca formas de inferiorización, así como mecanismos de subalternización de la diferencia (Amador, 2009). Tales medios son determinantes en la configuración del escenario global de desigualdades. Escenario sobre y frente al cual la diferencia no solo se inscribe en términos binarios y de desigualdad, sino de desigualdad racializada (Fanon, 1963; Restrepo, 2020).

Haciendo uso del término propuesto por Alcida Ramos (1995) y Dipesh Chakrabarty (2008), podríamos decir que las narrativas revisadas hasta aquí, a las que hemos denominado como narrativas *civilizatorias* y *esencializantes*, instauran una noción de la *infancia hiperreal*, en el sentido de un “(...) definicional abstracto, y normativo, estructurante de la imaginación teórica y política, un significante maestro generalmente naturalizado desde el cual se organiza lo pensable pero que se mantiene fuera de lo pensado” (Restrepo y Rojas, 2010:205). Esta noción, por un lado, vincula a los niños y niñas como sujetos en función de su condición de dependencia biológica, ontológica y social; y, por otro, las hace solidarias del relato difusionista de la modernidad que sitúan la infancia como identidad producto de la modernidad en Europa, desde el cual ha sido exportada hacia lugares y gentes no-europeas, que la mantendrán idéntica a sí misma, independientemente de donde opere. De modo que discursos que pueden aparecer como críticos, tienden a reforzar y reforzarla como parámetro normativo.

Aquí es importante aclarar que no estamos negando la existencia de la infancia moderna como categoría o constructo, ni que como tal carezca de efectos materiales en el mundo. Queremos subrayar la relevancia de las relaciones de poder que operan en su sedimentación. Hemos planteado cómo cada una de estas narrativas propone una posición única y posible para pensar la experiencia de ciertos individuos. Es una pregunta por el lugar de esta “identidad” en la política, una pregunta por el establecimiento de una identidad esencial de la infancia como *una* identidad sustantiva.

Para nosotros, se trata de tomar un camino distinto en el análisis sobre la infancia que se aleja de “aceptar[la] como real o palmaria, o propia de la naturaleza de las cosas” (Scott, 1996). Nos encaminamos a visibilizar las formas en las que las sociedades construyen a la infancia desde roles, relaciones, regulaciones y modelaciones que no acontecen en el vacío, ni como atributos naturales de niños y niñas, sino como efectos directamente relacionados con arreglos sociales y culturales (Smith, 2014) que están inscritos en el entramado de estructuras jerárquicas que las sociedades registran en sus sistemas simbólicos.

1.2.3 Narrativas desarrollistas: la infancia como medida de desarrollo

Uno de los argumentos centrales de la racionalidad política del gobierno de la infancia se fundamenta en la implementación de intervenciones para la mejora de condiciones sociales de la población. Como hemos presentado previamente, cuando revisamos las *narrativas civilizatorias y esencializantes*, la intervención en variados procesos sociales ha sido posible mediante la articulación de diversos mecanismos en los que tecnologías, instituciones y nuevas formas de conocimiento, concurren en constituir la infancia como una evidencia del mundo social (Rojas, 2017). Mediante *prácticas de infantilización* (Sáenz, 2012), el propósito ha sido modificar la conducta y hábitos de ciertos individuos, establecer modos permisibles de ser y pensar, al tiempo que descalificar e imposibilitar otros; en donde niños y niñas han ocupado un lugar ‘privilegiado’, más no exclusivo, siendo tratados como objetos de dicha intervención.

La infancia como formación discursiva articula formas de poder y conocimiento, de acuerdo con “formas específicas de ver y diagnosticar, que representan y analizan la realidad, de modo que ésta se hace no sólo inteligible sino susceptible a la programación política” (Rose, 1998:120). El estatuto discursivo de la infancia se expresa notablemente a lo largo del último siglo y de manera particular, en la experiencia de los países del Sur global. Lugares en los que la imagen de la infancia, de modo cada vez más acentuado, aparece reiterativamente como portadora de un futuro moderno y civilizado (Nunes, 2012), consolidando una asociación en la

que la infancia se constituye en un indicador de modernidad y la modernidad en un indicador de desarrollo, como lo señala Milanich:

“En el siglo XX, la infancia ha servido como una poderosa medida de la modernidad en todo el mundo. Los indicadores clave de las ciencias sociales las tasas de desarrollo relativo de la escolaridad primaria, por ejemplo, y los indicadores demográficos tales como tasas de nacimiento y mortalidad infantil incluyen a los niños, de tal forma que el logro de una infancia moderna se convierte en una medida ampliamente usada de la modernidad de la sociedad en sí misma”³⁰

Esta cadena de asociación infancia-modernidad-desarrollo, sintetiza la racionalidad que atraviesa a las que hemos denominado *narrativas desarrollistas*, las cuales, en clave de un proyecto de anticipación constante del porvenir, de ruptura y desapego al pasado, reúnen una serie de conceptualizaciones, prácticas, programas, planes y estrategias dirigidos a la infancia como objeto de desarrollo económico y social. Se trata de una nueva modalidad de intervención articulada al desarrollismo, sutil, mucho más diversificada y dispersa en comparación con las modalidades ya descritas, en la que se configuran una dimensión geopolítica en las nuevas modalidades del gobierno de la infancia.

De acuerdo con Arturo Escobar (1986; 1996), el desarrollo fue una respuesta a la problematización de la pobreza, que emerge en el contexto de transformaciones posteriores a la posguerra³¹, en el cual las nociones de ‘subdesarrollo’ y ‘tercer mundo’ redefinieron el orden geopolítico de Occidente en la confrontación con el Este, así como la relación de las sociedades industriales con las no industrializadas. Las primeras, conformadas por países ricos, contaban con cuantiosos recursos como: capacidad financiera, científica y tecnológica; y la adopción generalizada de los valores modernos, que les capacitaba en la *misión de llevar el progreso* al resto. Las segundas, identificadas como sociedades o áreas ‘subdesarrolladas’, sociedades conformadas por países pobres, signados por el aumento de la población en situación de deterioro social y material, mantenían una vida económica primitiva y estancada. Un obstáculo y una amenaza para sí mismas y para las áreas más prósperas. Justificación suficiente para que, de parte de las primeras, se disponga para las últimas de:

“(…) un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático... [puesto que] Producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno” (Truman, 1949 en Escobar, 1996:19). El agregado es propio.

³⁰ Traducción de “In the twentieth century, childhood has served as a powerful measure of modernity the world over. Key social-science indicators of relative development rates of primary schooling, for example, and demographic indicators such as birth rates and infant mortality- involve children, such that the achievement of a modern childhood becomes a widely used metric of a society’s modernity itself” En Milanich, N (2012) “Latin American childhoods and the concept of modernity” en Fass, Paula “*The routledge history of childhood in the western world*”. Pág. 492.

³¹ I y II Guerra Mundial.

En un contexto de reconfiguración de las maneras de comprender y manejar asuntos mundiales, especialmente los asuntos de las áreas económicamente menos avanzadas, se reinscribe la relación ya establecida desde el orden colonial, en la cual América Latina se posiciona desde una visión infantilizadora y subordinante, como un lugar naturalizado en el orden político mundial, como lo señala Milanich:

“Desde el siglo XIX, y posiblemente desde el período colonial, la niñez ha sido central en los discursos de la modernidad producidos en y sobre América Latina. La subordinación del niño al adulto es, por supuesto, una de las metáforas más generalizadas de la dominación colonial, e incluso después del fin del colonialismo formal, la infancia sirvió como un referente recurrente para expresar y naturalizar el lugar de América Latina en la orden político-económico mundial. En el siglo XX, la infancia ha servido como una poderosa medida de la modernidad en todo el mundo”³².

Para estas áreas de los países subdesarrollados, ‘la era del desarrollo’ apuntará a movilizar políticas y medidas concretas para el crecimiento económico, nuevas formas de intervención formuladas bajo la premisa de los efectos benéficos del capital, la ciencia y la tecnología; así como esfuerzos que se dirigirán al aumento de la capacidad de producción y mejora de los niveles de vida de su población. Un contexto de reorganización de prácticas gubernamentales, con relación a una población que ocupaba las dos terceras partes del mundo, representada y narrada como ‘hambrienta’, ‘analfabeta’, ‘llena de necesidades y problemas’, ‘carente de opciones y tradiciones’, es decir, una población homogénea y universalmente pobre y sin historia. Población que será el blanco y objeto de conocimiento y administración de esta novedosa y avanzada ‘misión civilizadora’.

Pobreza, infancia y desarrollo

Con relación a la emergencia del problema de protección de la infancia en el continente, la avanzada humanitaria en el período de posguerra y Guerra Fría articuló los procesos de tecnocratización en la región, así como también hizo lo propio con los sentimientos y posicionamientos morales construidos en torno a la infancia como grupo incuestionable de protección aceptable para todos. En este contexto, la política social se llevó a cabo en el marco de una ‘diplomacia del bienestar’ (Marshall, 2008) esto es, estableciendo “un posicionamiento moral que determina los debates sobre un tema que se supone debiera generar unanimidades inmediatas” (Rojas, 2017: 41). Diplomacia que, en la situación regional, caracterizada por el

³² Traducción de “Since the nineteenth century, and arguably since the colonial period, childhood has been central to discourses of modernity produced in and about Latin America. The subordination of the child to the adult is of course one of the most ubiquitous metaphors of colonial domination, and even after the end of formal colonialism, childhood served as a recurring referent for expressing and naturalizing the place of Latin America in the global political-economic order. In the twentieth century, childhood has served as a powerful measure of modernity in the world over”. En Milanich, N (2012) Op. cit. Pág. 492.

afán modernizante, articuló un ‘aceptable para todos’, en el que se conjugaron la preocupación por la pobreza, la protección de la infancia y el desarrollo como valor y destino universal, pues:

“Justamente, preocuparse por la infancia en esos años era un distintivo de las sociedades modernas y civilizadas, [frente] al difícil panorama en una región poblada de niños y niñas campesinos, indígenas y pobres como era América [Latina]” (Rojas, 2017: 65). El agregado es propio.

Sin embargo, pese a la aspiración modernizante, la mayoría de los países en América Latina no contaban con la capacidad de llevar a cabo las funciones asociadas a los estados modernos de referencia, quedando como versiones inacabadas o imperfectas y viéndose en la ‘necesidad de perfeccionarse o completarse’ (Escobar, 1989), lo cual conllevó a la subcontratación de ciertas funciones a organizaciones transnacionales no estatales. Se estableció lo que sería un sistema emergente de gubernamentalidad transnacional en el sentido de un “ensamble formado por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta muy específica, aunque compleja forma de poder (...)” (Foucault, 1979). Como ensamble, los regímenes estatales no operan como un cuerpo único encargado de controlar la conducta de los ciudadanos, sino como una de las autoridades dentro de un conjunto más amplio y variado de gobierno. Gobierno constituido por agencias estatales, organismos internacionales de gran escala, así como por ONG’s transnacionales desde sitios e intereses heterogéneos (Rose, O’Malley y Valverde, 2006). En el marco del discurso del desarrollo, en este ensamble se articularon nuevas formas de control y poder, que mediante planes y programas ineludibles “extendieron sus tentáculos a todos los sectores de la vida social” (Escobar, 1986:18).

La avanzada humanitaria también implicó adelantar los procesos de tecnocratización, la conformación de organizaciones y aparatos de conocimiento, así como técnicas de diseño, mecanismos de planeación, administración, etc. De acuerdo con Escobar (1984; 1989; 2006), tal andamiaje requirió al menos de dos mecanismos para su funcionamiento:

“Puede decirse que el discurso del desarrollo ha operado a través de dos mecanismos principales: i) *la profesionalización* de problemas de desarrollo, lo cual ha incluido el surgimiento de conocimientos especializados, así como campos para lidiar con todos los aspectos del “subdesarrollo”; ii) *la institucionalización* del desarrollo, la vasta red de organizaciones (...). Estos procesos facilitaron la vinculación sistemática de conocimiento y práctica por medio de proyectos e intervenciones particulares. (...) de formas que -aun cuando aparentan ser “la forma natural de hacer las cosas”-resultaron en una transformación profunda (...) de muchas partes del Tercer Mundo (...) (2005:19).

Para ilustrar la introducción y puesta en marcha del discurso del desarrollo en articulación con la protección de la infancia en la región, así como su uso como medida de desarrollo, tomaremos como referencia el caso del Instituto Interamericano del Niño -IIN- “para comprender la complejidad de los procesos de construcción de la infancia como un problema social en la región” (Rojas, 2018:9; 2017).

Soledad Rojas (2017; 2018) brinda un minucioso análisis sobre cómo el movimiento americano de protección de la infancia promovido por el IIN buscó hacer de la infancia americana una categoría de análisis, iniciando un proceso de definición de la que sería una infancia necesitada de protección. Como una “red de saberes” de intercambio, cooperación, circulación de ideas y exposición de experiencias sobre la infancia en la región, el IIN instala:

“(…) una definición de las infancias que no se ajusta a los ideales establecidos en el horizonte deseable de niños y niñas saludables, educados, limpios, en orden, guarecidos dentro del espacio privado. El proceso de definición de una infancia necesitada de protección se establece entonces en el ejercicio de delimitación de los contornos de formas minoritarias y estigmatizadas, que se aplican a ciertos grupos, evaluados según parámetros de discernimiento que determinan los comportamientos que serán considerados como intolerables, de acuerdo con procesos particulares de construcción social” (Rojas, 2017: 26).

Lo que en su emergencia fue un heterogéneo y disperso movimiento de actores, redes e intereses, se constituyó tras su institucionalización en actor clave y un referente regional e internacional en materia de infancia en el continente. Posición que consolida en 1949 tras ser incorporado como organismo especializado en infancia para la región a la Organización de los Estados Americanos -OEA-³³. En el marco de los esfuerzos de ‘cooperación horizontal’ y del modelo de desarrollo económico-social, el Instituto amplía las posibilidades de acción a la protección de la infancia (Rojas, 2018), un sector de la vida social con el que para ese entonces no contaba el sistema interamericano entre sus campos estratégicos.

Vinculado a esta estructura, el IIN formaliza y redimensiona su participación dentro de un sistema transnacional de conocimiento para los 35 estados que integraban directamente el Sistema Interamericano. En este sistema, el IIN opera como el organismo encargado de brindar asistencia técnica, promover el estudio de problemáticas relativas a la infancia y también como actor indiscutible responsable de definir prioridades, objetivos de trabajo y producir instrumentos técnicos para su abordaje. Tarea que se tradujo en:

“(…) diversas asesorías, capacitaciones, cursos, seminarios, talleres, encuestas, que buscaron formar a aquellos especialistas –técnicos y profesionales– que serían luego los encargados de movilizar los saberes y prácticas producidos de vuelta a sus países. Estas actividades fueron por lo demás coherentes con el interés de desarrollar un programa de colaboración, intercambio y producción de conocimiento, así como con la masificación de la formación profesional (Rojas, 2017:33).

El proceso de institucionalización y profesionalización en el IIN es un ejemplo de múltiples espacios que surtieron el mismo curso en paralelo. Tal es el caso de las universidades, fundaciones, institutos de investigación, incluidos los gobiernos de cada país. Una variada gama

³³ El Capítulo XVIII de la Carta de la Organización de Estados Americanos -OEA-, define los Organismos Especializados como organismos gubernamentales establecidos por acuerdos multilaterales, con determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos. Disfrutan de amplia autonomía técnica, dentro del marco de las recomendaciones de la Asamblea General y de los Consejos. Entre estos se encuentran: La Organización Panamericana de la Salud -OPS-, El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes-IIN-, La Comisión Interamericana de Mujeres -CIM-, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia -IPGH- y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-.

de organizaciones que facilitaron la vinculación sistemática de conocimiento y práctica por medio de la ejecución de proyectos e intervenciones particulares, la incorporación cada vez más intensiva y sistemática de la gestión y la emergencia de un campo de ciencias y conocimientos, así como de mecanismos y espacios de circulación (Escobar, 2005). En síntesis, se configura como una fuerza social y efectiva que orientó la conceptualización, construcción de canales para el diseño, difusión e implementación de políticas sobre todo tipo de problemas, como lo han sido desde el momento la salud, la educación, la higiene, el empleo, la pobreza, etc., a los que se anexó así la infancia.

El proceso de consolidación tecnocrática y política implicó la creación de un vasto aparato institucional que posibilitó el despliegue de discursos y prácticas por medio de las cuales se dio forma a la realidad a la que se referían, así como a las condiciones para hacer efectivas las medidas e instrumentos para el abordaje de dichas problemáticas. Se brindaron condiciones para el surgimiento de conocimientos especializados y campos de estudios sobre los distintos aspectos del desarrollo que fueron definiendo las formas legítimas para su intervención (Escobar, 1984; 2005; Rojas, 2017). Un aparataje que cuenta con una multiplicidad de actores en su estructura, entre los que se encuentran desde instituciones globales y agencias de desarrollo, como el Fondo Monetario Internacional -FMI-, el Banco Mundial -BM- y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-; organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, la Organización de Naciones Unidas -ONU-, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-³⁴; hasta agencias nacionales y proyectos a escala local.

La articulación de este andamiaje, acompañado de la consolidación de un conocimiento técnico y especializado sobre lo social, en el sentido de un denso campo de relaciones entre personas, cosas y eventos, visibiliza la articulación del conocimiento y el poder, es decir, de los saberes como medios técnicos que posibilitan la intervención en procesos sociales y, en consecuencia, que en absoluto son neutrales. En otras palabras, que los conocimientos científicos y técnicos responden y la vez dan forma a nuevas modalidades de gobierno, que operan en reciprocidad, para las que es necesario conocer aquello que deberá ser gobernado y gobernar a la luz de ese conocimiento (Foucault, 1997: 74-75). Tal como señala Donzelot:

³⁴ Siglas en inglés United Nations International Children's Emergency Fundation.

“Tendríamos entonces, no un poder y aquellos que se someten a él, sino, como Foucault muestra, *tecnologías*, es decir, formas entrelazadas de movilización y manejo de la población, siempre contradictorias o coherentes, locales y múltiples; y *estrategias*, las fórmulas de gobierno (...) teorías que explican la realidad sólo en la medida en que habilitan la implementación de un programa, la generación de acciones; ellas proveen, en su coherencia, un objeto práctico para la intervención correctiva de programas gubernamentales de redirección” (1979: 77)

El interés por lo social ya no se circunscribe al ámbito de la clínica, de la cura y la enfermedad, de la corrección, ni de prácticas de ortopedia moral (Varela, 1986), sino que se desplaza a la transformación social como uno de sus fines mediante ajustes según ideales establecidos. Así, a principios de siglo XX, el dispositivo médico-asistencial se encargó de la normalización y homogeneización de actitudes y comportamientos centrados en la regulación de la relación niño-as/adulto-as, de los lazos de parentesco, filiación y alianza, como mecanismos de cura de las enfermedades de la nación. Para la ‘era del desarrollo’, el dispositivo será del tipo socio-estadístico (Rojas, 2017). En un contexto cargado de esfuerzos por articular programas de desarrollo social con programas de desarrollo económico, en los que el interés por lo social entendido como el bienestar de la población, se realiza mediante la gestión técnica y científica de la vida, de la intervención correctiva, así como de la producción de múltiples y calculados intentos de ‘regular’ según lo ‘normal’.

Lo normal supone aceptar una mayor responsabilidad para orientar la propia existencia y contribuir al bienestar de la comunidad, lo cual requiere, por una parte, de tecnologías de normalización para el gobierno de las competencias y de los deseos, es decir, de las capacidades de cada individuo para manejarse a sí mismo y, por otra, cumplir el objetivo social en consecuencia, a saber, la mejora de los niveles de vida de la sociedad.

Un ejemplo de las modalidades e intervenciones dirigidas a ‘las infancias necesitadas de protección’ son las que Rojas denomina *tecnologías de educación para la responsabilidad* (2017: 222). Rojas diferencia las formas en las que se instrumentaliza la regulación educativa de experiencias que se consideraban problemáticas y en las que radicaba la posibilidad de mejora y bienestar social. Fijan como normal, lo que es regular o socialmente deseable: el saber planificar una familia, al ser tecnologías altamente centradas en el control de la parentalidad, de la sexualidad y de la alimentación. Rojas (2017) ilustra esta caracterización citando un extracto de la intervención de Léa de Oliveira Gonçalves en el XIV Consejo Panamericano del Niño (Santiago, 1973) que nos permite ilustrar de manera más clara lo dicho hasta aquí:

“Lo regular, lo normal, es que el individuo se adapte a su medio y que provea sus necesidades y las de su familia. Tener necesidad de una ayuda cualquiera para cumplir tales deberes significa lo ‘ANORMAL’, lo irregular. Explicada de esta forma la oposición entre los dos polos es la expresión manifiesta de la simplicidad de las estructuras sociales existentes, en la cual la necesidad actual de cada uno de arreglarse por sí mismo, es transformada en virtud de la responsabilidad de cada uno para consigo mismo” (T47.N187.1973: 506 en Rojas, 2017: 213)

Fundamentadas en los avances de la medición mental y desarrollo infantil, estas tecnologías del individuo posibilitaron su comprensión como objeto para la ciencia, para la mirada científica, susceptible de ser observado y regulado mediante aparatos de normalización. En la trayectoria de una progresión normalizada y regulada en fases supuestamente universales, conceptualizan el proceso de conocimiento en estadios o etapas progresivas y diferenciadas, como un proceso espontáneo y de trayecto hacia el progreso (Varela, 1995). Esta naturalización de la mente en tanto objeto de ciencia cumple un proceso similar como el que ya vimos para el caso de la de la familia, como también para la crianza infantil y para el niño.

Respecto a la naturalización del niño como objeto de regulación y clasificación los discursos *psi* ofrecieron no solo la legitimación, sino también la base objetiva para su intervención: “el niño en desarrollo”. De la misma manera en que la pedagogía espera que al brindarle a un niño o niña ciertas condiciones para que desarrollen su propio ritmo, trabajen individualmente, lleguen a ser adultos racionales y responsables; las tecnologías normalizadoras buscan que ciertas poblaciones infantilizadas cumplan el mismo proceso que un niño o niña en la escuela. Más aún, si tenemos en cuenta que las tecnologías más que meras aplicaciones y elementos técnicos se convertirían en una fuerza moral de extensión de los ideales modernistas (Escobar, 1996), marco de producción para el cuidado y la administración de la vida de todos y cada uno (Rose, 2011).

Las disciplinas del conocimiento como las ciencias *psi*, ciencias sociales y la estadística cobran gran centralidad, creando técnicas, tecnologías y aparatos, basados en un sistema de clasificación, regulación y observación, a partir de una serie de datos empíricamente verificables, un pasaje que se puede caracterizar de ‘la regulación por coerción manifiesta’ a la ‘regulación por normalización encubierta’ (Walkerdine, 1993). En el caso de la infancia necesitada de protección, como ya mencionamos previamente, al definir como horizonte normal a niños y niñas saludables, educados, limpios, en orden, resguardados en el espacio doméstico. Los aparatos y técnicas para su gestión se centrarán en la intervención y transformación de aquellas realidades intolerables, minoritarias y estigmatizadas (Rojas, 2017: 26). La construcción y caracterización de la infancia necesitada de protección, crea una norma, un modelo, desde el cual disciplinas de diferentes campos de conocimiento hacen posible definir

y establecer los principios de intervención de la infancia ‘anormal’. Que en términos geopolíticos refiere a la infancia de los países en subdesarrollo.

La infancia como medida del desarrollo

El interés por el futuro de las nuevas generaciones en la región ha estado estrechamente vinculado a procesos políticos contenidos en una “economía política de la verdad” definida por el régimen del desarrollo (Escobar, 1995). La creencia en la ciencia y en la idea de racionalidad natural, privilegió las formas científicas de conocimiento y de crecimiento de los aparatos administrativos que permitieron la producción central y estratégica de la norma y lo normal, y constituyeron un campo de administración en este nuevo régimen de verdad bajo una concepción de la vida social como un problema técnico “(...) El desarrollo tenía que basarse en una producción del conocimiento que suministrara un cuadro científico de los problemas sociales y económicos y de los recursos de un país” (Escobar, 1996: 86).

Un ejemplo del desarrollo como principio organizador de la vida social (Escobar, 1991, 1996) lo encontramos en el activo intervencionismo norteamericano hacia los países latinoamericanos. Se basó en una retórica salvacionista, que no cesa de justificar moralmente la necesidad de sacar del *atraso y mejorar la vida de todos los habitantes del continente americano*. Desde mitad de siglo XX se han implementado programas de educación y de transferencia de recursos económicos, de conocimientos, discursos y asistencia técnica, que han ido materializando la difusión y funcionamiento del desarrollo. En el trayecto, la alineación entre el poder político y la acción gubernamental generó nuevas y liberales formas de administración científica, sustentadas en la idea de la ciencia como instrumento de liberación, así como múltiples formas de normalización (Walkerdine, 1995).

La operación de programas de asistencia política, económica y social incorporaron como contraprestación a la transferencia de recursos, la exigencia de ejecutar ‘técnicas de programación económica y sus instrumentos diagnósticos asociados’ (Rojas, 2017). Entre las distintas técnicas implementadas, se destacan los modelos de planeación como herramienta indispensable de gobierno para la vida económica y social, y para los que la medición sistemática del mundo social se constituye en una necesidad. Este proceso de definición, ubicación y medición, de despliegue de la racionalidad desarrollista, condujo a una nueva modalidad de gobierno especializada y estructurada en estrategias de planificación sobre todos los ámbitos de la vida como: planificación política a partir de planes y programas de desarrollo,

la planificación escolar y educativa, la planificación familiar, planificación alimentaria, entre otras.

El uso de las técnicas de medición impulsó la construcción de indicadores que guían las políticas sociales y económicas. Estas herramientas posibilitaron el establecimiento de la base científica de lo normal, así como la producción de formas científicas de regulación, clasificación y comparación cada vez más elaboradas. Desde entonces, el acrecentado y extendido uso de mediciones, además de constatar un claro desplazamiento del campo de la economía a la esfera social, es a la vez un reflejo de nuevas modalidades de gobierno global que Engle Merry (2011) define como un ‘gobierno basado en mediciones’, en el cual la construcción de indicadores cada vez más sofisticados, se constituye en una tecnología de gobierno, operando bajo sutiles y refinadas formas de control:

“Los indicadores son una tecnología no solo de producción de conocimiento sino también de gobernanza. Se utilizan ampliamente para tomar decisiones, tales como dónde enviar ayuda externa, dónde concentrarse sobre las violaciones de derechos humanos y cuáles países ofrecen las mejores condiciones para el desarrollo empresarial” (Merry, 2011: 85)³⁵.

La necesidad de generar indicadores para orientar las políticas y programas impulsó la especificación y categorización cada vez más elaborada de las situaciones problemáticas, construyéndolas como una realidad susceptible de tratamientos específicos. Sin embargo, esta misma necesidad hizo posible la naturalización de las condiciones de desigualdad al “remover de la arena política todos los problemas y concebirlos dentro de la esfera aparentemente neutra de la ciencia” (Escobar, 1986: 21). Como afirma Merry, (2011) en el uso de indicadores hay un ‘doble efecto sociológico’. Los indicadores permiten establecer un vínculo entre la gobernanza, que requiere del conteo de las riquezas y las poblaciones, con la estadística como herramienta para el ejercicio de un buen gobierno. El conocimiento producto del uso de medidas numéricas, ofrece un mundo que se presenta como hecho objetivo y científico, clasificable y comparable, pero especialmente, descontextualizado y ahistórico. Sacar del abismo de la pobreza a los países subdesarrollados, reinscribió la vida como fundamento y objeto de la política, en donde la infancia se convirtió en un problema no sólo moral, sino también político y jurídico, lo que se tradujo en “(...) el ejercicio de hacer existir estos nuevos seres sociales, no sólo como realidad moral sino también como un hecho objetivo y medible” (Rojas, 2017: 361).

³⁵ Traducción de “Indicators are a technology of not only knowledge production but also governance. They are widely used for decisions, such as where to send foreign aid, where to focus on human rights violators, and which countries offer the best conditions for business development” en Merry, Sally Engle (2011) “*Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance Indicators*” *Current Anthropology* Volume 52, Supplement 3, April. Pág. 85.

El despliegue de la racionalidad desarrollista fue transformando casi cualquier dimensión de la vida en un plan o política, articulando una nueva modalidad de gobierno especializada y estructurada en estrategias de planificación sobre todos los ámbitos de la vida. Este proceso devino en una operación de clasificación en la que se fueron creando numerosas categorías de situaciones problemáticas y las identidades sociales correspondientes. Así podemos ver cómo de la masa indiferenciada, que fue en su emergencia la infancia necesitada de protección, al circular como categoría en un sistema de gobierno transnacionalizado (Rojas, 2017), incorpora paulatinamente formas de conocimiento, de experticia y de cálculo, que bajo la mirada objetivizante fue creando un nuevo campo de investigación e intervención.

A nivel local, la integración entre política social y política económica tuvo como condicionante la incorporación de los programas de protección en los planes de desarrollo, tarea encargada a organismos especializados como el IIN y UNICEF. Esta integración estableció las condiciones en las que la red de prácticas y procesos cada vez más especializados generaron un lenguaje y un conocimiento, que volvieron visible a la infancia como población con regularidades propias, posibilitando así su gobierno y su gobernabilidad.

La producción y monitoreo de indicadores da cuenta de la diversificación de esta preocupación por la infancia. Cabe recordar cómo en el transcurso del último siglo la preocupación por la infancia se inscribía en temáticas generales como la salud, la educación y protección social; adquiriendo cada vez mayor especificidad al contar con mediciones que van desde ‘bienestar familiar’, ‘bienestar comunitario’, ‘bienestar del niño’, ‘tasas de pobreza infantil’, ‘logro educativo’, ‘rendimiento escolar’, ‘abandono escolar’, ‘salud infantil’, etc. Con los que se enmarcan las coordenadas de comprensión, así como los principios de orientación de la política social dirigida de la situación de niños, niñas y sus familias.

Ligada a la racionalidad desarrollista, la preocupación social por el nivel de bienestar situó a la infancia ya no sólo como un ideal, sino como un indicador a partir del cual establecer el grado de modernización de una sociedad ‘como un requisito para certificar el desarrollo’ (Rojas, 2017). Los indicadores y el efecto de legibilidad de la racionalidad desarrollista constituyeron tecnologías de gestión de la infancia, contando con un espacio de visibilidad, de consistencia y concreción sin precedentes, requerido para la construcción transnacional de gobierno que aún guía las políticas dirigidas a la infancia como población, esencialmente pobre, marginalizada y subdesarrollada. Aunque sabemos que ni el poder ni el desarrollo son absolutos, en esta modalidad de gobierno las agencias de desarrollo junto con los organismos

financieros sustentan la autoridad legal, profesional, técnica y moral en la definición de las reglas “para el surgimiento, denominación, análisis y eventual transformación de cualquier problema, teoría u objeto en un plan o política” (Escobar, 1996: 88).

La *narrativa desarrollista* materializa una de las afirmaciones centrales de la gubernamentalidad, aquella que establece cómo las racionalidades de gobierno se traducen en “formas de conocimiento, de experticia y de cálculo que hacen posible que pensemos a los seres humanos como susceptibles de programación política” (Rose y Miller, 1992). El establecimiento de la infancia como objeto de desarrollo económico y social, habilita esta posibilidad programática, a partir de un conjunto de relaciones y descripciones cuantitativas del mundo social, que reduce la realidad a conceptos abstractos, tal como demanda e impone la planificación. Modalidad de gobierno cada vez más naturalizada, sutil, diversificada y dispersa que, si bien es estructurada como un sistema de intervenciones técnicas, no deja de estar impregnada de una dimensión geopolítica, tal como lo señala Merry:

“Es sorprendente que todos los proyectos de indicadores de gobernanza global que he analizado se crean en el Norte global –donde se establece la agenda, se nombra el indicador y se consolidan los criterios–, mientras que típicamente la recopilación de datos tiene lugar principalmente en el Sur global. A medida que el uso de indicadores aumenta la exposición de las naciones al escrutinio internacional y al control potencial, puede haber formas de resistencia local a este proceso”³⁶.

La narrativa desarrollista nos ha permitido exponer una de las racionalidades que configura el gobierno de la infancia actualmente y que ha sido descrita por Florencia Paz en su análisis sobre políticas de primera infancia como “agendas de desarrollo” (2019). Esto es, como una de las formas específicas en las que la globalización formatea un nuevo terreno del gobierno. Ahí se constituyen, emergen y reactualizan, modalidades de regulación social a través de la gestión de la infancia y la pobreza y que por medio de proyectos de gobernanza global crean y establecen la agenda para el Sur global.

Al considerar los mecanismos por medio de los cuales la creación y mantenimiento de ciertas formas de control tienen un carácter productivo, la narrativa desarrollista expresa cómo la infancia necesitada de protección da cuenta de un entramado a partir del cual y desde el cual, opera como mecanismo de creación de la realidad misma al articular sus preocupaciones en torno a temas diversos: niños enfermos, moribundos, desnutridos, abandonados, adoptados, analfabetos, delincuentes, callejeros, trabajadores. Todos asuntos que hacen que la relación entre infancia y desarrollo se haya convertido en algo indudable e incuestionable, haciendo casi

³⁶ Traducción de “It is striking that all of the global governance indicator projects I have looked at are created in the global North—which sets the agenda, names the indicator, and assembles the criteria—while data collection typically takes place mostly in the global South. As the use of indicators enhances the exposure of nations to international scrutiny and potential control, there may be forms of local resistance to the process” En Merry, Sally Engle (2011) Op. Cit. Pág. 89.

imposible visualizar otras formas de pensarla, así no sea dentro de este espacio discursivo (Escobar, 1986).

A su vez, presenta cómo la profundización y ampliación de la intervención técnica y científica se convirtieron en potentes elementos de normalización, en tanto producen modos de observación y regulación mediante los cuales se buscaba producir la imagen de infancia desarrollada. Lo anterior, reafirma el punto de vista de Castro-Gómez al señalar que “(...) en esta parte del mundo, la experiencia de la modernidad se ha dado siempre *a través* de la experiencia de la colonialidad” (en Hernández y Mora, 2012). Es decir, las violencias y desigualdades, el saqueo de los recursos naturales, las ideologías, etc. fueron implementadas en razón a la dominación colonial europea y se han vuelto una herencia histórica que permea el modo de ser de los sujetos en estos países hasta hoy.

Hasta aquí hemos presentado tres narrativas que exponen las racionalidades de gobierno sobre la infancia. Estas narrativas nos permitieron visibilizar la infancia como un campo discursivo de configuración cambiante, dentro del cual se conceptualiza el ejercicio del poder (Rose y Miller, 1992). En cada una de ellas procuramos exponer cómo un campo u objeto de conocimiento como la infancia y su gobierno (que si bien se incluye, a la vez excede a los niños y niñas) refiere a una nueva forma de ejercicio del poder, esto es, a formas de “pensar y actuar que han sido en mayor o menor medida calculadas y sistematizadas, que buscan dar forma, regular, o administrar el comportamiento de los otros” (Inda, 2011: 102).

No sobra aclarar que en ningún caso el ejercicio del poder se reduce, ni lo hemos planteado como un proceso causal o secuencial. Como hemos visto, el discurso de la infancia, como un constructo de saber/poder, plantea una ruta que da cuenta de sus continuidades/discontinuidades que nos permiten ver cómo las estrategias discursivas en torno a la infancia mutan, desaparecen y reaparecen en distintos contextos históricos. La infancia no ha significado lo mismo en distintos momentos. Al resistir la idea de una definición ontológica, biológica y esencializante de la infancia, hemos explorado no tanto *qué es* la infancia, sino qué se ha hecho en nombre de la infancia. Al hacerlo, hemos expuesto cómo alrededor de la infancia se han articulado y todavía se articulan ciertos proyectos civilizatorios y sus tecnologías de gobierno derivadas; cómo se establecen formaciones discursivas y se generan las condiciones de posibilidad de la producción de ciertas posiciones de sujeto y de configuración de subjetividades, y algunas de las formas en las que el poder político ‘se ha asignado a sí mismo la tarea de la administrar los cuerpos y gestionar la vida colectiva’ (Inda, 2011:102).

Así como para Milanich la idea de modernidad ha sido fundamental en los discursos sobre la infancia, a nuestro modo de ver, esta relación también se expresa en un sentido inverso, puesto que desde diferentes narrativas vemos cómo la idea de infancia no sólo ha sido producto de la modernidad, sino también se ha constituido el hormigón armado del proyecto modernizador. Si bien como afirma Escobar (1986) las sociedades modernas están caracterizadas por una multitud de formas de poder que las atraviesan y las constituyen, desde nuestra perspectiva, sin duda la infancia ha sido objeto y producto privilegiado sobre el cual la producción simultánea de conocimientos y discursos han ido reactualizando estas formas de poder.

Este abordaje nos permitió examinar cómo en determinados momentos la infancia ha operado como articulador y efecto de los proyectos civilizatorios, desarrollistas y multiculturalistas que se derivan de distintas modalidades de gestión e intervención, atendiendo a “(...) la importancia de las dinámicas del discurso y del poder en la creación de la realidad social” (Escobar, 1996:13). En el siguiente capítulo nos preguntamos por la emergencia de la primera infancia como objeto y problema social, en torno al cual se ha reactualizan formas de poder en su construcción como prioridad de la agenda social contemporánea.

II. LA ALQUIMIA DISCURSIVA DE LA PRIMERA INFANCIA

*(...) el problema no es ya de la tradición y del rastro, sino del recorte y del límite; no es ya del fundamento que se perpetúa, sino el de las transformaciones que valen como fundación y renovación de las fundaciones”
Michel Foucault (1984: 7).*

Hoy en día, la *primera infancia* nos resulta una noción conocida; es un término familiar y cotidiano que utilizamos para nombrar a las nuevas generaciones. Hemos naturalizado esta categoría como una forma de ordenamiento, de delimitación poblacional que nos permite identificar una etapa o edad de la vida diferenciada en función de la cual se gestiona la experiencia de comunidades, familias, mujeres, niños y niñas desde el momento de la gestación hasta la edad de 5 a 6 años, o hasta la edad que las normativas de cada país dispongan para el ingreso a la escolaridad obligatoria.

En el campo de estudios sobre infancia en la región, encontramos que la primera infancia se define como una “categoría social” (Santillán, 2016), generalizada y hegemónica para hablar sobre las etapas que ordenan la experiencia de vida de niños y niñas entre el momento de la gestación y el ingreso a la escuela. Se entiende que este ordenamiento es expresión de la construcción social y cultural de las relaciones entre generaciones. Los planteamientos y análisis derivados de esta perspectiva se han centrado en dos grandes líneas de trabajo. Una línea de trabajo se ha encaminado a indagar sobre la primera infancia entendiéndola como entidad, centrándose en establecer la descripción y las características que le son propias a niños y niñas (Arango, 2015; de Certain, 2009). Una segunda línea de estudios trabaja en el análisis de los programas y políticas diseñadas para la primera infancia con relación a la idoneidad o la falta de adecuación a la garantía y cumplimiento de derechos, especialmente a la salud y educación (Gaitán, 2020; Marzonetto y Mayol, 2020; Presno, López y Moyá, 2019; Marzonetto, 2016; Torrado, Gaitán y Bejarano, 2017, 2010 y 2009). Desde cada una de estas líneas de investigación también se ha hecho un esfuerzo por establecer la correspondencia entre dichas concepciones y políticas con las necesidades y problemáticas de cada país, así como con las comunidades y poblaciones a las que se dirigen estas políticas y programas (Santillán, 2016a, 2016b).

Otros análisis han apuntado a indagar sobre los efectos del posicionamiento de la primera infancia en el espectro político, como es el caso de los trabajos de Florencia Paz (2019, 2018), María Adelaida Colángelo (2012) y de Claudia Fonseca (2011). Siguiendo las propuestas analíticas que enfatizan en las prácticas y las relaciones que se tejen en estos procesos por sobre

las entidades, centran su atención en la dimensión simbólica y relacional que constituye la primera infancia como objeto de estudio a partir de cuestionamientos sobre cómo se forman, cómo funcionan o cómo cambian las relaciones de poder que despierta su uso.

Es en esta última perspectiva que plantearemos nuestro trabajo. Se trata de destotalizar la *primera infancia* (Fonseca, 2013), lo cual implica un desmarcamiento conceptual sobre la naturalización de ésta como entidad o como un universal que se explica a sí mismo, pero que no requiere explicación. Siguiendo el desarrollo de un abordaje que busca comprenderla de forma amplia e historizada, se retoman planteamientos que problematizan su configuración, atendiendo especialmente a los efectos y posibilidades políticas de este constructo (Llobet y Paz, 2019; Rojas, 2017; Villalta, 2013; Llobet, 2012; Scott, 1996). Se trata de una perspectiva que, en vez de partir de la categoría como un universal, se plantea la *primera infancia* en clave de “categoría analítica”, esto es, como una marcación que se ha naturalizado y a partir de la cual es posible problematizar, desde prácticas concretas, su cristalización en el sentido común, así como su posicionamiento en el orden social, considerándola como un campo de acción e intervención generado a partir de un conjunto heterogéneo de prácticas (Foucault, 1999; Castro-Gómez, 2010).

En segundo lugar, el abordaje que desarrollamos sobre el gobierno de la primera infancia retoma una perspectiva de estudio orientado al examen de las condiciones particulares bajo las cuales emergen y se transforman diferentes prácticas de gobierno, prácticas que hacen operativas ciertas racionalidades. En ese sentido, a diferencia de los enfoques descritos anteriormente, el punto de partida no es el Estado como origen del gobierno, ni nuestra perspectiva lo retoma como un actor unitario independiente de las prácticas que lo constituyen (Lemke, 2007). En este caso, nuestra mirada se dirige a analizar las prácticas de gobierno en torno al lugar que la primera infancia ocupa actualmente, en particular en el marco de la implementación de políticas públicas focalizadas, en tanto constituyen una de las formas particulares y sustantivas de ordenar y administrar la vida social actualmente (Vianna, 2007; Mintz, 2008; Llobet, 2014).

De acuerdo con Norbert Elías (1987) las categorías son instituciones sociales relacionadas con las formas de organización social, con las relaciones de poder que inciden en la definición de saberes y la formación de subjetividades específicas. Por su parte, Julia Varela nos plantea que las categorías son formas en las que funciona el poder y el saber en cada sociedad y que rigen nuestra forma de pensar y vivir, son “el marco abstracto que vertebra y organiza la

experiencia colectiva e individual” (1995:155). Desde los debates sobre cambio conceptual (Scott, 1996) y desde un contexto geográfico y social más próximo, Adriana Vianna ([1999] 2007); Claudia Fonseca y Andrea Cardarello (1999) nos recuerdan que el mundo simbólico es indisociable del mundo político, que los sistemas de clasificación que empleamos para describir y ordenar, si bien en su forma ‘abstracta y descontextualizada poco significan’, su uso y puesta en práctica, tienen consecuencias y efectos políticos ‘en las relaciones de poder forjadas en contextos históricos específicos’ (1999: 87).

Si tomamos en cuenta cada una de estas consideraciones y la relacionamos con el predominio que tiene la *primera infancia* en nuestro tiempo, vemos que no se trata tan sólo de una denominación o de una noción descriptiva. También se trata de una forma de organización social en la cual se cristalizan transformaciones en los modos en los que se ha reorganizado la experiencia colectiva e individual, así como de las formas en las que funcionan el saber y el poder en nuestras sociedades. En ese sentido, afirmamos que tanto su cristalización como su preeminencia expresan nuevos procesos de ordenamiento político. Dicho de otro modo, si bien en su sentido más generalizado la primera infancia es considerada como una categoría a partir de la cual se ordena, nombra y describe a las nuevas generaciones, más que una innovación de orden semántico, su emergencia, institucionalización y hegemonía, expresa la cristalización de un cambio de largo aliento, de un proceso de variación en las prácticas y modalidades de gobierno, y es en este último sentido como la comprendemos en nuestro trabajo.

En los últimos años, la hegemonía de esta categoría no ha pasado desapercibida. Por el contrario, ha despertado un especial interés cautivando los imaginarios teóricos y políticos contemporáneos, planteándola como una innovación mediante la cual podemos remitirnos y visibilizar de manera más precisa a una franja poblacional y a su identidad. Sin embargo, su formación no es ni tan reciente como nos parece hoy día, así como tampoco lo ha sido su definición y generalización. La noción de primera infancia circula en el campo de preocupaciones sociales desde finales de siglo XIX, aunque es solo hasta las primeras décadas del siglo XXI que se consolida como una categoría central en las prácticas estatales, adoptando cierta hegemonía cultural y política. La novedad, sin duda, consiste en que su estabilización y naturalización envuelve un proceso social más amplio de gobierno, de intervención y gestión del mundo social que es central en los modos en los que se han reorganizado y en los que se reorganizan las relaciones sociales actualmente en el mundo globalizado.

Al poner en duda la primera infancia como entidad abstracta nos centramos en analizar el sistema de relaciones que configuran su emergencia, así como sus manifestaciones concretas (Milanich, 2012). Este camino lo hemos avanzado en el primer capítulo, abordando las preguntas sobre cómo se ha formado la infancia, se ha modificado, desplazado y en qué medida se ha alterado (Foucault, 1999). Como hemos visto, la infancia emerge y se inscribe en un entramado de complejas relaciones de poder, formando parte de un ensamblaje que funciona conforme a un sistema de reglas que estructuran regímenes de prácticas, que en clave de avanzar en una analítica del gobierno hemos recuperado enfatizando en las racionalidades de gobierno de la infancia como una de sus dimensiones estructurales. Al respecto hemos trabajado en el capítulo anterior tres narrativas: civilizatoria, modernizante y desarrollista, las cuales nos permitieron revisar racionalidades que se hacen operativas en las prácticas de gobierno, a las que hemos ordenado en clave de lo que consideramos sería su principio estructurante, cada una de ellas da cuenta de *las múltiples prácticas racionales*, que brindan las condiciones de posibilidad y que se hacen operativas en el gobierno de la infancia, prácticas que entendemos en el sentido señalado por Castro-Gómez:

“La decibilidad y factibilidad dependen de un sistema de reglas que no es directamente visible, pero que siempre está presente cuando decimos lo que decimos y hacemos lo que hacemos. Se trata de una "gramática" que acompaña a las prácticas mismas y que se transforma con el tiempo. Al cambiar las prácticas, cambia la racionalidad de las prácticas y cambian también sus objetivaciones” (2010: 29).

En tanto que las racionalidades obedecen a lógicas distintas y que deben ser estudiadas en su singularidad, en este último apartado nos enfocamos en las formas de conocimiento que hicieron y hacen posible que pensemos a los seres humanos como primera infancia. Abordando el proceso en el que empiezan a problematizarse ciertos aspectos de la vida y se convierten en objeto para el pensamiento (Foucault, 1999: 317). La primera infancia es una nueva objetivación que nos habla del cambio y de la sedimentación de prácticas y racionalidades que le estructuran y a la vez son estructurantes, hace que la podamos pensar como un campo de acción e intervención generado a partir de un conjunto arbitrario y heterogéneo de prácticas, como efecto de un proceso que condensa múltiples cambios socioculturales y de las formas en las que funcionan el saber y el poder en nuestras sociedades. Esto es, que involucra un nuevo arreglo de actores, saberes e instituciones, que constituyen, crean y recrean el *campo de la primera infancia*.

A continuación, nos ocuparemos de ilustrar dicho entramado, enfatizando en dos dimensiones. En la primera parte del capítulo exponemos las formas particulares en las que las racionalidades civilizatorias, esencializantes y desarrollistas atraviesan y configuran la formación de la primera infancia como categoría, en un intento por visibilizar “las nuevas continuidades y rupturas en los modos de problematizar la infancia en la región” (Rojas, 2018). En la segunda parte, nos centraremos en presentar el sistema de relaciones desde el que actualmente se configura el gobierno de la primera infancia como problema y objeto de preocupación e intervención, privilegiado por las prácticas estatales.

2.1. De la ciencia de las edades de la vida a la política de la primera infancia.

El énfasis en la intervención de la vida desde antes del nacimiento ha sido objeto de atención y preocupación social desde mitad del S.XIX. Especialmente lo fue a lo largo del S.XX declarado desde sus inicios como “el siglo del niño” (Key, 1906), período histórico a lo largo del cual se instaló la infancia como un problema político y en el que se constituyó en un componente central en las agendas de desarrollo (Paz, 2018). Podemos decir que, a partir de un conjunto de preocupaciones sociales, en este intervalo se conjugó la vida con la mirada científica y técnica cuyo rasgo inherente fue producir y dar forma a “la potencia de vida para hacerla más productiva, más eficiente, más segura, más regulada, menos sometida a las contingencias” (Castro-Gómez, 2010:56).

Uno de los efectos de este proceso tiene lugar al inicio del nuevo milenio, momento en el que la preocupación por la infancia y en particular por la primera infancia, se establece como el centro de debates políticos, anhelos y expectativas, tanto para la región como para la sociedad globalizada. Aunque aparentemente se trata del mismo problema que fue planteado desde un siglo atrás, momento en el que las intervenciones y la atención dirigida a niñas y niños en los primeros años de vida se consideran cruciales tanto para el destino de las naciones, como para el éxito o el fracaso en el desarrollo de cada individuo, hay un novedoso detalle en los últimos años: el énfasis en la búsqueda del éxito individual desde antes de nacer como un factor determinante del bienestar social y el desarrollo económico. Relación que hasta ahora no había sido incluida del todo en los modos de problematizar la infancia.

Una de las transformaciones que expresa el proceso que a nivel regional tomaron las formas de clasificación, definición y control mediante las que se buscaba moldear la vida social de la población desde antes del nacimiento, emerge como un nuevo sujeto: la *primera infancia*.

Una categoría en la que los discursos sobre la infancia se reactualizan y a la vez se especializan, así como también sucede con las modalidades de gobierno. Es un proceso de reordenamiento social y político en el que ya no sólo se trata de reformar y cultivar el estado de naturaleza (Boltanski, 1974), sino de convertir al material humano en la mejor inversión social posible, en clave de un capital y recurso valioso, susceptible de gobernar. Así como sucede con otros campos de la realidad, se trata de un proceso en el que la primera infancia se configura como campo social y político, es decir como un entramado de relaciones en el cual y a través del cual, de manera continua se redefinen sujetos, relaciones sociales y ejercicios de poder.

La emergencia de ‘un sujeto completamente nuevo’

Desde principios de S.XX la dinámica de intercambios entre campos del conocimiento, mecanismos y estrategias científicas en América Latina y sus ínsulas “(...) elevaron a la infancia a un papel estratégico en la definición del futuro que se buscaba construir” (Nunes, 2012: 278). La incorporación de la infancia latinoamericana en la agenda de problemas sociales hizo de ella una cuestión necesitada de reglamentación y gestión, que en tanto centro e imaginario de un proyecto civilizatorio se constituyó en la idea nodal sobre la cual fue posible estructurar la acción sobre los Otros, empezando por “la mejor materia prima humana: el niño”:

“(…) El niño pasaba a ser un problema científico, político, económico, social, porque de él dependía el logro o el fracaso de la civilización americana. El niño latinoamericano o americano en verdad era una ausencia, era un ideal que movilizó la búsqueda de variadas formas de cambiar el presente y construir un determinado porvenir. Así nació la infancia latinoamericana o americana como objeto y categoría de análisis” (Nunes, 2012: 299).

Frente a la necesidad de conocer y estudiar las cuestiones que afectaban y guiaban cualquier accionar sobre este nuevo objeto, que, en tanto ideal, movilizó la búsqueda de ‘variadas formas de cambiar el presente y construir un determinado porvenir’, fue avanzando la profesionalización y la institucionalización del problema de la infancia. Las disciplinas científicas modernas, en el proceso de su constitución, conformaron paulatinamente un entramado de inteligibilidad mediante el que establecieron formas de abordaje de la vida humana; nuevas profesiones, instituciones, reuniones, así como intervenciones y evaluaciones; produjeron múltiples discursos y prácticas sobre este objeto. En particular desde campos de conocimiento especializados de la medicina, la psicología, la educación, la asistencia social, el derecho, entre otras. En referencia al caso específico de la primera infancia María Adelaida Colángelo describe este período de la siguiente manera:

“(…) hacia fines del siglo XIX comienzan a configurarse nuevas especialidades médicas: la pediatría, centrada en el abordaje clínico y el seguimiento del crecimiento y desarrollo y, vinculada con ella, pero también con la higiene, la puericultura, como “ciencia de aplicación” orientada a la transmisión y divulgación de métodos de crianza “racionales y científicos”. (...) construyen un particular objeto de conocimiento e intervención –la infancia– y, más específicamente, *la primera infancia*– y elaboran prácticas específicas para abordarlo e intervenir en él, [y] ciertos médicos se constituyen como un grupo profesional especializado” (2008: 38). Énfasis agregado.

La enunciación, uso y circulación de la noción “primera infancia” en la región se vincula desde entonces a las prácticas de diferenciación que bajo la conducción de la ciencia sujetaron la vida al escrutinio e intervención racional, en una relación que Colángelo (2012) y Rojas (2017) han coincidido en caracterizar como ‘mutuamente constitutiva’ entre la construcción de la categoría social y la práctica profesional, es decir, entre la construcción de un objeto de estudio propio, un discurso experto y especializado, y la apropiación social de los principios científicos elaborados en un campo de conocimiento.

Para ilustrar este proceso de mutua constitución entre la construcción de la pediatría como campo de saber y de la primera infancia como problema y objeto de práctica e intervención social, ilustraremos algunos aspectos de la trayectoria del médico uruguayo Luis Morquio. Considerado como uno de los doctores, docentes y especialistas en Pediatría Social más importantes de Latinoamérica desde finales de siglo XIX, la figura de Morquio encarna características de la época que tienen en común distintas personalidades que vale la pena resaltar, debido al rol que cumplen dentro del campo científico y político en las redes que se constituyen entre Europa y América Latina. En su mayoría se trata de hombres expertos en el campo médico, político y cultural que detentan prestigio en el campo social en general, personajes a los que de acuerdo con Colángelo “se les reconoce autoridad para abordar no sólo los problemas específicos de salud y enfermedad, sino también a la hora de diseñar diferentes políticas públicas para la población del Estado recientemente conformado en el marco del surgimiento de la “cuestión social” (2012:29).

El caso y trayectoria de Luis Morquio es paradigmático, un ejemplo de tal caracterización. En el año 1884, tras finalizar su formación como especialista en París y a su regreso a Montevideo, Morquio llega a ocupar cargos que lo posicionan como una figura central en la historia de la construcción y divulgación de conocimiento sobre el problema de la infancia latinoamericana (Rojas, 2017). A nivel local, se desempeña como jefe en la Cátedra de Medicina Infantil en el Hospital de Niños de Montevideo, cargo que ocupó desde el año 1900 hasta 1935; y a nivel regional, entre los años 1927-1935, es fundador y director del Instituto

Internacional Americano de Protección de la Infancia, el primer centro especializado de estudio, documentación, consulta y divulgación sobre infancia en la región; y que en 1940 tras su anexión a la OEA se transforma en Instituto Interamericano del Niño -IIN-, actualmente en operación (Nunes, 2011; Rojas, 2017).

La figura del colombiano José Ignacio Barberi presenta una trayectoria similar a la de Morquio. Reconocido como el ‘padre de la pediatría colombiana’, tras completar su formación en Londres como médico cirujano en el año 1876, Barberi regresa a la ciudad de Bogotá a comienzos de 1890 y, junto a su esposa María Josefa Cualla, inicia la gestión y recaudación de los fondos para la construcción del Hospital ‘La Misericordia’ inaugurado en el año 1906. Desde entonces, este hospital se constituye en: centro para el tratamiento de todos los niños menores de 10 años (Rodríguez, 2007:374), en el epicentro de formación e instrucción de la cátedra de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia y en espacio de promoción y divulgación del primer “*Manual de higiene y medicina infantil*” escrito por Barberi en 1905, así como de otros manuales y folletos sobre estos temas. Según Pablo Rodríguez, Barberi y otros doctores “ante los quebrantos de la guerra buscaban soluciones científicas y humanas” (2007:366), premisa que sustenta y justifica moralmente la fundación la Sociedad de Pediatría de Bogotá y cuyo objetivo era “desarrollar y perfeccionar el estudio de las enfermedades de los niños, favorecer su crianza y atenderlos en sus enfermedades” (2007:367). Una vez efectuada la fundación de la sociedad en el año 1917, Barberi impulsaría años más tarde su afiliación a distintos espacios de discusión intelectual y científica en la región, tales como el Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia, y los Congresos Panamericanos del Niño (Guy, 1998; Rodríguez, 2007; Nunes, 2011).

Estos son algunos perfiles que nos permiten ilustrar la centralidad y legitimidad de la figura del médico como autoridad y referente en la gestión de la infancia para la época. De acuerdo con Rojas (2017) el caso de Morquio es clave por su interés en la generación de un campo de trabajo especializado sobre la primera infancia, debido a la construcción que hace de esta como objeto de investigación científica e intervención social en su práctica como médico y pediatra. Así lo señala Rojas en el siguiente fragmento:

“Morquio descubrió dos ejes que guiarían su práctica médica de forma decisiva: por un lado, el interés por diferenciar y potenciar la Pediatría como una rama autónoma y capaz de producción de conocimiento especializado; por otro, los esfuerzos por hacer de esa especificidad de la disciplina un campo de estudio de lo social y, con ello, de la prevención. En ambos puntos la trayectoria de Marfán [maestro y amigo de Luis Morquio en París] era contundente. En lo que respecta a la construcción de una rama autónoma, él se había interesado por un terreno poco explorado que era la primera infancia, buscando generar conocimiento en materias exclusivas

sobre el lactante y el recién nacido que no habían sido trabajadas por la Medicina General. Al mismo tiempo, Marfán trataba de depurar la práctica y las producciones científicas existentes en un corpus cada vez más detallado” (Rojas, 2017: 216) Corchetes agregados.

También es importante señalar el papel de Jean Marfán como referente y colega del médico uruguayo en particular, así como un ejemplo de la influencia que tuvo el pensamiento y la escuela francesa en la práctica médica de la pediatría como campo de saber especializado en el que se fundamentan distintos doctores en toda la región (Rojas, 2017; Colángelo, 2012; Rodríguez, 2007). Evidencia de este intercambio, se encuentra en la presentación de Morquio en el ‘II Congreso de Medicina Latino-americano’ celebrado en 1904 en la ciudad de Buenos Aires, con el trabajo que lleva por título “Causas de la mortalidad de la primera infancia. Medios de reducirla”, así como su participación junto a otros especialistas latinoamericanos en una de las publicaciones pioneras en estudios sobre primera infancia coordinada por Marfan desde 1913 (Rojas, 2017:130) y que estaba dirigida a audiencias europeas y público especializado “Le nourison. Revue d’Hygiène et de Pathologie de la Première Enfance” (El infante. Revista de Higiene y Patología de la Primera Infancia).

La producción de obras traducidas al español, popularizadas en manuales de divulgación locales, como la obra del médico francés Adolphe Pinard “*La puericultura de la primera edad. Alimentación. Vestimenta. Higiene*” (1904), se constituyeron en la principal referencia para médicos y madres alfabetizadas. En el proceso por conformar dentro del campo de la medicina este saber autónomo a partir de la construcción de un objeto de estudio propio, el texto se convirtió en un medio de promoción y difusión de términos y prácticas asociadas a esta nueva especialidad.

Por otra parte, la apropiación del pensamiento francés con relación a la clasificación etaria también es central en las formas en que esta etapa se significa, tendiendo en cuenta que términos como ‘la primera edad’ o ‘*premier âge*’ ya circulaban desde los campos de la educación y la pedagogía y se entendían como una fase de la vida diferenciada. Un ejemplo de esto es el modelo de ordenamiento de las edades de la vida planteado por Rousseau (1982), en el que distinguía dos momentos dentro de las edades de la naturaleza:

“la edad de la naturaleza: el niño de pecho (de cero a dos años), la edad de la naturaleza: el niño (de dos a doce años o la infancia propiamente dicha), la edad de la fuerza: (de 12 a 15 años), la edad de la razón y de las pasiones (de 15 a 20 años) y la edad de la cordura y del matrimonio (de 20 a 25 años)” (citado por Varela, 1986: 171).

La elaboración de un lenguaje especializado sobre la crianza bajo la lógica de etapas sucesivas y su significación como primera infancia fueron fundamentales en la construcción de este objeto de estudio y su conceptualización como problema, pues, aunque parece un detalle, se trata de una condición para la construcción del campo científico y del proceso de consolidación de la pediatría como rama autónoma de conocimiento. Desde la Ilustración el lenguaje científico se define como un “lenguaje universal que permite generar un conocimiento exacto sobre el mundo natural y social” que, a diferencia de todos los lenguajes, se considera “una plataforma neutra de observación a partir de la cual el mundo puede ser nombrado en su esencialidad” y “que refleja de forma más pura la estructura universal de la razón (Castro-Gómez, 2010 [2005]: 14), en tanto que evita la vaguedad que caracteriza los demás lenguajes. De aquí que la elaboración de los términos como ‘puericultura’, ‘pediatría’, ‘primera edad’ y ‘primera infancia’ al tiempo que complejizaron la mirada que se tenía hasta el momento sobre la infancia (Badinter, 1985 en Colángelo, 2012: 45), dotan de especificidad a este nuevo conocimiento al interior de la estructura de las ciencias médicas, separándolo formal y simbólicamente de otras especialidades dentro del campo de la medicina, así como de los saberes y prácticas populares asociadas al cuidado de la gestación y de las nuevas generaciones (Boltanski, 1974).

Es en este contexto en el que la primera infancia cobra sentido como principio clasificatorio de la institución médica, y en cual se ensambló el carácter pedagógico y científico para la regulación de la vida (Boltanski, 1974). Por una parte, porque sostiene la concepción del espíritu y la naturaleza infantil como una manifestación en continua transformación, ordenada en diferentes y sucesivos estadios o etapas del ciclo vital que deben ser guiadas y conducidas, al modo de las estructuras educativas. Por otra parte, porque en el sentido de saber positivo y especializado funciona como un principio de clasificación de la especialidad médica basado en la segmentación por edad³⁷, con el que se distingue y recorta la primera edad del ciclo vital como objeto de estudio e intervención de un saber especializado, ahora denominado como pediatría y puericultura, desde los que se construye la *primera infancia* como un momento particular y diferenciado de la vida entre el nacimiento hasta los 2 años de edad, seguido por

³⁷ En la historia de la medicina el campo de las especialidades médicas se estructura según los modelos de segmentación. que Resumimos la presentación que desarrolla Colángelo a partir de los cuatro modelos identificados por Bonet (2003). El *primero* es la segmentación anatómica, que se caracteriza por dividir las especialidades médicas por órganos y sistemas: cardiología, neurología, gastroenterología, etc.; el *segundo* la “segmentación por edad y sexo” en el que los principios de clasificación son las etapas del ciclo vital y el sexo de la persona, a partir de los cuales se diferencian especialidades (pediatría, geriatría, etc.); el *tercero* es la “segmentación por orientación” según traten una sola franja etaria o las persona en todas sus etapas, se trata de especialidades diferenciadas entre aquellas de “orientación vertical” y de “orientación horizontal”; y el *cuarto* es la “segmentación por amplitud”, en la que la división entre especialidades se define según se trata de un abordaje individual, familiar, comunitario (las especialidades clínicas y la medicina familiar). Para mayor detalle ver Colángelo (2012: 47)

una segunda fase que abarca el período entre los 2 a los 12 años denominada “*segunda infancia*”³⁸.

Diversos fueron los ordenamientos que elaboraron los pediatras en la región, sin embargo, la clasificación con mayor difusión es la que distingue entre primera y segunda infancia. Para ilustrar este proceso tomaremos la referencia sobre dos sistemas de clasificación desarrollados en Argentina (Colángelo, 2012). El primero es de Dámaso Centeno, quien distingue entre primera y segunda infancia, tomando como pauta de diferenciación el ritmo e intensidad del crecimiento y desarrollo físico de la primera, en comparación con el período más lento de crecimiento entre los dos años y medio hasta el momento de la pubertad. El segundo es de Mariano Etchegaray, quien diferencia cinco fases de la vida del niño, siendo uno de los esquemas de periodización más detallados basados en la edad:

1° El recién nacido. Se llama así al niño, desde el nacimiento hasta la caída del cordón umbilical, que se produce del 5° al 8° día de haber nacido. *2° Primera infancia,* que corresponde desde la caída del cordón umbilical hasta el fin del segundo año. *3° Segunda infancia,* que corresponde desde el fin del segundo año hasta el sexto o séptimo año. *4° Tercera infancia* o edad escolar, que corresponde desde el sexto o séptimo año hasta la pubertad. *5° La pubertad,* en la cual la niña se transforma en mujer y el niño en hombre, varía entre los doce y quince años.” (en Colángelo, 2012: 94).

En síntesis, las diferencias atribuidas a individuos que transitan características singulares, como sucede con las diferencias basadas en la edad y anatomía, sustentan los abordajes particulares del cuerpo del niño y la niña como seres distintos al adulto en su cuerpo, fisiología y patología. En consecuencia, se trata de una diferencia que imposibilita su abordaje e intervención desde las teorías y prácticas médicas destinadas a las otras edades y cuerpos. Así lo advierte Luis Morquio a sus estudiantes:

“[En la Clínica de Niños, a diferencia de las otras materias] *El sujeto es completamente nuevo* [...] para saber reconocer una afección pulmonar o pleural en un niño, poco os servirían vuestros conocimientos del adulto, porque sus manifestaciones funcionales ofrecen caracteres que le son propios (...)” (Morquio, 1906, p. 398 en Colángelo, 2012: 50). Énfasis agregado.

Lo descrito hasta aquí nos permite señalar algunas de las condiciones y aspectos que posibilitaron la consolidación de la pediatría como campo de saber en la región, así como las condiciones de emergencia de la primera infancia como su objeto y como nuevo sujeto. En

³⁸ L'enfance comprend plusieurs stades successifs: la période néonatale, la première enfance et la seconde enfance. *La première enfance* caractérise le nourrisson et va de 29 jours à 2 ans. C'est une période d'intense développement de tous les organes et en particulier du cerveau. Les acquisitions psychomotrices sont rapides. La personnalité affective se dessine. Durant cette phase d'adaptation immunitaire, l'enfant doit faire face aux multiples agressions infectieuses dont il est l'objet (virales surtout, bactériennes parfois). La pathologie infectieuse constitue ainsi le premier motif de consultation pour les nourrissons. *La seconde enfance* se situe entre 2 et 12 ans. La vitesse de croissance est plus faible (5 centimètres par an environ) et les acquisitions de l'enfant se situent essentiellement dans le domaine socioculturel. On distingue l'âge préscolaire (2-6ans), âge de maturation et de socialisation, et l'âge scolaire (6-12 ans), phase durant laquelle s'élargissent et se perfectionnent les connaissances. En Larousse Médical Ver <https://www.larousse.fr/encyclopedie/medical/enfance/12793>

primer lugar, vemos que el interés que instauraron Morquio, Barbieri y otros especialistas sobre ‘la poco explorada primera infancia’ surge en el esfuerzo simultáneo por: construir epistemológicamente la delimitación del objeto de estudio dentro del propio campo científico, en la búsqueda por potenciar la pediatría como una rama autónoma de las ciencias médicas y como un campo de producción de conocimiento especializado. El pasaje sutil entre conocer e intervenir las enfermedades *en* los niños a las enfermedades *de* los niños (Amstrong, en James, Jenks y Prout, 1998) da cuenta del triunfo de una serie de argumentos fundamentados en el estatuto biológico y social específico de la primera infancia, que sustentan los modos de enfermar y sanar propios de un cuerpo cualitativamente diferente al adulto (Colángelo, 2012). En ese orden de ideas decimos que la primera infancia es un *sujeto completamente nuevo* que emerge “(...) sujetado tanto a unas disciplinas corporales como a unas verdades científicamente legitimadas” (Castro-Gómez, 2010: 25).

En segundo lugar, entre las condiciones materiales y sociales que subyacen en la constitución de la puericultura y la pediatría como saber especializado en la región, es importante señalar el rol que tuvo la élite social de la época enlazando el posicionamiento del saber médico y especializado en tanto saber legítimo e institucionalizado, con los debates sociales y políticos del momento. Por una parte, tal articulación se crea e instituye porque los médicos son actores que van a ocupar cargos directivos de organizaciones y del gobierno nacional, interviniendo así en la adopción de políticas dirigidas a la infancia; como ya hemos presentado en los casos de Luis Morquio en Uruguay y José Ignacio Barberi en Colombia.

Por otra parte, disponer de un circuito para el intercambio, transmisión, difusión y circulación de este nuevo conocimiento y su sistema de categorías, mediante la conformación de sociedades, academias e institutos, permitió transformar la pediatría de ser una empresa intelectual y filantrópica a constituirse en “la especialidad médica de mayor dimensión sociológica” (Rodríguez, 2007: 364). La red construida desde el Instituto Interamericano del Niño -IIN- expresa cada una de las condiciones señaladas. Por un lado, los estados miembros desempeñaban un papel central en su tarea de fomentar el estudio, producción y sistematización sobre la situación de la infancia en cada uno de los países, mientras que el IIN se encargaba de gestionar y habilitar los espacios de difusión y discusión de esos conocimientos, así como también asumiría la promoción y construcción de consensos y acuerdos regionales dirigidos a la infancia.

El tercer elemento clave en la emergencia de este campo de saber y de su objeto reside en el criterio de legitimidad otorgado por las audiencias no especializadas, que, en el curso del proceso de institucionalización y profesionalización de la pediatría, fortalece la circulación y vulgarización de los principios científicos de la crianza infantil consolidando las condiciones para la apropiación social de este conocimiento y sobre la infancia, dirá Pierre Bourdieu (1990 [1983]), de los límites que remiten a procesos de clasificación y a través de los cuales se instituyen y naturalizan las divisiones del mundo social.

La apropiación de los saberes modernos y la construcción de un conocimiento experimental implicó la formulación y la creación de objetos de estudio, de conceptos y metodologías basados en la observación rigurosa de lo visible: de los hechos naturales y de la conducta de los seres vivientes. Se asigna a la infancia un lugar específico en el estatus social, desde del cual comienza a existir: como objeto de cuidados, formación, educación y asistencia (Jenks, 1996), en una red de intercambios, entre el saber de la medicina y las políticas sanitarias que se van a ir focalizado paulatinamente en un grupo específico: la llamada “primera infancia” (Colángelo, 2012: 38).

En el proceso de conformación de disciplinas científicas y su institucionalización en profesiones y prácticas expertas, también se formalizaron saberes como la puericultura, que, al tiempo con la disciplina médica especializada. Se desarrolló también como un proyecto pedagógico al centrar su quehacer en la transformación de prácticas relacionadas con los cuidados cotidianos del niño sano a partir de la transmisión de métodos de crianza considerados racionales y científicos (Boltanski, 1974). En el marco del afán y racionalidad modernizantes los saberes especializados poco a poco fueron relegando saberes considerados viejos o tradicionales, considerados y juzgados como ‘inútiles’, ya que, frente a las preocupaciones sobre los nuevos ámbitos de la vida, las relaciones sociales y los comportamientos encontraban respuesta ‘en la capacidad objetiva de la ciencia’, en sus discursos, saberes y técnicas de intervención. En síntesis, el papel de los nuevos saberes fue clave en la reorganización de los modos de constituir a los sujetos sociales y en haber centrado su preocupación en la gestión de la infancia como “el objeto privilegiado, semilla del individuo que construiría el nuevo mundo, y símbolo por excelencia del futuro” (Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997b: 8).

La naturaleza teleológica y eugenésica de la primera infancia.

Definir y establecer las cualidades que permitieran distinguir la naturaleza de la primera infancia como una fase con características propias, diferenciada de otras edades o etapas del ciclo de vida, implicó un proceso de elaboración desde los campos de saber que la identificarían como ámbito y objeto de conocimiento e intervención específico. En esta creación participaron distintos actores que provenían de múltiples campos disciplinares: pedagogos, psicólogos, juristas, filántropos, agentes estatales y sociales; quienes, desde sus respectivos campos de trabajo elaboraron, recortaron, definieron, explicaron y justificaron una serie de clasificaciones y prácticas dirigidas a las nuevas generaciones.

La paidología, la pediatría y la puericultura fueron disciplinas fundamentales en el proceso de enunciación y emergencia de la primera infancia. Nuevos campos de conocimiento que participaron en el diseño de formas científicas de organización de la vida. Bajo una perspectiva evolucionista fueron estableciendo las características sustantivas de esta nueva etapa del ciclo vital, un saber que no sólo se ocupa por entender su funcionamiento, sino que se presenta con capacidad de cálculo y organización para manejarlo. A esta articulación entre relaciones de saber y relaciones de poder que tienen por objeto el cuerpo, Foucault las denomina como “tecnologías políticas del cuerpo” (1976: 31).

Adolphe Pinard, también conocido como el “padre de la puericultura”, es un ejemplo del proceso de conversión de la intervención médica en un saber mucho más eficaz para el tratamiento científico de la vida, al definir este nuevo campo de conocimiento como una “ciencia que tiene por objeto la investigación de conocimientos relativos a la reproducción, a la conservación y al mejoramiento de la especie humana” (1914: 42)³⁹. Si se entiende que el cuerpo del adulto ha alcanzado un estado definitivo y completo, la primera infancia carece de tal condición, ubicándose cerca al estado de naturaleza, puesto que no cuenta con una forma definitiva a nivel fisiológico, anatómico, moral y psicológico. Cada una de estas características verificables en las condiciones de la naturaleza humana del recién nacido, tanto la primera infancia como a quienes se incluyen en ella, son descritas como ‘cercano a lo instintivo y salvaje’, ‘página en blanco’, ‘cuerpos receptores y pasivos’, organismos ‘desintegrados de la vida social’, para quienes “los elementos que conforman su cuerpo y su alma, son aún débiles,

³⁹ Según Colángelo Esther Kaminsky reseña que la palabra “puericultura” se habría vulgarizado hacia 1895, cuando Pinard hizo una comunicación a la Academia de Medicina de Francia en la que la definía de esta manera (2012: 60).

confusos, no han terminado de constituirse y consolidarse; es más un mañana, un futuro a realizarse, que una entidad actual” (Colángelo, 2012: 75).

La cercanía de estos cuerpos moldeables al estado de naturaleza los posiciona en el lugar de la regeneración, entendiendo tal estado en su sentido rousseauiano, en el cual la naturaleza se sitúa como aquello que la sociedad no ha corrompido (Colángelo, 2012). En consecuencia, la primera infancia también envuelve un conjunto de cualidades que hacen posible moldear desde un punto excepcional al adulto adaptado que podría llegar a ser, pues, a diferencia del adulto, el niño “nace, crece, se desarrolla” y se adapta (Nunes, 2012:292). En ese orden de ideas, la primera infancia se considera como una fase que expresa maleabilidad y plasticidad, que a pesar de considerarse como esencialmente incompleta e inmadura, importa por su potencial latente de progresión y es aquí en donde reside el gran interés que despierta este objeto.

El doble estatuto de espera y potencia configura la *naturaleza teleológica* de la primera infancia en tanto que su propósito intrínseco se explica en función de su finalidad: ‘un ser en desarrollo’. Su rasgo irreductible radica en la posibilidad de constituirse de manera gradual y progresiva en un ser humano adaptado y en el cual se inscribe la implícita trayectoria que va de lo menos a lo más evolucionado, avanzando en un sentido del cambio lineal y jerarquizado. Retomando a Aníbal Quijano, podemos decir que este concepto in-corpora un sentido del cambio cuya percepción:

“(…) lleva la idea del futuro, puesto que es el único territorio en el que pueden ocurrir los cambios. (...) algo que puede ser producido por la acción de las gentes, por sus cálculos, sus intenciones, sus decisiones, por lo tanto, como algo que puede ser proyectado, y, en consecuencia, tener sentido” (Quijano, 1988; 2016 [2000]: 234)

La particularidad de la primera infancia residiría entonces en su capacidad de transformación. Es una capacidad que se expresa a través de la apropiación de las nociones que describen a la vez propósitos y fines, como es el caso de las nociones de ‘crecimiento’ y ‘desarrollo’ (Remorini, 2009; Colángelo, 2012). Esta ambigua condición de radical potencialidad e incompletitud hace de la vida desde antes del nacimiento un objeto de intervención, sobre el cual y a nombre del cual se dirigen múltiples acciones. La naturaleza de la vida queda inscrita en el pensamiento evolucionista como un proceso fragmentado en fases cambiantes de las facultades humanas con relación al tiempo de la vida, que parten de una condición de minoría y tienden a alcanzar niveles superiores, de alcanzar un deber ser propio del hombre o de la humanidad, que es establecido como parte de los intereses sociales, pues se

trata “(...) no solo del crecimiento de las dimensiones físicas (como organismo vivo), sino del aumento de disposiciones (espirituales, morales, psicológicas, sociales, etcétera)” (Díaz-Marín, 2012: 38).

La conducción eficaz de la conducta de otros para el logro de ciertos fines (Castro-Gómez, 2010) se refleja en la puesta en marcha de la racionalidad técnica sobre de la vida, que a su vez se sustenta en la necesidad de asegurar el desarrollo como una de sus funciones esenciales, así como la necesidad de intervenirla bajo el moderno método científico y la implementación de las técnicas de observación, medición y vigilancia, mediante las cuales se buscará determinar las reglas que guían el comportamiento normal de estos individuos, y, ante todo, evitar, o en su defecto corregir cualquier tipo de desviaciones.

Así, desde “el lenguaje universal de la ciencia a partir del cual el mundo puede ser nombrado en su esencialidad” (Castro-Gómez, 2010 [2005]: 14) es posible definir este objeto como una totalidad homogénea a nivel fisiológico, anatómico, moral y psicológico. La perspectiva científica centrada en el reduccionismo naturalista y biológico de la época, resultado del proceso colectivo de construcción y clasificación de la realidad social, formula este nuevo ‘sujeto’ y ‘organismo’ desde el que se interpreta la vida como una condición indeterminada, asociada a la maleabilidad y la potencialidad, y por otro, de un organismo que se constituye en el “laboratorio privilegiado del estudio de la evolución de la especie” (Sáenz, Saldarriaga, Ospina, 1997: 24).

Como nunca antes, bajo una ‘percepción del cambio’ inscrita en las nociones de desarrollo y crecimiento, se apuntará a la transformación de la problemática experiencia humana como un espacio deseable de ser colonizado lo más temprano y en todas las dimensiones posibles, sobre el cual se irán direccionando distintas intervenciones que a nombre del futuro y de quienes lo sustentan, lo plantean como su objeto, como materia prima a ser transformada, ya sea desde el campo de la salud, la educación, el derecho o la asistencia social, pues, tal como afirmaba Dardo Regules se entiende que:

“El problema del niño [es] un problema médico, un problema jurídico y un problema educacional [...]. Médicos, abogados y maestros deben colaborar en una obra armónica y común. Los primeros para salvaguardar su salud, los segundos para moldear y defender sus derechos, los terceros para la misión sublime de educarlos, basados en la obra incommovible realizada en magnífico consorcio por la ciencia y el derecho” (Regules, 1927 en Nunes, 2012: 292)

El niño debería ser moldeado, producido y formado por la intervención directa de la ciencia, por la interacción y el control de los adultos dispuestos a tal fin, pues, como diría Morquio en su momento “el programa es amplio: la vida del niño” (en Colángelo: 2012: 56). En la comprensión médica del inicio de la vida se naturaliza la infancia como una entidad que se define por la inmadurez e incompletitud: como un ser en tránsito el niño importa por el adulto que vendría a ser en el futuro (Nunes, 2011; Rojas, 2017). Progresivamente el reconocimiento institucional de las “nuevas ciencias” traspasarán el circuito que inició en el seno de sociedades científicas, academias e institutos de formación, hacia la esfera del gobierno y las prácticas estatales dictadas desde las políticas educativas, sanitarias y asistenciales.

El proceso de apropiación de la naturaleza desde los relatos de evolución, progreso, crecimiento y desarrollo, que se conciben como procesos de la vida organizados en una totalidad orgánica, al ser formulados desde la racionalidad científica se presentan como resultado de un trabajo abstracto, libidinal y simbólicamente aséptico, desvinculado de sus determinantes socioculturales. Sin embargo, tal como lo ha señalado Donna Haraway (1984), en la construcción de estas categorías aunque se produzcan desde lugar de neutralidad científica, sus usos y efectos no son neutrales en tanto que operan como un recurso para las producciones de la cultura.

Muchos fueron los sentidos y representaciones que alimentaron la concepción del niño como un objeto *para y desde* el cual se produciría un mundo nuevo. Entre ellos, vale la pena mencionar la analogía entre la infancia y la representación del nuevo continente como ‘joven y en formación’, ‘indefinido’. Pero sobre todo se relata con un ‘pasado primitivo y bárbaro’, de ‘población salvaje y atávica’, en comparación con el viejo mundo, que era “imaginado como la culminación de la trayectoria civilizadora desde un estado de naturaleza (...) *como lo nuevo y al mismo tiempo lo más avanzado de la especie*” (Quijano, 2016 [2000]: 230). Relación en la que también se sustentaron deseos e iniciativas diversas enmarcadas en la idea de un continente que necesitaba de transformaciones y un nuevo porvenir, para el cual, y sobre el cual, se establecía como horizonte la modernidad en su versión eurocéntrica, y hacia el cual bajo el tutelaje de las sociedades modernas llegaría sin problemas.

Ante la posibilidad de producir el futuro, la formación de niños sanos como eje de trabajo de los saberes especializados se anuda con la sanción e implementación de políticas públicas, un vínculo que evidencia la estrecha relación entre la constitución de un saber científico orientado al conocimiento de un sector particular de la población, con las prácticas estatales

para su administración, ya no sólo a través de labor exclusiva de la familia y cercanos, sino también de la escuela, el hospital, el ejército, la fábrica y el Estado (Colángelo, 2102; Nunes, 2011; Martínez, 2001; Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997).

En esta articulación, la conceptualización de la infancia como un problema social sustentó la prioridad por “(...) diseñar intervenciones de emergencia encaminadas a la vigorización biológica y fisiológica del pueblo” (Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997: 12). Esto se tradujo en un conjunto de esfuerzos por garantizar y colaborar en esta ‘obra común’, partiendo de los saberes y técnicas en los cuales se fundan las esperanzas para el progreso. Cumplir con este objetivo supuso, en su momento, completar la obra civilizadora mediante la reforma e intervención del ambiente social y moral, así como racionalizar y regular la vida desde la gestación.

El niño pasa a ser un problema científico, un problema político, económico y de interés social. De él dependerá el logro o el fracaso de la civilización latinoamericana. Se trata del ‘capital humano de la nación’. Una inversión a largo plazo sobre la que se estará observando su perfeccionamiento, previniendo su deformación y desvío del destino que conduciría a la posibilidad futura de formar una “nueva raza americana” y en consecuencia un nuevo mundo “perfeccionado, evolucionado” (Nunes, 2012). Es en este proceso y contexto histórico que la atención de la salud infantil se consideraría prioritaria para el futuro de la nación, conjugando la preocupación social por la infancia con uno de los principales problemas sociales del momento: prevenir y evitar la “degeneración de la raza”⁴⁰. La primera infancia, no se inscribe sólo como una identidad individual, sino colectiva, desde la cual emerge y se sustenta, simultáneamente la actividad gubernamental, expresada en la reconfiguración de prácticas médicas, escolares y políticas estatales dirigidas a la población pobre (Sáenz, 2012).

Un ejemplo de esta ‘operación’ se refleja en algunas apropiaciones locales de las teorías científicas, como sucedió con la teoría de la recapitulación, en la cual se plantea como principio que en el desarrollo embrionario de cada especie (ontogenia) se repite la historia evolutiva de la especie en su conjunto (filogenia). En palabras del médico argentino Enrique Feinmann, la teoría sostenía que “así como, la evolución del embrión humano es la repetición zoológica de

⁴⁰ Una de las primeras formas de racismo biologicista del S. XIX. En Colombia, durante 1920, la educación y la inmigración se consideraron como estrategias eugenésicas para la población degenerada. El concepto de «eugenesia» fue utilizado por primera vez en 1883 por Francis Galton (1822-1911) antropólogo británico y pariente de Charles Darwin. Para Galton, la ciencia de la tenia como propósito optimizar las disposiciones heredadas consideradas positivas y valiosas mediante un buen «cultivo» o «crianza».

todas las especies que le anteceden, la vida primera del niño, parece ser la reproducción histórica de toda la humanidad” (1915 en Colángelo, 2012: 80).

A la luz de la aplicación de las leyes biológicas de la herencia, el concepto del niño cambia. En el descubrimiento científico de la naturaleza eugenésica de la vida⁴¹ se sustenta la promesa de futuro, de cambio, que conlleva a tratarle ya no sólo como un organismo moldeable, sino también, como la base sobre la cual se fundamentaría el deseo por la renovación y perfeccionamiento de la raza y la especie humana hacia una vida más pura, más sana, más bella:

El concepto del niño en la actualidad ha alcanzado un grado de perfeccionamiento, que representa uno de los más elevados exponentes de cultura y de sentimientos nobles y generosos. No solamente vemos en el niño de hoy, un ser delicado y frágil, que merece y exige toda nuestra protección, sino también vemos en él al hombre de mañana, al continuador de nuestra raza, que transmitirá a las generaciones futuras nuestras aspiraciones, en el sentido de una vida cada vez más sana, más pura y más bella” (‘Crónica’ Archivos Latinoamericanos de Pediatría, 1919, N°4: 276. En Colángelo, 2012: 85).

La vida se modula en clave de un esquema anclado en la voluntad de mejora, en el cual se produce, inscribe y limita a las generaciones futuras en términos de ‘hombres del mañana’, ‘continuadores de nuestra raza’, constituyéndose fundamentalmente en ‘un valioso material, un valioso capital humano’. Así adquiere un nuevo valor al recoger para sí una visión social del futuro, de un tiempo por-venir (Martínez, 2011). De aquí la referencia a la naturaleza eugenésica de la primera infancia, en su construcción como objeto fundamenta desde el conocimiento científico (o en discursos con pretensión de científicidad) la posibilidad de pensar al ser humano como susceptible de programación, en este caso, en términos de renovación de la condición primitiva de la población.

La dimensión política de la primera infancia

De acuerdo con la perspectiva que comprende la infancia como construcción social asociada a niños y niñas, como una etapa de la vida diferenciada con características propias, trabajos como el de Szulc (2007) han señalado que uno de los efectos del recorte de esta etapa, así como a los individuos incluidos, ha sido su comprensión como una fase pre-cultural, dejándola por fuera de la historia y de la sociedad, del conflictivo contexto socioeconómico y

⁴¹ “El fin último de la eugenesia es el «mejoramiento» a largo plazo de las disposiciones naturales de la población, favoreciendo, por un lado, la reproducción, el mantenimiento y el mejoramiento de los «saludables», y, por otro, impidiendo la reproducción de los «enfermos» y de los menos aptos a base de medidas sociopolíticas que van desde la prohibición del matrimonio (reproducción) entre impedidos físicos y mentales hasta su esterilización, e incluso hasta su eliminación”. La eugenesia se basa en los aportes de la genética y se asocia a la pretensión de «mejorar» a nivel biológico y cultural las dotaciones básicas del ser humano, hacia un determinado ideal de perfección. En las posturas del determinismo racial y del darwinismo social, la eugenesia sobrepone a una selección natural una selección artificial. El término ‘eugenesia’ (eugenes: bien nacido, de buena raza) designa un espacio de indagación/experimentación en el que se aplican los conocimientos sobre la genética humana a diferentes poblaciones, con el propósito de «mejorarlas» (Runge y Muñoz, 2005: 133).

político. Sin embargo, vemos que para incluir y visibilizar la extracción por efecto del recorte no basta con impugnar el carácter histórico y cultural de la construcción social de la infancia resolviendo en la revisión historiográfica el lugar de niños y niñas en la historia universal (Narodowski, 1999).

Si sostenemos la propuesta por desnaturalizar y tomar distancia de la primera infancia como una entidad o un universal que parece evidente y optamos por un abordaje como categoría analítica podemos ver que si atendemos al carácter relacional de la primera infancia, antes que un constructo aislado, se trata de una categoría que no pasa inadvertida en el marco del proceso histórico y político al menos, desde principios del S.XX (Castillo, 2006). Antes que quedar por fuera del conflictivo contexto político (Szulc, 2007), las prácticas en torno al surgimiento de la primera infancia como objeto de conocimiento e intervención constituyen condiciones desde las que se genera una marcación social central, con efectos sociales y políticos. Retomando la afirmación de Fonseca y Cardarello (1999) sobre la imposibilidad de disociar el mundo simbólico del mundo político, afirmamos que si bien la primera infancia en el conjunto de los sistemas de clasificación en su forma ‘abstracta y descontextualizada poco significa’, en su uso y puesta en práctica tiene consecuencias y efectos políticos, por lo que antes que exenta, se trata de una marcación propia y fruto del contexto en el que se construye (Milanich, 2020).

Al situarnos en el continente americano y en el sistema de clasificaciones de la época, en la misma línea de Fonseca y Cardarello de atender ‘las relaciones de poder forjadas en contextos históricos específicos’ (1999:85), vemos que la construcción del conocimiento científico, acompañado de la aplicación de técnicas y estrategias jerárquicas de diferenciación entre los grupos poblacionales, son procesos en los que se articulan formas de construcción de la diferencia vinculadas a la clasificación racial de la población y al etnocentrismo colonial, en donde los sentidos y justificaciones en torno a la primera infancia nutren las discusiones en el marco de la elaboración del problema de la infancia americana (Colángelo, 2012). Como señala Eduardo Netto Nunes sobre el lugar de la infancia en la cuestión social:

“Para un mundo nuevo, una nueva infancia debería producirse en el intervalo entre el embarazo y la edad adulta. La infancia, para tal movimiento, retrataría el futuro de América Latina como una posibilidad que debe ser confirmada por la construcción de un universo completamente nuevo, liderado por especialistas, en el cual debería producirse la experiencia de la infancia” (2011: 16)⁴².

⁴² Traducción de “Para um novo mundo, uma nova infancia deveria ser produzida no interstício entre a gestacao e a idade adulta. A infancia, para tal movimento, portaria o futuro da America Latina como uma possibilidade que deveria ser confirmada pela construcao de todo um novo universo, conduzida pelos especialistas, no qual a experiencia infantil deveria ocorrer”. En

Desde los planteamientos de la teoría de la recapitulación en la construcción teleológica que subyace en los relatos de desarrollo y progreso como procesos naturales, los recién nacidos en las sociedades civilizadas estarían en una etapa de evolución similar a la de las etapas de la evolución de los adultos de sociedades primitivas (Colángelo, 2012; Sáenz, 2011; Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997). En este planteamiento no solo se naturaliza el relato de jerarquías de ciertas sociedades sobre otras, siendo “una muestra de cómo bajo la lógica teleológica se borra la diferencia política” (Haraway, 1991), sino también que en la apropiación del lenguaje universal y neutral de la ciencia se introduce la idea de que los niños y niñas americanos serían “doblemente primitivos y salvajes en relación con aquellos de razas civilizadas” (Sáenz, 2011:211).

El principio establecido por las teorías científicas sustentaría al menos dos ideas sobre organización de la vida que son estructurales a la construcción de primera infancia como categoría. Por una parte, aquella en la que se entiende que con cada niño y niña adviene el nacimiento de una nueva humanidad y que en el caso de América Latina la acción por cambiar el presente y construir el porvenir construyó y significó a la infancia “como portadora de futuro y del presente” (Nunes, 2011, 2012). De acuerdo con Sáenz (2012) esta comprensión también significó una guerra en el tiempo en la que simultáneamente se hizo del niño el objeto para ‘contrarrestar la regresión degenerativa temporal hacia un pasado primitivo’ y el medio a través del cual se daría ‘un salto en el tiempo hacia un futuro’: ‘perfeccionado’, ‘civilizado’, ‘racional’ que trazaría el ‘rumbo a la modernidad’. Por otra parte, partiendo de las edades de la vida y de la construcción del perfeccionamiento de la raza como problema científico, se entiende que la infancia de la humanidad estaría ocupada por los pueblos primitivos, con lo cual se establece una relación jerárquica entre las razas consideradas inferiores respecto de la infancia de las razas superiores (Sáenz, Saldarriaga y Ospina 1997), lo cual, entre otras cosas, ubica a los pueblos indígenas y otras poblaciones como expresiones de razas antiguas e inferiores. Haciendo referencia al caso de los niños y niñas indígenas en este marco de comprensión, Nunes señala que:

“Ese niño aun cuando tenía algo, le faltaba alguna cosa que escapaba a él, que escapaba a su familia y a su cultura. Ese niño “necesitaba” ayuda para tornarse adulto, pero necesitaba auxilio aún más, en el tortuoso camino hacia el porvenir, hacia la raza nueva, hacia la civilización” (2012:298).

Nunes, Eduardo Silveira Netto (2011) *A infância como portadora do futuro: America Latina, 1916-1948*, São Paulo, Universidad de São Paulo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas. Pág. 16.

La dimensión política de la primera infancia a la que hacemos referencia introduce un señalamiento no tanto en el sentido de la inclusión como sujeto social e histórico, sino en el carácter relacional de su producción a partir de la diferencia, en contraste con otra(s) cosa (s) y no al margen de ellas (Wade, 2002). Las prácticas de diferenciación y marcación introducidas por la mirada médica condicionan la emergencia de la primera infancia como “invención de un nuevo espacio de intervención en el que la población se encuentra distribuida y estratificada” (Díaz, 2008), esto expresa un modo específico de responder a problemas sociales, en donde la gestión y administración de la vida de ciertas personas desde antes del nacimiento se pone en función, por ejemplo, de formar una fuerza de trabajo con características particulares o directamente de “regenerar la raza” a partir de la “producción del Otro como cuerpo degenerado necesario para la producción del hombre moderno: sano, fuerte, vigoroso, trabajador y útil” (Castro-Gómez y Restrepo, 2008:63).

El niño americano y ‘el problema indígena’

La apropiación de teorías científicas modernas y su articulación a la construcción del problema de la infancia tuvo desarrollo en el contexto de un movimiento que en el continente americano se denominó ‘*El problema indígena*’. Este ‘problema’ se instala en el marco de la consolidación de los estados nacionales tras los procesos y efectos de las guerras de independencia de los imperios coloniales, además de las que se libraban entre las Repúblicas recién formadas. De manera que la respuesta a cómo gobernar a la población que habitaba en cada una de estas naciones significó “poner en marcha una serie de mecanismos de intervención estatal por medio de los cuales esa población debía convertirse en pueblo soberano” (Castro-Gómez, 2009:20). Respecto a la población indígena los mecanismos de intervención apuntaron a dos modelos diferenciados. Así lo señala Emilio Fournié en la introducción a la *Encuesta sobre el niño indígena americano*:

“(…) mientras que en unos países combatieron al indio hasta exterminarlo, en otros lo utilizaron como elemento útil para el progreso. (...) En unos se trata de conseguir que el indio pierda sus hábitos, lenguaje y se mezcle en la actual civilización. en otros, se hacen grandes esfuerzos por conservar las tribus de las reservas con su idioma, costumbres, canto y música” (E. Fournié. En Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia. T. VIII, N° 2., 1934:113-14).

Los dos modelos de respuesta se correspondían con dos modelos de Estado. De acuerdo con Castro-Gómez (2009) hay por una lado un modelo del ‘*Estado colonial-capitalista*’ que se rige bajo el principio de “hacer vivir y dejar morir”, esto es, gestionar la vida del sector productivo de la población. Las también llamadas “razas superiores” mediante políticas contra

sus enemigos internos: las razas “inferiores”, recuperan el imaginario colonial de la limpieza de sangre para vincularlo con la “guerra de las razas” en la cual las poblaciones indígenas y afrodescendientes, debido a su herencia biológica, se consideraban razas sin ley atrapadas y condenadas al pasado y al atraso. De otra parte, es un modelo que el autor caracteriza como ‘*Estado capitalista-benefactor*’. En este caso la apuesta se encaminaba a intervenciones para “hacer vivir”. Es decir vaciando “a esos “otros” de sus esferas tradicionales, empujándoles hacia la vida productiva y el progreso mediante la eliminación controlada de riesgos que los hacen morir: insalubridad, pobreza, ignorancia, desempleo, inmoralidad, analfabetismo” (2009:153).

Así, por ejemplo, encontramos que en trabajos como los de Aline Helg (1989) se señala que las formulaciones basadas en la neutralidad de método científico establecieron que a diferencia de los países en los que sus pobladores se caracterizaban y definían como “cuerpos civilizados”, entendiéndolos como miembros de una familia próspera y respetable de origen europeo, Colombia se caracterizaba por ser una nación mayormente conformada por “cuerpos inferiores y atávicos”. Es una caracterización que hacía referencia tanto a las poblaciones indígenas y afrodescendientes (que sobrevivieron al exterminio y esclavitud de la colonización, las guerras de independencia y civiles), como a las poblaciones campesinas, de obreros y a los denominados patológicos, criminales, locos y pobres.

En este contexto, los intelectuales y científicos criollos en la década de 1920 en Colombia formularon enunciados que explicaban la violencia social y política del país desde afirmaciones que sostenían que dichos acontecimientos eran resultado del mestizaje y el origen primitivo de sus pobladores; formulaciones que conocemos hoy como ‘el discurso de la degeneración de la raza’⁴³. Se sostenía que la mezcla de sangre era el origen de una raza nacional mental, moral y físicamente anormal y degenerada (Helg, 1987 y 1989; Sáenz, 2012; Castro-Gómez, 2010; Díaz, 2008). Con este argumento se buscó fundamentar tanto la explicación histórica de los problemas nacionales (marcados por la perpetración de guerras civiles e insurrecciones locales a lo largo del S.XIX y el S.XX), como de otras problemáticas sociales, entre las que se contaban: el alcoholismo, la criminalidad, el atraso económico, el analfabetismo, entre otras.

⁴³ Al respecto, el debate sobre las razas celebrado en el Teatro Municipal de Bogotá en el año de 1920 se cita como uno de los acontecimientos paradigmáticos desde el cual ha sido posible analizar la configuración de este discurso. Para una ampliación del tema ver: Holguín (1984), Helg (1989), Sanz, Saldarriaga y Ospina (1997), Pedraza Gómez (1997), Camargo (1999), Calvo y Saade (2002), Noguera (2003), Runge Peña y Muñoz Gaviria (2005).

Como lo ha señalado Sáenz (2012) el ‘discurso de degeneración de la raza’ relacionó la infantilidad con las pasiones ingobernables de la población, generalizada e identificada como pobre. Por esta vía se sustentaron los problemas del país en términos de atraso social (años más tarde subdesarrollo) que articulando las características asociadas a la infancia o edad de la naturaleza con la fase en la que se situaba a gran parte de la población y en consecuencia la nación colombiana. Se trató de un discurso que posibilitó distintos proyectos para el mejoramiento físico y moral de la raza, su regeneración desde la ‘renovación del fondo racial, del torrente sanguíneo’, puesto que “una raza degenerada físicamente no podría avanzar intelectualmente y para progresar en el proceso de regeneración tendría que pensarse en mejorar el aspecto físico en términos eugenésicos” (Ospina-Cruz, 2011). No bastaba con la higiene, con limpiar el cuerpo físico mediante el “baño diario” que empezaba a implantarse como norma, sino de limpiar la moral en su concepción biológica de origen orgánico, hereditaria y que hacía necesario *más que castigar, curar* (Sáenz, Saldarriaga, y Ospina, 1997b). No es casual que este programa incluyera, entre otras prioridades, la promoción de la inmigración europea al país (Herrera, 1999), sino además y de acuerdo con Londoño-Blair:

“(…) parecía ubicarse más en la preocupación por tratar de quitarse del cuerpo lo negro, lo indígena, lo colombiano; en fin, era también un intento de limpiarlo del pecado y de los sustentados lastres traídos por estos grupos humanos y enquistados en el cuerpo” (Londoño-Blair, 2007: 67).

Estas concepciones han tenido efectos profundos y de larga duración, por decir lo menos. Las familias pobres, “los sucios”, se convirtieron en objeto de intervención y acción de políticas sociales con las que se buscaba que incorporaran una concepción “civilizada” de infancia, en la que trabajaron articuladamente el Estado, médicos, maestros y la iglesia católica a través de las campañas médicas, nutricionales, higiénicas y de puericultura, un conjunto de ‘prácticas de infantilización moderna’ (Sáenz, 2012).

Al considerarse que los cuerpos eran débiles, más por cuestión genética (adaptación evolutiva) que por causas estructurales como la injusticia social, muchas de estas transformaciones centraron sus intervenciones en la naturaleza en desarrollo que se manifiesta como potencia, tendencia, voluntad, deseo, interés y capacidad en el cuerpo infantil. Este último se convierte en el “valioso material humano para el mejor aprovechamiento de su prodigiosa naturaleza”. El cuerpo infantil cobraba importancia frente a las necesidades de la naciente industria nacional en tanto se convirtió en un objetivo “para aprender y gobernar esa naturaleza en un estado primario” (Marín-Díaz, 2012) o como afirma Fournié desde las publicaciones del Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia -IIAPI-:

“para poder programar con probabilidades de buen éxito, una reforma fundamental que determine la incorporación de esa enorme masa de millones de hombres a la vida corriente, aportando un valioso capital humano, y las posibilidades de obtener un cambio favorable” (T. VIII, N°2., 1934: 114).

El gran problema consiste en incorporar este “ingente de pobladores que aún llevaban vidas tradicionales y oscuras” (Diáz, 2008). La preocupación “médica” se centró en la ‘necesidad de crear una infancia civilizada’, lo cual incluía transformar las costumbres de la familia popular para evitar o rectificar ‘la degeneración de la raza’, la cual preocupaba principalmente por las manifestaciones de ‘las pasiones ingobernables’ y ‘la sexualidad del pueblo’. Por lo que, en principio, se buscó controlar dos problemas cruciales:

“En primer lugar, evitar que parejas degeneradas propagaran, a través de su procreación, la involución del pueblo, y en segundo, a civilizar sus pasiones sexuales, ya que se consideraba que una de las principales causas de la multiplicación de niños degenerados era el exceso pasional en el momento del acto sexual procreador que sería constitutivo del “salvajismo” popular” (Sáenz, 2012: 233).

La relación entre la infancia y el porvenir de la raza de la civilización americana fue un discurso que en su formulación no planteó la pregunta por el horizonte de referencia trazado por “las sociedades civilizadas”, sino que se centró en identificar y calificar en términos de carencia los múltiples factores que obstaculizaban la proyección de este panorama:

“Aparte de la preocupación “médica”, lo que interesaba mirar era cómo el niño estaba identificado y clasificado por aquello que aparentemente le faltaba a él o a quien le debería ofrecer mejor vida: el conocimiento (la ignorancia), la civilización (la primitividad) y las buenas condiciones de vida material (la pobreza) de su familia. Todo esto lo calificaba como candidato a la vida (muerte)” (Nunes, 2012: 297).

Afirma Rojas (2017), que en este proceso de identificación y clasificación se sedimentaron y naturalizaron históricamente profundas relaciones de desigualdad:

“las ideas de civilización, desarrollo o modernización fueron configurando un paradigma de la normalidad que cristalizó la insuficiencia y la marginalidad en la base de una matriz jerarquizante y clasificadora, que colaboró a la naturalización de las desigualdades sociales en la región. En esa lógica, no sólo la modernidad aparecía como inconclusa sino también los propios sujetos sociales. Ellos terminaban siendo ‘actores a medias’, signados por su pertenencia a los sectores más vulnerables de la sociedad y por su condición de dependencia (2017: 143).

Como ya lo han señalado Castro-Gómez y Restrepo (2008), en la construcción de la nación, más que la búsqueda por construir una homogeneidad efectiva, se crearon patrones de normalización y jerarquización internos en la definición y rearticulación de las diferencias a través de la estratificación de las poblaciones. Desde nuestra perspectiva, este ordenamiento más que excluir articuló la primera infancia como problema y objeto de intervención sobre el gobierno de la vida, jugando un papel central en esta política de la diferencia, desde dos ‘líneas

de fuerza civilizatorias' (Sáenz, 2012)⁴⁴. La primera, es que, en este proceso, la infancia pobre en Latinoamérica se constituyó en el objetivo privilegiado de intervención, la cual se justificaba moralmente en la búsqueda de la salvación de la raza y como base material para la construcción de un futuro civilizado. La segunda, en la red de asociaciones científicas la creación de la infancia moderna operó como una forma de infantilización de la población pobre, de manera que a la vez que la degenerada niñez americana debía convertirse en infancia moderna, también se debía salvar y reformar al adulto degenerado de su estado de niñez pecaminosa y salvaje.

Por otra parte, un aspecto particular en la construcción del problema de la infancia en Latinoamérica se expresa en la dimensión transnacional que tuvo el proceso de objetivación y su producción científica. Si bien en muchos trabajos se ha resaltado el lugar de la narrativa moderna, e incluso de la construcción de la infancia como narrativa de modernidad (Milanich, 2012), la emergencia de la categoría primera infancia no sólo se trata de una categoría moderna que se reprodujo y difundió mundialmente, sino que también fue leída y enunciada de formas particulares. Adquirió sentido en la región desde enunciaciones y prácticas a través de las que se articularon y naturalizaron relaciones de poder. Lo cual nos lleva a revisar la relación constitutiva de la infancia no sólo como relato de modernidad sino de modernidad/colonialidad, en donde la colonialidad no se trata de un suceso histórico superable por la modernidad, sino que está articulada como la exterioridad constitutiva e inmanente de la modernidad, se trata de:

“un patrón de poder que opera a través de la naturalización de jerarquías territoriales, culturales, raciales y epistémicas, posibilitando la reproducción de relaciones de dominación; que no sólo garantiza la explotación de unos seres humanos por otros a escala mundial, sino también la subalternización y obliteración de los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son así dominados y explotados” (Restrepo y Rojas, 2000:15)

Así, en el proceso de jerarquización y marcación que delimita la primera infancia como fase diferenciada también vemos que se articula a un patrón de poder en su producción histórica. En su emergencia la primera infancia no se constituye ni se trata como un sujeto social (como va a suceder a entre finales del siglo XX y principios de siglo XXI), más bien se articula a un sistema de relaciones en el que la diferencia se elabora como desigualdad, como desigualdad

⁴⁴ Es importante señalar que en la investigaciones y trabajos de Javier Sáenz sobre la historia de la infancia en Colombia si bien señalan la importancia de las teorías evolucionistas, la pedagogía activa, la medicina experimental, la psicología experimental y clínica, apropiadas en las dos primeras décadas del siglo XX en tanto contribuyeron a transformar las formas de mirar y actuar sobre la niñez, para el autor es central el discurso cristiano y sus efectos en “la recurrencia de conceptos y prácticas propias del cristianismo institucional [que] en el país contribuyeron a configurar la especificidad de un dispositivo nacional, a la vez modernizador y catolizador, que tuvo como objeto privilegiado la niñez pobre y el pueblo degenerado”(Sáenz, 2012: 236) El agregado es propio. Para una ampliación de este argumento ver: Sáenz: 2003; 2012; 2014.

racializada dentro de “(...) un juego de inferioridad o superioridad inscrita en la supuesta naturaleza de los cuerpos” (Restrepo, 2020: 277).

En este orden de ideas argumentamos que la dimensión política de la primera infancia hace referencia, por un lado, a cómo las racionalidades que atraviesan la construcción de este objeto operan como condiciones de posibilidad de acciones en las que se estructura el gobierno de la infancia, que, en la construcción del problema de la infancia americana en la región, se articulan diferencia cultural y diferencia etaria como marcadores de desigualdad social. Por otro lado, a que su uso opera como una de las distintas formas de gestionar e influir en el comportamiento de unos y otros mediante prácticas de gobierno altamente centradas en las relaciones paternofiliales, la regulación de/en las familias, así como entre las familias y el Estado, puesto que:

“Y si bien este cambio debe buscarse en las nuevas generaciones, es indispensable conocer el estado de la familia, del grupo, de la tribu indígena, (...) es necesario estudiar los medios de llegar a modificar la vida del niño por intermedio de la familia; todo esto contribuye a que el problema sea más complejo, involucrando cuanto se refiera a la educación de los padres, junto con problemas raciales, de herencia, económicos y sociales” (Boletín del IIAPI, T.VIII, N°2., 1934:122).

La politicidad de la primera infancia se encuentra vinculada desde su emergencia a un sistema de relaciones con las estrategias, autoridades y tácticas que buscan ajustar la conducta individual y colectiva para el bienestar de todos y cada uno. Así las categorías etarias y las relaciones intergeneracionales constituyen ejes de construcción y legitimación de la desigualdad social, por tanto con efectos en la reinscripción de relaciones sociales: étnicas, género, generación y clase (Llobet, 2012).

En esta misma línea, vemos la centralidad que juega dentro del cambio discursivo sobre la población desarrollado por nuevos campos de conocimiento y su articulación con el conocimiento científico. La conformación de una élite tecnocrática que legitima el conocimiento científico sustenta la definición y ejecución de técnicas que producen distintos sujetos, relatos y problematizaciones, relación que establece la asociación entre ciencia y poder estatal, entre “conocimiento y dominio de los cuerpos y los deseos” (Castro-Gómez y Restrepo, 2008). La primera infancia resulta de estos procesos de reorganización, gestión y reforma de las actividades del Estado y las instituciones en los que se proponen una serie de ordenamientos diferenciados, sensibilidades y regulaciones “hasta el punto de aparecer como una pieza absolutamente natural, evidente, e indispensable” (Foucault, 1991, 119; 1982:59).

Retomando uno de los señalamientos centrales de Foucault (2001) acerca de su comprensión de las "cosas" en tanto objetivaciones de las prácticas y no como entidades, ni universales, vemos que en el proceso de emergencia de la primera infancia, antes que ser un objeto natural y constante, se constituye en un campo de acción e intervención generado a partir de un conjunto heterogéneo de prácticas médicas, institucionales, filantrópicas, asistenciales, etc. Mediante el uso de nociones como desarrollo, crecimiento, avance civilizatorio y progreso, en boga en los circuitos intelectuales, políticos y científicos, se creó y se constituyó la naturaleza infantil; aportando las condiciones de emergencia sobre la infancia como un problema científico y del futuro como dependiente y tributario de los científicos (Nunes, 2011).

Teniendo en cuenta que estas prácticas “emergen en un momento específico de la historia y quedan inscritas en un entramado de relaciones de poder” (Castro-Gómez, 2010), no están determinadas absolutamente, sino que también se cruzan con distintos procesos de reproducción social. Uno de los aspectos relevantes para tener en cuenta en este proceso es la dimensión geopolítica del fortalecimiento de la gestión gubernamental en clave de reproducción del proyecto civilizatorio, de la inscripción en una estrategia de gobierno más amplia de época (que aún persiste) y que se sintetiza en la consigna: “llevar a las naciones por la senda del progreso”. Como hemos presentado a lo largo del apartado, las relaciones desde las que se producen y definen naciones civilizadas/incivilizadas, sociedades modernas/premodernas, poblaciones útiles/inútiles, países ricos/ pobres y desarrollados/subdesarrollados nos enuncian una secuencia a través de la cual los problemas sociales se fueron estableciendo como el pivote de las intervenciones gubernamentales, según se tratara de las distintas delimitaciones que se tuvieran en cuenta.

De acuerdo con Daniel Díaz el evolucionismo y sus diferenciaciones operaron como una estrategia racial sobre la que se construyó el ideal moderno en la que el ‘hombre blanco’, sinónimo de ‘civilizado’, ‘moderno’, ‘avanzado’, ‘histórico’ y ‘racional’, se instauraba como el vencedor de la carrera evolutiva. Los vencidos, el ‘resto’, serían sinónimo de lo ‘primitivo’, ‘salvaje’, ‘bárbaro’, ‘tradicional’, ‘rezagado’, ‘ahistórico’ e ‘irracional’, el “pueblo inculto, perezoso e inútil, tedioso, de vida complicada y conflictiva, en suma, de existencia miserable” (2008: 66). De manera que la misión del primero será posible en función y a condición del segundo, y tendrá lugar mediante campañas orientadas por el discurso del desarrollo: civilizar al salvaje, educar al ignorante, urbanizar al campesino.

Herederas de esta racionalidad binaria, las ‘existencias miserables’ pasarían a ocupar un lugar central en el discurso sobre problemas sociales bajo la esencialización de regiones, poblaciones, países y naciones en clave de ‘pobreza’. Este proceso también conocido como “la mundialización de la pobreza” introduce una geopolítica a partir de la cual comienza a operar la estrategia del desarrollo, configurando lo que, en adelante, sería considerado como ser-pobre/subdesarrollado y ofrece el punto de anclaje de las intervenciones gubernamentales sobre la vida (Castro-Gómez, 2009; Escobar, 1996). Es en este proceso y contexto imbricado en variados esquemas de voluntad de mejora en el que encontramos que la *primera* infancia se estabiliza como categoría hegemónica, en estrecha relación con el denominado *desarrollo infantil temprano* o *early child development*. extendiéndose a todo el ‘cuerpo social’ como una población particular y definida dentro del ciclo de vida, como una fase etaria.

Este pasaje que hemos denominado “de las ciencias de las edades de la vida a las políticas de la primera infancia” constituye un entramado disputado y conflictivo a través del cual ha ido tomando forma la protección de la infancia como problema social, un proceso que lejos de realizarse en el sentido de la expansión de una gramática lineal, y el que, si bien desafió y se impuso sobre antiguas concepciones sociales, no las eliminó, ni han desaparecido. Sobre esta afirmación profundizaremos en el próximo capítulo.

2.2.El desarrollo infantil temprano - ‘the early child development’

En lo que al gobierno de la infancia se refiere, es importante señalar que el uso que se hace del concepto de Estado como escenario homogéneo y centro de control social, no es tan claro, como si lo es el papel que juega como actor dentro de un sistema de gubernamentalidad transnacional. En otras palabras, el sistema es un “ensamble formado por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta muy específica, aunque compleja forma de poder (...)” (Foucault, 1979). Ensamble que no busca determinar sino dirigir la conducta de los otros de un modo eficaz con enunciados que trazan un ‘deber ser’ hacia metas que, aunque no han sido establecidas por los gobernados son consentidas por ellos, por ejemplo, con finalidades como puede ser “la importancia del bienestar infantil”.

El gobierno de la infancia se organiza ahora en el marco de esta nueva racionalidad, en nuevos sistemas de prácticas que en formas de intervención social se centran en la socialización y educación de las nuevas generaciones. La educación es una dimensión altamente significativa

de los procesos de reproducción social que, en especial y para el caso específico de la primera infancia, no se restringen a la escolarización, sino que establecen un lenguaje particular entre cuidado, crianza y educación (Santillán, 2016), lo que se denominará como ‘atención integral de la primera infancia’-AIIPI-, en articulación con el *desarrollo infantil temprano o early child development (ECD)*.

La dimensión transnacional del gobierno de la primera infancia

Aunque pareciera un elemento circunstancial, la variación en la geopolítica del conocimiento con relación a la construcción de las categorías y prácticas de gestión sobre la infancia y la primera infancia, así como la naturalización que reprodujeron las prácticas y conocimientos en jerarquías culturales, raciales y epistémicas, presentan una condición de posibilidad para su emergencia en el cambio de legitimidad que tiene para la época el pensamiento y la racionalidad científica europea, siendo sustituida por las escuelas y producciones científicas norteamericanas.

Afirma Colángelo (2012) que hasta fines de la década del 20 la influencia de corrientes y escuelas autores franceses y alemanes predominan en el campo de saberes sobre infancia, siendo visible en los manuales de médicos y pediatras en la región. Una situación que se modifica hacia los años 30, momento en que la referencia a autores y textos norteamericanos es predominante. Además, en el transcurso de este cambio, vemos que tanto el posicionamiento como las nuevas modalidades del gobierno de la infancia se afianzan en términos de un problema intercontinental. Cambios significativos en la medida en que se trata de:

“(…) producciones sociales con carácter de discursos prescriptivos o propositivos que, más que caracterizar modos concretos de criar a los niños, enunciaban un deber ser, un conjunto de reglas o principios que se pretendía establecer” (Colángelo, 2012: 26).

El posicionamiento de la infancia como centro de preocupaciones sociales, surge en el contexto devastador que produjo el periodo entre y después de las Guerras Mundiales. Este periodo confrontó a la sociedad europea al punto que contradecía sus propios horizontes y valores sociales. Ante las condiciones de profunda desigualdad que afrontaban niños y niñas por efecto de la pobreza, las enfermedades, las guerras y la violencia después de la guerra, se alteraron de manera significativa las formas en que estas sociedades se veían a sí mismas. Se puede afirmar que desde entonces la lectura sobre la pobreza cambia y deja de ser resultado del ‘mal cálculo’ individual: pasa a ser un fenómeno colectivo, tal como afirma Castro-Gómez:

(...) la “cuestión social” hizo de la pobreza un fenómeno ya no individual sino colectivo, que amenazaba peligrosamente la estabilidad del Estado (levantamiento de obreros, revueltas campesinas, etc.). La pobreza devino pauperización y esto como consecuencia de la industrialización, y no por falta de ella (2010: 173).

En este contexto, fueron distintos los sucesos que conllevaron y fortalecieron el movimiento social a favor de la infancia en Europa que después se extendió hacia otros continentes primero África y después hacia América (IIAPI, 1934). Los distintos gobiernos fueron involucrando, mediante la ejecución de políticas sociales, un contexto en el que “el manto estatal de la seguridad debía cubrir a todos los ciudadanos, y para ello se crean redes de solidaridad –bajo el tutelaje de expertos– en todos los ámbitos de la vida social” (Rose, 1996:49). El sistema de organizaciones orientadas al desarrollo de misiones para la protección y bienestar infantil es una de las redes de expertos que fueron creando un nuevo grupo de investigación e intervención en el cual se conjugan formas de conocimiento, de experticia y de cálculo, y desde el cual, se ha ido conformado un sistema de gobierno transnacionalizado (Rojas, 2017).

Gestionadas principalmente por países y miembros que contaban con la capacidad financiera, científica y tecnológica para desplegar su labor a escala mundial, la Union Internationale de Secour aux Enfants, con sede en Génova (Suiza), junto a Save the Children United Kingdom con sede en Londres (Inglaterra) han sido dos de las organizaciones más reconocidas por el papel que desempeñaron en el estudio de problemas que afectaban el bienestar de la infantil, mediante la gestión de encuentros y conferencias sobre infancia⁴⁵, y especialmente, por acordar y presionar la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño por parte de la Sociedad de las Naciones en 1924. Esta última, sería la primera organización intergubernamental mundial y la antecesora de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-.

La ONU, tras la disolución de la Sociedad de las Naciones, heredó agencias, organizaciones y principios, que aún sostienen su misión en abogar por mantener la paz y seguridad entre naciones, la protección de los Derechos Humanos, brindar ayuda humanitaria y promover el desarrollo sostenible. Hoy en día, está conformada por 17 agencias especializadas entre las que se encuentran: el Grupo de Banco Mundial -BM-, la Organización Internacional

⁴⁵ Estudios que se extendían a otros continentes que se presentaban y difundían en encuentros como es el caso del Conférence Internationale pour l'enfance Africane en 1931, o que incluían relevamientos como el caso de la Encuesta sobre el Niño Indígena Americano. En *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, Montevideo, T. VIII, N. 2, 1934: 113.

del Trabajo -OIT-, la Organización Mundial de la Salud -OMS-, el Programa Mundial de Alimentos -PMA-, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, -UNESCO- y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD , la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, el Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA, entre otras. En general, el propósito de cada uno de estos organismos se orienta hacia la lucha por la paz a través del dispositivo cultural, articulando diplomacia y especialización del conocimiento (Silveira, 2015). Martínez sintetiza y explica el papel de estas organizaciones en relación con la infancia, al señalar que:

“(…) al no estar dirigidas directamente por un gobierno, este tipo de instituciones se movilizan impulsadas por principios morales casi siempre relacionados con acciones filantrópicas, humanitarias y por la promoción de los derechos humanos. El interés por la infancia se convierte, así, en una de las “armas pacíficas” más sorprendentes del sistema mundial” (Martínez, 2011: 56).

Con relación a la infancia, el United Nations International Children’s Emergency Fund - UNICEF- es creado en 1946 para atender los efectos de la guerra en niños y niñas, acción que en un principio se consideraba transitoria. Sin embargo, la impronta de trabajo basada en la construcción consensuada de acuerdos y la constatación de condiciones de hambre y miseria en las que se encontraban niños y niñas en otros continentes conllevó años más tarde a su transformación y permanencia en el tiempo. Al eliminar las palabras “emergencia” e “internacional” se fija el significado tal como lo conocemos hoy (United Nations Children’s Fund), incorporando actividades dirigidas a la prevención y control de enfermedades a escala mundial (Unicef, 1996).

Específicamente con relación a la primera infancia, este ensamblaje empieza a tomar forma con la Primera Conferencia Mundial sobre la Primera Infancia en 1948 celebrada por la Organisation Mondiale pour L’Education Pre-Scolaire -OMEP, en inglés World Organisation for Early Childhood Education, en español Organización Mundial de Educación de la Primera Infancia, sustentada en la “necesidad urgente de crear un grupo internacional en defensa de los niños/as pequeños en todo el mundo” (OMEP, 1958:1). La Primera Conferencia es un escenario en el que además de crear el nombre oficial en inglés y francés, se discutieron las metas y los objetivos de la futura organización, extendiendo la condición de miembro a todos los interesados independientemente de su raza, credo, afiliación política o religión. Siguiendo la presentación que hace Ann Mullins en el *Journal of Early Childhood* en 1969, la OMEP “(…) se ocupa de todos los aspectos del desarrollo de los niños desde la concepción hasta la edad de

ocho años aproximadamente” (1969: 2) Esta tarea se lleva a cabo mediante la promoción de espacios de encuentro a los que asisten desde funcionarios del gobierno y autoridades locales; hasta pediatras, maestros, enfermeras, psiquiatras y psicólogos, trabajadores sociales, arquitectos, padres y madres de todo el mundo; en síntesis, cualquier persona interesada en la educación preescolar. Con el propósito de compartir entre diferentes países la experiencia y los conocimientos adquiridos a través del estudio de niños pequeños, se buscaba generar una mayor comprensión de los niños menores de ocho años.

La distribución entre organizaciones y población que se identifica en la definición etaria de niños y niñas objeto de la intervención y atención por parte de la OMEP se explica en que hasta el año 1946 la UNESCO se había concentrado en apoyar a niños/as mayores de 6 años, de modo que hasta ese momento no se proponía incluir a los preescolares. Esta orientación surge posteriormente ya que la UNESCO no cuenta con un departamento para la primera infancia, la OMEP hace gran parte del trabajo que tal departamento podría realizar en dirección de esfuerzos hacia la satisfacción de necesidades de los niños más pequeños. De hecho, la participación de la UNESCO fue decisiva para la creación y constitución de la OMEP como ONG con estatus Categoría B, por lo que recibía un estipendio anual, bajo el compromiso de cooperar en relación estrecha y desarrollar proyectos en representación de UNESCO⁴⁶.

Promover una mayor comprensión de los niños pequeños y acercar a trabajadores de este campo son dos de los ejes de trabajo de OMEP. El tercero es el sentido amplio que utiliza de “educación” al referirse a cualquier influencia que reciban los niños y niñas desde el nacimiento hasta los 8 años, sin reducirse a la educación escolarizada. Como indica Mullins:

“OMEP se preocupa por el cuidado del bebé, la vivienda, los patios de recreo, las guarderías, los jardines de infancia, la transición a la escuela (primaria), la atención hospitalaria para los niños, los juguetes y los equipos de juego, los barrios y las dependencias donde viven los niños, así como la influencia de diferentes culturas y variaciones internacionales” (1969: 2).

Se convoca un amplio espectro de preocupaciones colectivas en nombre del interés por el bienestar, desarrollo y formación de los ‘niños pequeños’ y sus educadores (OMEP, 1958). En línea con las agendas de cooperación internacional, la OMEP se involucró en acciones como la elaboración de la Convención de los Derechos del Niño y la gestión ante diferentes gobiernos para su apoyo y ratificación. También participó en el desarrollo de proyectos tales como brindar ayuda humanitaria, la divulgación y circulación de conocimiento especializado sobre mejores

⁴⁶ Aunque el estipendio fue retirado hacia la década de los años 90, obligando a la OMEP a buscar otras fuentes de financiación, no significa que haya sido desvinculada de UNESCO, OMEP tiene estatus consultivo con UNICEF, UNESCO y ECOSOC. cuenta comités nacionales en más de 60 países de todas las regiones del mundo

prácticas en el trabajo con primera infancia, la instalación de capacidad técnica y el liderazgo de proyectos de desarrollo como el de la *educación inicial para la sustentabilidad*. Estos son algunos ejemplos del trabajo que lleva a cabo la OMEP desde sus inicios en articulación con agencias especializadas de la ONU. Con UNICEF, por ejemplo, articuló acciones orientadas al desarrollo, la salud y la atención general de los niños y niñas, con la UNESCO el interés por la educación y la formación de adultos y con el ECOSOC se vinculó a temas relacionados con el trabajo por un entorno adecuado y buenas condiciones de vida para las familias (Mullins, 1969; OMEP, 2015).

El movimiento social a favor de la la infancia necesitada de protección surge y se consolida a partir de las condiciones históricas que produjo la problematización de la pobreza a comienzos de la segunda posguerra. En el intento de forjar naciones modernas, este movimiento canalizó diversos mecanismos de organización, profesionalización e institucionalización, etc., que eran formas sociales para reformar, intervenir y conducir el destino de las naciones en torno a la *cuestión social de la infancia*:

El alcance de un movimiento social en favor del niño; tiene una importancia inmensa para la sociedad, para la civilización, y para toda la humanidad [...]. Estamos en el umbral de una nueva época, en la que será preciso trabajar para dos humanidades distintas: la humanidad del adulto y la humanidad del niño (...) Trabajar conscientemente a favor del niño e ir hasta el fin con la intención prodigiosa de salvarle, equivaldría a conquistar el secreto de la humanidad, como fueron conquistados tantos secretos de la naturaleza exterior [...] La cuestión social de la infancia nos hace penetrar en las leyes de la formación del hombre y ayuda a crearnos una conciencia nueva y, por consiguiente, a dar una nueva orientación a nuestra vida social (Montessori, [1937], 1982: 19-24).

Para finales de la década de 1970 el campo de estudios sobre la primera infancia comienza a fortalecerse gradualmente. En el trascurso de estos años el tema se posicionó como un tema central en el desarrollo científico de disciplinas específicas como la pediatría, la psicología y la pedagogía. No obstante, el posicionamiento como categoría hegemónica para la época sigue siendo incipiente, como se advierte tanto en los boletines del Instituto Interamericano del Niño -IIN-⁴⁷ como en los Informes publicados por UNICEF sobre la situación de la Infancia en América Latina y el Caribe.

⁴⁷ Aráoz, Alfaro, Gregorio “*La mortalidad infantil y la protección de la primera infancia en la República Argentina*”, T1.N4.1928, p. 383-420; Bauzá, Julio (1931) “*La protection à la première enfance dans l’Uruguay en l’année 1932*”, T7.N1.1933, p. 27-47; Berro, Roberto “*La protección médico social de la primera infancia*”, T11.N3.1938, p. 408-424; Etchelar, Rito “*Consideraciones sobre un estudio integral de niños a cargo del Estado que egresan de la División Primera Infancia del Consejo del Niño: a) a segunda infancia, b) a su familia, c) para legitimación adoptiva*”, T32.N4.1958, p. 342-348. Agradezco nuevamente a Soledad Rojas Navia quien recuperó y me facilitó el acceso a los documentos reseñados aquí.

El periodo entre 1970 hasta finales de 1990 se caracteriza más por la producción de una multiplicidad de ejercicios de codificación de diversas expresiones y sentidos que hacen referencia a la primera infancia, la infancia y la vida social. Lo cual, si bien contribuye al proceso de consolidación, no aparece todavía la primera infancia como una categoría homogénea, ni hegemónica, ni tampoco ‘cristalizada en el sentido común’ (Elías, 1987). Así, encontramos que para el año 1979, también proclamado “Año Internacional del Niño” por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁸, UNICEF elabora un informe especial con el que deseaba iniciar una etapa de reflexión e invita a incorporarse “a todos los que, con finalidad científica o directamente práctica, se interesaban en los problemas de la infancia” (1979: 9). Un proyecto que abordó un amplio temario que incluían aspectos como:

“(…) la población y su crecimiento; el desarrollo económico, sus tendencias y sus logros; los procesos sociales dominantes y los elementos esenciales de vida [alimentación, salud, educación y vivienda]. (...) [informe en el que] se quiso sobrepasar la cuantificación tradicional de datos (...) enfoque más insuficiente que nunca al tratar de *los niños, seres frágiles, esencialmente dependientes* de su contexto físico, social y humano inmediato. Por ello se puso un énfasis especial en la familia y se incluyeron tratamientos específicos de la comunidad local, de las categorías sociales sumergidas y de los grupos postergados [pobres, población rural, población indígena]. (...) un segundo conjunto de temas se refirió a las políticas y su concreción en los servicios” (UNICEF, 1979:9) El agregado en los corchetes y énfasis es propio.

Entre todos los temas abordados en este informe, el capítulo “experiencias e innovaciones en favor de la infancia”, en el cual se reúnen iniciativas de diferentes países, se ordena a partir del tipo de organismo a cargo, o por ámbito de trabajo del programa, pero no según la diferencia etaria (tal como lo vemos hoy). Por ejemplo, algunos de los apartados que se encuentran en el informe son: ‘organismos institucionales que promueven el bienestar de los niños y su familia’, ‘programas nacionales que fomentan el desarrollo social’, ‘programas de servicios integrados para la infancia y participación de la comunidad’, ‘servicios primarios de salud’, ‘educación básica’, ‘educación extraescolar’, ‘atención al preescolar’, ‘alimentación y nutrición’.

Asociadas a la multiplicidad de temáticas y actores vinculados a los problemas de la infancia, se encuentran nociones heterogéneas sobre las formas de ordenar la vida desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación escolarizada, por ejemplo, con términos como: ‘primeros años de vida’, ‘los prescolares’, ‘niños menores de 5 años’, ‘edades infantiles’, ‘población infantil’, ‘grupos de niños entre 1 a 4 años y del grupo de 5 a 9 años’. Otras de las expresiones que guardan relación con problemas vinculados a la cuestión social de la infancia

⁴⁸ Resolución 31/169 Asamblea General de las Naciones Unidas.

están asociadas a la mortalidad infantil como son ‘hijos sobrevivientes’, ‘muerte entre nacimiento y primeros años de vida’ (UNICEF, 1979).

Entre otros aspectos que podrían señalarse de esta publicación, interesa resaltar la articulación entre los efectos de la pobreza y su percepción a partir del bienestar de la infancia y los países Rizzini (2006). Así como la insistencia que desde años atrás ya se registra sobre el papel de los estados y la ejecución de políticas para la infancia, específicamente sobre la importancia de priorizar las acciones dirigidas a la satisfacción de necesidades básicas durante la infancia y en las que se resalta la importancia de articular tales objetivos a los planes nacionales de desarrollo en cada uno de los países de la región. Sobre este tema en particular, en el siguiente capítulo abordaremos de manera más detallada la evolución de la productividad normativa en la región.

La cuestión social y la primera infancia

El auge y la problematización de ‘lo social’ surge como un nuevo acontecimiento en la coyuntura histórica de aumento de la pobreza y pauperización social. La pobreza se hace evidente primero tras la industrialización y posteriormente en la posguerra con efectos a escala individual, pero también masiva. Esta problematización promovió un giro en la lectura sobre la desigualdad como realidad tolerable, en el sentido en que pasó de tratarse como un problema inmoral a identificarla como un foco de potenciales revueltas. La confluencia de esta serie de eventos terminaron por marcar el inicio de una nueva era hacia la gestión de la pobreza enfocada a la comprensión, reestructuración y regulación de las sociedades ‘a nombre de la vida y del bienestar de las poblaciones’ (Foucault, 1977).

Todas estas circunstancias contribuyeron a naturalizar y hacer aceptable la preocupación por la atención de las necesidades de la infancia como punto de partida para enfrentar la pobreza, haciendo de la infancia el consenso de lo deseable (Martínez, 2011). Las intervenciones que se dirigían y trazaban una posibilidad de cambio inscrito en las nociones de crecimiento y desarrollo conllevaron la articulación entre prácticas estatales dirigidas a la transformación de la pobreza, con el bienestar de los niños pequeños y de sus familias. Un vínculo mediante el cual se fue posicionando la preocupación por la infancia como un objetivo central en las políticas de las naciones a nivel mundial, y en un proceso a lo largo del cual fue constituyéndose en un indicador de progreso.

De acuerdo con Gilles Deleuze, la cuestión social hace referencia a “un sector particular en el que se incluyen, si es preciso, problemas muy diversos, casos especiales, instituciones específicas, todo un personal cualificado” (en Donzelot, [1977] 1998: 233). En el caso de la primera infancia, vemos que se va articulando la preocupación por problemas sociales ‘muy diversos’ como: ‘protección’, ‘salud’, ‘bienestar’, ‘educación’, ‘seguridad’ y ‘desarrollo’; y, en muchos casos, a situaciones como el abandono, la mendicidad, la delincuencia infantil y/o la mortalidad infantil, que anteriormente eran consideradas como circunstancias desafortunadas, pero que a partir de ahora adquieren carácter de problema público y pasan a leerse como amenazas, como riegos para el desarrollo de las naciones.

Estos problemas exigen la creación de otros servicios, por ejemplo, de salud materno-infantil, saneamiento básico, educativos, etc., que para su operación requieren de la formación de técnicos, profesionales e instituciones especializadas⁴⁹. De manera que la mejora de la calidad y de la vida humana, se realizaría mediante la especialización de instituciones, saberes, mecanismos e instrumentos de los que simultáneamente. depende y a través de los cuales se expresaría el nivel de desarrollo de las naciones (Castro-Gómez, 2010).

La politización y economización de la vida

La ‘era del desarrollo’⁵⁰ condujo a una nueva modalidad de gobierno especializada y estructurada en estrategias de planificación sobre todos los ámbitos de la vida, configurando un tipo de sociedad y el despliegue de la racionalidad desarrollista, en la cual, los horizontes y objetivos se orientan hacia el futuro a partir de la aplicación del conocimiento científico, (Ossenbach y Martínez, 2011). Desde sus inicios, la fuerza social y cultural centrada en el discurso del desarrollo se tradujo en clave de crecimiento económico, sentido que ha sido determinante en el imaginario político y teórico, el cual, con la producción y circulación de categorías y relaciones institucionales diversas, fueron estableciendo el desarrollo como principio central y organizador de la vida social (Escobar, 1991; 1996; 2005).

⁴⁹ Entre estas se encuentran: Association for the Development of Education in Africa -ADEA-, Asia-Pacific Network for Early Childhood -ARNEC-, The Consultative Group on Early Childhood Care and Development -CGECCD-, Early Childhood Peace Consortium -ECPC-, European Early Childhood Education Research Association -EECERA-, Pacific Early Childhood Education Research Association -PECERA-, Pacific Regional Council for Early Childhood Care and Education's -PRC4ECCE-, Society for Research in Child Development -SRCDC-, el International Journal of Early Childhood -IJEC-, entre otros.

⁵⁰ Arturo Escobar señala que “como discurso histórico el “desarrollo” surgió a principios del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, si bien sus raíces yacen en procesos históricos más profundos de la modernidad y el capitalismo, en el periodo de 1945-1960 todo tipo de “expertos” del desarrollo empezaron a aterrizar en Asia, África y Latinoamérica, dando realidad a la construcción del Tercer Mundo” (Escobar, 2005: 19)

Este proceso de reorganización de la racionalidad política abarca tanto el gobierno de la vida económica, como también el gobierno de la vida social, en el cual “tanto la vida individual como la de la especie, entran en los cálculos y estrategias políticas de las sociedades occidentales” (Foucault, 1987). Se trata de un proceso en el que la regulación de la *vida* se afianza como instancia política y en la cual, mediante el conocimiento científico-técnico es posible intervenir y regular los procesos de la vida. Un nuevo objeto del pensamiento y actuar políticos (Lemke, 2017) a través del cual la vida puede ser moldeada en sus caracteres sociales, genéticos y culturales, transformándola en un recurso a gestionar y administrar.

La articulación entre el ámbito político y biológico expresa un tipo de poder por parte del control político, denominada por Foucault como *biopolítica*. Se trata de una noción que intenta describir cómo se articula lo biológico en lo político: “cómo el hecho de vivir de modo biológico pasa al campo de control del saber y de intervención, (...) que tiene por condición la organización de una serie de dispositivos o tecnologías de poder que intervienen en el conjunto de las condiciones de vida de la población” (Foucault, 2006: 55).

La idea de una transformación estructural de sistemas económicos y sociales incluye el fortalecimiento del papel de los análisis del saber científico centrados en el problema del cambio y su aplicación al objeto de estudio según sea el caso. Ya hemos descrito cómo sobre los cuerpos se despliegan una serie de saberes encargados de ordenar, prevenir o restablecer su funcionamiento, sin embargo, en esta articulación, las disciplinas se inscriben en un paradigma tecnocrático y biomédico que hace la vida disponible. En este marco, el desarrollo del saber médico cambia. No se concentra tanto en el nivel "molar" del cuerpo centrado en los órganos, la sangre, las hormonas, etc. cuyo propósito es moldear la vida a partir del registro y documentación de los procesos vitales y que se fundamentaba en producir “un ser humano (...) que crece en una tierra materna sana, engendrado por padres sanos, donde el joven individuo obtiene cuidado y educación que se atiende con por lo menos tanto cuidado, como sucede en la cría de animales” (Goldscheid, 1911 en Lemke, 2017: 111).

El cambio de este propósito se dirige a la optimización de los procesos de vida, en donde la modulación se establece desde la creación y transformación de los seres vivos a un nivel genético y celular, al nivel del cálculo y administración de las condiciones de producción y reproducción de la vida, en el cual, la vida humana es sometida al “imperativo económico del incremento de valor” (Rose, 2007; Lemke, 2017). Desde la demanda de ‘invertir en el ser

humano', se economizan todas las áreas de la vida, incluyendo los medios invertidos para la educación, la formación profesional y el sustento.

Se trata de una racionalidad que propone ver la vida humana como capital económico que puede ser sometido a la calculabilidad y a la previsibilidad. Esto hace posible que, desde incluso antes de nacer, sea aceptable pensar a los seres humanos como susceptibles de programación y como parte de la agenda económica, política y social. Zandra Pedraza (2012) sintetiza este cambio de sentidos sobre la vida en su articulación a las variaciones de los intentos por gobernarla. La vida ya no sólo se representa bajo una concepción orgánica, que, en el caso de la vida humana, es una representación centrada en el cuerpo en sus facultades de ser, crecer, potenciarse y reproducirse, sino también se concibe desde una definición biológica, que a diferencia de la orgánica:

(...) introduce un juicio sobre la forma como debe conducirse esa vida en función de la disposición de los bienes que satisfagan algunas necesidades, de la coherencia con respecto a la ocupación que se tenga, de la conducción general en relación con otros seres humanos y del juicio moral que pueda emitirse sobre las acciones realizadas a lo largo de la existencia. Es decir, que el gobierno de la vida exige, para poderse organizar y evaluar, que se prevean los oficios, las relaciones sociales, la satisfacción de ciertas necesidades y el alcance de los logros de los seres humanos (Pedraza, 2012: 99).

En esta nueva perspectiva, confluyen las teorías sobre crecimiento económico y capital humano. En ellas la educación toma un lugar privilegiado como centralizador y referente en la función diseminadora de políticas, reformas sociales y en las nuevas estrategias de gobierno que buscan intervenir en esta línea:

(...) ante la debilidad de las otras redes de carácter nacional para la consolidación del campo de lo social -especialmente la salud y la seguridad laboral-, la escuela primaria se convirtió en espacio privilegiado para la materialización de las estrategias sociales y éticas del Estado, pero sin que, como en los "países desarrollados", alcanzara un grado de cubrimiento total de toda la estructura social (Saldarriaga, 2003: 249).

La teoría del capital humano produjo un cambio conceptual con efectos particulares en las expectativas hacia el sistema educativo, en el que se afianza la relación entre desarrollo-educación- planeación. De acuerdo con Aronson (2007), el carácter de la educación como motor del progreso económico y social convirtió la educación en sinónimo de capacidad de extracción de ganancias de cualquier capital material. Ello condujo la actuación del Estado y la sociedad respecto de la promoción educativa para afrontar los problemas derivados de la pobreza mediante el impulso de políticas orientadas al aumento de las tasas de escolarización.

El despliegue hacia las preocupaciones sociales hizo posible que la educación estuviera sujeta a un conjunto de nuevas definiciones en cuanto al orden de su importancia, sus objetivos y sus procedimientos, pasando a convertirse en un componente esencial del nuevo orden mundial, como señalan Ossenbach y Martínez:

Este fenómeno mundial, que incluía tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados, se materializó en la expansión acelerada y vertiginosa de los sistemas educativos, propiciada por los procesos de modernización, la aparición de nuevas teorías educativas y la creciente importancia de la ciencia y la tecnología, pero también debido a los aumentos demográficos (2011: 187).

De manera que la educación se constituye en el espacio privilegiado para la materialización de ‘las estrategias sociales y éticas del Estado’ (Martínez, 2010), aunque este énfasis de intervención no se centra únicamente en la escuela primaria. Para finales del S. XX el auge del discurso del desarrollo cobra fuerza en múltiples dimensiones, en un proceso de institucionalización y profesionalización de saberes, en parte derivadas de los intercambios y la capacidad de fijar directrices en la materia por parte de la red de organizaciones que se constituye entre los organismos internacionales. Las prácticas de gobierno desde las que se configura la primera infancia se sostuvieron en campos disciplinares y especializados muy específicos hasta casi finales del siglo XX, el cual es un aspecto que llama la atención porque justamente es en este momento en que la infancia propiamente dicha “desaparece como sujeto unívoco, fragmentada en distintos sujetos infantiles” (Llobet, 2009: 28; Buisson y Durkheim, 1988).

Como señala la neuropsicóloga Annette Karmiloff-Smith hay que contar con un “tentador y abrumador hecho del desarrollo y es que, a pesar de todo, los niños se desarrollan...” (1981: 151). El hecho irrefutable de que los niños y niñas encarnan un sentido de cambio que va desde el nacimiento hasta su maduración, marca una importante diferencia en comparación con otros ‘objetos’ de estudio, considerándolo como un objeto privilegiado de conocimiento que, mediante un trabajo de abstracción, será posible definir a partir de normas, fijar estándares y establecer valores promedio que buscan descubrir su “naturaleza” a partir de la cual es posible delimitarla como población, a través de las tasas de natalidad, de mortalidad, de desnutrición y enfermedades, de condiciones habitacionales, entre otras (Lemke, 2017).

Es precisamente, que en las últimas décadas la primera infancia ha experimentado un proceso de objetivación. Un proceso en el que se construye como una medida independiente y objetiva en clave de regularidades, de términos genéricos y globales, de un conjunto de procesos que se deben conocer exhaustivamente que, desde diferentes campos de conocimiento e

intervención científica y social, constituyéndose “(...) en una vía para imaginar el futuro, incluyendo aquí los aparatos para su definición, clasificación y control” (Rojas, 2019: 232).

En la construcción y la gestión de la cuestión social articulada a la primera infancia hemos visto que se constituye como un campo de poder “desde el que son definidas, normalizadas y contestadas distintas id-entidades” (Díaz, 2008: 11). Un campo que, por una parte, se fundamenta en los saberes expertos con sus categorías y sus procedimientos, que determinan y construyen objetos de saber, que ponen en juego toda una política de la verdad sobre las prácticas para su administración; de formas específicas de entender los objetos de la práctica gubernamental (Inda, 2011) y de “técnicas específicas que permitan gobernar” (Castro Gómez, 2010:61).

La primera infancia, en el proceso de constitución de la cuestión social y de la gestión de la vida desde antes de nacer, se configura como problema político, científico y económico que debe ser administrado y organizado. Desde la legislación de lo social y/o las campañas educativas, el Estado consolida grandes bloques poblacionales que conformaron un cuerpo social a ser intervenido, generando dispositivos de gobierno para su ordenación sobre un territorio, la formación masiva de una fuerza de trabajo y el aprovechamiento de recursos rentables. En una frase, “en una red continua y múltiple de relaciones entre la población, el territorio y la riqueza” (Foucault 1999, 193).

Por otra parte, hemos visto cómo la *primera infancia* emerge y cristaliza un proceso más amplio de gobierno. Es un gobierno que antes que restrictivo, es productivo, tanto en los mecanismos como en relaciones mediante las que se crean y recrean diferentes formas de intervención y gestión de la vida, que con el paso del tiempo se han ido focalizando cada vez más en la vida antes del nacimiento. Aquí el poder y el conocimiento se articulan y ponen en circulación formas de sujeción que dan lugar a una serie de conocimientos con estatus científico. Prácticas y lenguajes especializados desde los que se representa y analiza “la realidad de modo que se disponga para la programación política” (Inda, 2011:109).

Al adelantar la apuesta por desesencializar y ahondar en la *primera infancia* como una categoría analítica hemos retomado las "condiciones de aceptabilidad" que hicieron de esta categoría más que un objeto obvio y universal, o una experiencia de aplicación de reglas prescritas, un hecho producido cultural e históricamente. Este análisis nos permite entender la singularidad de los procesos sociales de construcción de la primera infancia en la que se considera su uso más extendido: una clasificación etaria (Mintz, 2006), pero mostramos que

ella opera como una conceptualización central en la producción de la diferencia social, discursiva y situacionalmente constituida. Al analizar sus manifestaciones concretas, resaltamos su efecto en la construcción de un proceso que condensa múltiples cambios socioculturales, así como nuevos arreglos de actores, saberes, prácticas e instituciones. Como lo señala Vianna (2002), hay una enorme gama de posibilidades de negociación, apropiación, y discordancia entre las reglas explícitas y la acción efectiva de individuos o grupos.

En nuestro intento por destotalizar la *primera infancia* para comprenderla de forma amplia e historizada y al interrogarnos por su emergencia como objeto, damos cuenta de los efectos y posibilidades políticas de esta categoría. Es en ese sentido que la trabajamos en clave de “categoría analítica”: una marcación a partir del cual ha sido posible problematizar las cristalizaciones del sentido común, dando cuenta de un proceso de emergencia desde la variación en las prácticas y modalidades del gobierno de la primera infancia como una de las formas particulares y sustantivas de ordenar la vida social (Llobet, 2014).

En ese orden de ideas, comprendemos la emergencia de la *primera infancia* como un constructo situado histórica, cultural y políticamente con efectos en las relaciones sociales y las dinámicas del poder. Como ya lo hemos anotado, la primera infancia, antes que corresponderse con un sujeto universal/homogéneo o con la “naturaleza” de una población, puede comprenderse como un constructo de saber/poder que surge en un marco histórico fuertemente anclado en discursos más amplios acerca del progreso y el desarrollo, en la supuesta lucha contra la pobreza y la desigualdad. En el siguiente capítulo nos centramos en problematizar los procesos y las consecuencias que se derivan de la gestión y tratamiento dirigido a la primera infancia a partir de dos dimensiones de la analítica de gobierno: las técnicas y subjetividades.

III. POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA: TECNOLOGÍAS Y SUBJETIVIDADES DE GOBIERNO.

(...) *Todo límite no es quizá sino un corte arbitrario en un conjunto indefinidamente móvil. ¿se quiere recortar un periodo? ¿se tiene acaso el derecho de establecer, en dos puntos del tiempo, rupturas simétricas a fin de hacer aparecer entre ellas un sistema continuo y unitario? (Foucault, 1993: 57)*

Una analítica del gobierno (Foucault, 1982; 1991; Dean, M., 1999; Rose, N., 1999; Miller, P. y Rose, N., 1990) se plantea como un estudio “orientado al examen de las condiciones particulares bajo las cuales emergen y se transforman diferentes prácticas de gobierno” (Castro-Gómez, 2010: 36). En los capítulos anteriores abordamos *las razones y racionalidades de gobierno*, es decir, las condiciones de posibilidad bajo las que diferentes prácticas emergen y se hacen operativas para la emergencia del gobierno de la primera infancia. En este último capítulo, nos centraremos en desarrollar las dimensiones: *técnicas y tecnologías de gobierno*, y los *sujetos/subjetividades de gobierno*, con el fin de integrar la estructura que hemos seguido en nuestro análisis. Como punto de partida señalaremos los sentidos que comprenden cada una de ellas.

Las *técnicas y tecnologías de gobierno* se refieren a una dimensión del gobierno que enfatiza en el carácter estratégico de las prácticas. Explora el campo de mecanismos, instrumentos técnicos o ‘inscripciones materiales’ a través de los cuales el gobierno de la conducta es posible (Rose y Miller, 1990; Inda, 2011 y Castro-Gómez, 2010; Latour, 1986). Como afirma Rose y Miller, en este *campo* se encuentran:

“los dispositivos, los cálculos, los procedimientos, los aparatos y documentos por medio de los cuales las autoridades de diferentes tipos buscan dar forma, normalizar e instrumentalizar la conducta, el pensamiento, las decisiones y aspiraciones de otros con el propósito de lograr objetivos que ellos consideran deseables” (1990: 8).

Así mismo, Inda propone que:

“son herramientas de uso común como encuestas, informes, metodologías estadísticas, panfletos, manuales, planos arquitectónicos, reportes escritos, dibujos, fotografías, reglas y normas burocráticas, tablas, gráficos, entre otros” (2011: 111).

Estos mecanismos tienen la particularidad de presentar eventos y fenómenos de forma tal que su efecto está en hacer que ‘los objetos sean visibles, proveyendo a las cosas de una forma calculable y programable’. Son instrumentos que ‘traducen el pensamiento a la práctica’. Esta dimensión contempla el carácter programático del gobierno en su conceptualización. Esto es, reconoce el ámbito de diseños, propuestas y contrapropuestas de diversos actores, tales como

académicos, comités de investigación, organizaciones, etc.; que a través de sus prácticas se fundamentan en “la creencia firme de que la realidad puede ser manejada siempre de una manera mejor y más efectiva” (Inda, 2011: 111). En suma, configuran “escenarios y relaciones que se consideran deseables” (Rose y Miller, 1992: 181). Se proponen acciones orientadas a modificar de modos muy precisos la conducta de individuos y poblaciones hacia ciertos objetivos y fines. De manera que su finalidad no consiste en la búsqueda por dominar o determinar la conducta, mas bien a dirigirla de un modo eficaz, tanto hacia metas que son fijadas o consentidas por uno mismo, como hacia las que no cuentan con tal consentimiento, en ese sentido:

“las tecnologías de gobierno pueden servir, entonces, para crear estados de dominación política o para favorecer prácticas de libertad. (...) A diferencia de la dominación, el gobierno sobre la conducta nunca es obligado, nunca se hace en contra de la propia voluntad” (Castro-Gómez, 2010:30).

La última dimensión que conforma esta *analítica* se centra en las/los *sujetos/subjetividades de gobierno* se orienta a reconocer los distintos tipos de seres, personas, actores, agentes o identidades que surgen y sustentan la actividad gubernamental (Inda, 2011:112). En esta dimensión el análisis se enfatiza ‘en *cómo* el gobierno está involucrado en la formación de sujetos’, en *cómo* las prácticas y programas gubernamentales buscan cultivar tipos particulares de individuos y de identidad colectiva, así como formas de agencia y subjetividad. De tal manera que contempla:

“no sólo las formas de identidad individual y colectiva que promueven las prácticas de gobierno, sino también las diferentes formas en que agentes particulares negocian estas formas: cómo las acogen, adaptan o rechazan” (Inda, 2011:112).

Cada una de estas dimensiones cobra central importancia en lo que al gobierno de la primera infancia se refiere. Como presentaremos a continuación, en los últimos años, a diferencia del siglo S.XIX-XX en donde la institucionalidad se concretaba en macroinstituciones y sistemas de bienestar, en el siglo S. XX-XXI las prácticas se transforman y la institucionalidad adquiere un carácter más ‘programático’ con el desarrollo de las políticas públicas. Estas últimas se constituyen en uno de los modos predominantes de articulación de las demandas sociales y de las prácticas e intervenciones en las que se determinan ‘los modos de hacer’ sobre quienes se considera son merecedores de dispositivos específicos de intervención.

Esta nueva institucionalidad se cristaliza tanto en las políticas públicas y, especialmente, en una compleja trama de actores que en conjunto configuran y afianzan un campo de relaciones y deseos “en torno a la denominada ‘primera infancia’ y su ‘desarrollo’” (Paz, 2018, 2). Entre

estos se encuentran desde instituciones estatales, organismos internacionales, organizaciones sociales y de producción de conocimiento, hasta políticas y programas de intervención e inversión.

Este capítulo tiene como propósito dar cuenta de las características y efectos que adquieren las prácticas e intervenciones dirigidas hacia la primera infancia actualmente. En la primera parte, desarrollamos la perspectiva de análisis sobre las políticas públicas en el sentido de *tecnologías de gobierno*, a partir de una caracterización de las innovaciones legislativas y la productividad normativa en infancia y primera infancia a nivel regional. Aquí analizamos la emergencia, trayectoria y posicionamiento de la primera infancia como constructo en el contexto regional, marcado por el discurso de crecimiento económico y las agendas de desarrollo (Paz, 2018). En este apartado utilizamos como fuente de información el repositorio del Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina -SIPI-⁵¹ (UNESCO), archivo digital especializado en el marco legal, en políticas sociales e intervenciones orientadas a la primera infancia en diferentes países de América Latina y el Caribe.

En la segunda parte, ampliamos algunos elementos sobre la emergencia y construcción de la primera infancia a partir del análisis de la *estrategia de atención integral para la primera infancia “De cero a siempre”* en Colombia. Nos centramos en la focalización como diseño privilegiado en la construcción de las políticas que articulan primera infancia/educación inicial y presentamos una caracterización de esta política en clave de saberes, disciplinas, instituciones y actores sociales. Posteriormente, analizamos las apropiaciones, usos y efectos de la política en una de las comunidades priorizadas para su implementación; en este caso, en el Territorio Ancestral Baç Ukwe Cxhabte Kha’buwesx de Sa’t’h Tama Kiwe - Resguardo-Municipio de Jambaló, ubicado en el noroccidente colombiano. Para la construcción de este apartado trabajamos con fuentes primarias, entrevistas semiestructuradas realizadas en trabajo de campo, notas de campo y fuentes documentales elaboradas por y en la comunidad⁵². Aquí desarrollamos la última dimensión que estructura nuestro análisis del gobierno de la primera infancia, atendiendo a las subjetividades y éticas que se crean y emergen en el proceso de implementación de la política.

⁵¹ El Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina -SIPI- <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>, es una iniciativa del IPE UNESCO de Buenos Aires a través del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina -SITEAL- <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>. Hace seguimiento y sistematiza el cumplimiento de los derechos de la primera infancia en América Latina y de los compromisos asumidos por los países latinoamericanos de la CDN.

⁵² Ver Anexo III.

3.1. Las políticas públicas como tecnologías de gobierno

Para la segunda mitad del S.XX, con la economía del desarrollo surgieron las prácticas de planificación que se incorporaron como herramientas de gobierno y organización política mediante planes y programas de/para el desarrollo. En sus inicios se trataba de prácticas vinculadas con la vida económica, dirigidas a regular los denominados sectores “modernos/primitivos”. El propósito consistía en configurar un ambiente de ‘economías centralmente planificadas’ y en el cual la organización de la actividad económica se determinaba según un plan centralizado en cabeza del Estado, encargado de detallar los objetivos de producción en un determinado período de tiempo y de definir un sistema de reparto de bienes y servicios (Proccaci, 2007).

En el momento en que la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo se enunciaron como ‘un tema de preocupación mundial’ se hizo indispensable la articulación entre inversión presupuestaria y medición sistemática del mundo económico y social. Un enfoque que comprendía la intervención del Estado en acontecimientos posibles basándose en el cálculo de probabilidades. Se definieron delimitaciones de grupos sociales en función de conceptos estandarizados, como, por ejemplo, la *línea de pobreza*⁵³. Este último es un concepto a partir del cual se determina la diferencia entre quienes pueden satisfacer ciertas necesidades ‘básicas’, y quiénes no. Y estos últimos se definen como los ‘otros’, las ‘categorías sumergidas’, los grupos ‘relegados’, aquellos que ‘reúnen los mayores problemas’, y que están “localizados en lugares definidos del territorio, donde se incluye a las comunidades indígenas, por ejemplo, o los barrios marginales” (UNICEF, 1979: 229).

La construcción de la pobreza como un obstáculo se refuerza tanto desde la justificación moral como desde el consenso de la existencia de la pobreza. En este caso, la pobreza se consideraba como una amenaza tanto para los que se definían como naciones desarrolladas, como también para los subdesarrollados (Escobar, 1996). Esta concepción de la pobreza cobra su mayor fuerza a finales del siglo pasado, y no cesa de reinscribirse en diversos marcos discursivos hasta hoy, por medio de categorías que adquieren relevancia al entrecruzarse con la pobreza. Es el caso de categorías como ‘población rural’, ‘habitantes de los barrios marginales’, ‘población indígena’ y ‘familias problemáticas’. Son categorías que comparten como común

⁵³ Retomamos la explicación que presenta Soledad Rojas sobre “línea de pobreza”, en la que señala que se trata de una metáfora de la línea de flotación del casco de un buque que separa la parte sumergida de la que no lo está. Este término del campo de la navegación aplicado a la política social, diferencia entre aquellos que están hundidos en la pobreza y los que pueden flotar sobre representa la línea de pobreza (2017: 265).

denominador el estar contenidas en las “áreas subdesarrolladas del globo”. De hecho, se tratan más de tautologías que de categorías, pues son en sí mismas, expresión de pobreza.

En ese orden de ideas, en tanto son estos grupos o unidades sociales, que en “las sociedades latinoamericanas se manifiestan en grandes agrupamientos muy visibles”, se concluye en consecuencia que las sociedades latinoamericanas, además de subdesarrolladas, son esencialmente pobres. En síntesis, se trata de un proceso en el cual:

“(…) una vez que un problema era incorporado al discurso, tenía que ser categorizado y especificado (...). Pero estas especificaciones...no pretendían tanto arrojar luz sobre posibles soluciones, como atribuir los “problemas” a una realidad visible sujeta a tratamientos particulares” (Escobar, 1996: 90)

La conciencia sobre las áreas subdesarrolladas y la necesidad de hacer “la guerra a la pobreza” involucró tratamientos e intervenciones que requerían de observaciones detalladas para hacer el tránsito al desarrollo. Para ello se requería “una producción del conocimiento que suministrara un cuadro científico de los problemas sociales y económicos y de los recursos de un país” (Escobar, 1996:83). En otras palabras, implicaba establecer instituciones capaces de generar tal conocimiento, y también de organizaciones, técnicas de diseño, mecanismos de planeación, administración, etc.

En el tiempo, las prácticas de gobierno se han ido centrado en lo que podemos caracterizar como “*la exploración sistemática del futuro*”. Paulatinamente los procesos de planeación se han ido incorporando en todos los ámbitos de la vida social e individual, haciendo viable “(...) crear un marco de referencia para coordinar y movilizar a grupos sociales en función de ciertos objetivos” (UNICEF, 1979: 276); al punto en que hoy día, no nos es indiferente o ajeno un mundo que se gestiona en clave de planeación/planificación: económica, alimentaria, de la salud, educativa, habitacional, cultural, entre otras. Como ha señalado Escobar, a lo largo del tiempo el desarrollo “(...) se convirtió en una fuerza social y efectiva” (2005:19) mediante un proceso en doble vía que construye un sistema institucional, y a su vez, este mismo sistema posibilita la transformación del tejido económico, social y cultural de distintas sociedades.

Aunque los esfuerzos de Naciones Unidas (ONU) fueron centrales en situar la paridad entre lo ‘social’ con lo ‘económico’, imprimiendo un giro en la concepción del desarrollo, se siguió manteniendo el sentido de un avance hacia fines específicos que pasó de enfocarse y evaluarse en clave de crecimiento económico, a centrarse en el bienestar como un enfoque integrador. En ese orden de ideas, es clave señalar que:

“El desarrollo no sólo fue el resultado de combinar, estudiar o elaborar gradualmente estos elementos (algunos de los cuales ya existían); ni producto de la introducción de nuevas ideas (algunas de ellas ya estaban apareciendo o estaban a punto de hacerlo); ni efecto de las nuevas organizaciones internacionales o de las instituciones financieras (que tenían precursores como la Liga de las Naciones). Fue más bien el resultado del establecimiento de un conjunto de relaciones entre dichos elementos, instituciones y prácticas, así como de la sistematización de sus relaciones” (Escobar, 1996:88)

Este ‘enfoque unificado de desarrollo’ requirió idear una metodología como contrapartida a la ‘planificación económica’ en la que se debían considerar variables económicas, sociales y culturales, así como una comprensión del desarrollo como proceso dirigido y orientado a “formular objetivos y políticas capaces de unir los diferentes aspectos del desarrollo” (UNICEF, 1979: 275). La respuesta metodológica a esta cuestión fue la ‘planificación social’, un cambio que derivó en la reorientación de los organismos y entidades de financiamiento de políticas de desarrollo hacia y al interior de los países ‘subdesarrollados’.

La planificación fue el instrumento a través del cual el desarrollo se vinculó directamente a la política y al Estado, como si fuera imposible pensar el desarrollo como algo que no era planificado, o pensar que quizás el desarrollo no era necesario. Si admitimos que planificar no se reduce a usar una herramienta técnica, podemos entonces considerar que también es un ejercicio que involucra una dimensión más compleja en el orden del deseo: creer que las transformaciones sociales se podían producir, que se podían dirigir y gobernar a voluntad (Escobar, 1996). Así, desde la perspectiva de los organismos de cooperación se trataba de una propuesta superadora frente a las deficiencias y concepciones en las que el mercado se consideraba como único proveedor de recursos. Se requería posicionar al Estado en un rol orientador e integrador del desarrollo social y económico con un papel clave para influir y provocar el cambio social mediante el uso de instrumentos técnicos, los apropiados para “una estrategia global de programación del desarrollo”, es decir, mediante la planificación.

Desarrollo y planeación: condiciones de emergencia de las políticas públicas.

Si bien en su rol integrador el Estado debía cubrir a todos los ciudadanos, no todos los países contaban con esta capacidad. Esta circunstancia que dio lugar a la creación de “(...) redes de solidaridad –bajo el tutelaje de expertos– en todos los ámbitos de la vida social” (Rose, 1996: 49). En la emergencia del desarrollo las ‘redes de solidaridad’, tales como las organizaciones filantrópicas, las misiones/organizaciones religiosas y las misiones para el desarrollo o misiones de expertos, participan activamente en la transformación de la vida social, lo cual comprendía la intervención en el problema de la infancia y de la educación. Aunque en las ‘regiones subdesarrolladas’ ya se tenía noticia de las primeras ‘redes de solidaridad’ desde tiempos de la

colonización, la novedad de estos intercambios se centra en la emergencia de las ‘misiones de expertos’ sobre las que se tendrá mayor claridad y permanencia en la posguerra.

En el auge del desarrollismo se instaló la preocupación por el manejo eficiente de los “aparatos gubernamentales”. Esta inquietud sirvió de fundamento para la creación de los primeros organismos y sistemas institucionalizados de planificación nacional en la región. Entre las décadas de los años sesenta y setenta también se llevó a cabo la elaboración de Planes Nacionales y sectoriales de desarrollo que fueron política y requisito para la cooperación, especialmente si procedía de la Alianza para el Progreso⁵⁴, el cual era un programa de intervención financiera, política y social de los Estados Unidos que destinaba recursos provenientes del sector privado, agencias y organismos multilaterales -BID- para todos los países de América Latina (excepto Cuba).

Encontramos, por ejemplo, que en 1949 el Banco Mundial -BM- envió a Colombia la primera *Misión para el Desarrollo*, conocida como la “Misión Currie”⁵⁵, coordinada por un economista y representante de la administración Roosevelt. La Misión estaba integrada por expertos de diferentes organismos como el BIRD, el FMI, la FAO y la OPS, cuyos aspectos particulares han sido reseñados en investigaciones como la de Aline Helg ([1987] 2001). En primer lugar, Helg señala que el trabajo que hicieron los expertos se llevó a cabo en su totalidad en la ciudad de Bogotá (capital del país) debido al recrudecimiento de la violencia y el conflictivo contexto político, motivo por el cual la elaboración del informe se basó en documentos secundarios. En segundo lugar, menciona que uno de los efectos que tuvo la ‘misión’ fue la creación de oficinas de planeación educativa en otros países latinoamericanos,

⁵⁴ De acuerdo con Esteban Llaguno (2010) La Conferencia de Punta del Este tuvo lugar en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) realizada en Punta del Este, en agosto de 1961. Encuentro que oficializa la respuesta por parte de los gobiernos Latinoamericanos al discurso de J.F. Kennedy el 13 de marzo de 1961, en el que promete un «Nuevo Mundo» y hace un llamado «... a todos los pueblos del hemisferio para que nos unamos en una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo y tierra, salud y escuelas» (2010). Sólo Cuba en la vocería del Ministerio de Economía Ernesto Guevara –el Ché- reaccionó frente a la Alianza para el Progreso y no firmó este ‘acuerdo’, lo consideraba como una arremetida economicista, calificándolo como un “nuevo intento imperialista por mantener al continente bajo su hegemonía, y sumido en el subdesarrollo”. Entre otros asuntos la agenda de la conferencia abordó: a) Planes para el Desarrollo económico y social; b) Integración económica para América Latina; c) Problemas de los mercados de productos de exportación; d) examen anual; e) Información y relaciones públicas.

⁵⁵ Nombre con el que se conoce por el apellido del director Lauchlín Bernard Currie (1902-1993). Graduado del London School of Economics, trabajó como consejero económico de la Casa Blanca entre 1939-1945 en la presidencia de Franklin Roosevelt (1933-1945), Tras ser señalado por agencias de seguridad de los Estados Unidos como fuente de la inteligencia soviética, no fue procesado, y se le asignó la coordinación de la Misión del Banco Mundial en Colombia. Tras la publicación del informe en Washington, en 1950 el gobierno colombiano le invita como asesor de una comisión para implementar las recomendaciones del informe y en 1959 se le otorga la ciudadanía colombiana. Posteriormente se desempeña entre 1971-1981 como jefe del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y después en el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda durante doce años.

a su vez sustentadas en el “modelo colombiano”. Sin embargo, Helg afirma que la Misión concluye que:

“Colombia tenía a la cabeza una pequeña élite dirigente muy capaz y altamente formada, le faltaban cuadros técnicos y administradores, mientras que la mayoría de la población era miserable” (Helg, 1987: 237).

Sin reparar en los sesgos del informe que presentó la primera Misión para el Desarrollo (que han dado lugar a detallados análisis)⁵⁶, sus postulados sirvieron de base e imagen para futuras misiones extranjeras. En 1954, en cabeza del padre belga Louis-Joseph Leuret, se llevó a cabo en Colombia la misión “Economía y Humanismo”. De nuevo en 1958, desde el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, se contrató a expertos extranjeros para preparar el Primer Plan Quinquenal de Educación que introdujo la idea de planeación educativa. Llama nuestra atención que en la conclusión de las misiones y sus expertos subrayan que “la base de la pirámide social debía ser objeto de las políticas sociales y educativas” (Helg, 1987:238). Definir a las mayorías miserables como la población objeto de las políticas sociales y educativas no sorprende por su hallazgo sino por la necesidad de producir una imagen legible, una manera de *objetivizar* el mundo como aspecto esencial de la modernidad y de todas las teorías del desarrollo económico (Escobar, 2014; Mitchell, 1989).

La preocupación por el desarrollo, la planificación social y la transformación introdujo una reorganización de la racionalidad política que abarca la vida económica como medio para abarcar la vida social e individual (Castro-Gómez, 2010). En este tránsito las técnicas y tecnologías de intervención se consideraron “neutrales e inevitablemente benéficas, no como un instrumento para la creación de los órdenes sociales y culturales” (Morandé, 1984; García de la Huerta en Escobar, 1996:81).

Podemos decir que ciertas tecnologías se percibieron en su momento casi en la misma línea en que concebimos actualmente las políticas públicas. Es decir, como documentos que, bajo el pretexto de neutralidad de la ley, usan un lenguaje racional que define problemas y soluciones sin dar lugar a alternativas y sin discutir los efectos sociales y culturales que se derivan de su implementación. De esta manera, otorgan un estatuto de legitimidad a ciertas construcciones socioculturales, como si se tratara de una evidencia del mundo social (Rojas, 2017).

⁵⁶ Ver. Ospina Vásquez, Luis (1979).

El proceso de formulación e implementación de las políticas públicas tiende a comprenderse como un proceso secuencial de eventos encadenados que inician con la declaración de un texto, su conversión en legislación, traducción en función del nivel administrativo del que se trate, hasta que son recibidos por “la gente”. Esta es una concepción en la que se pasan por alto varios aspectos clave con relación a los efectos y el funcionamiento de las políticas. También encontramos desde el campo de estudios de la antropología social del estado (Shore, 2010; Pellegrino, 2017 y Daas y Poole, 2018) trabajos que resaltan el carácter inherentemente instrumental que comprende entenderlas como “herramientas de intervención y acción estatal para administrar, regular y cambiar la sociedad” (Shore, 2010: 33). En ese orden de ideas, entendemos las políticas públicas como una actividad sociocultural (Shore, 2010) que funcionan como una herramienta de gobierno y organización política para administrar y regular la sociedad. De tal manera que el análisis sobre estas formaciones nos permite dar cuenta de los modos en los que se definen los ordenamientos que tomamos como dados, calculables y programables. Nos permite también comprender los cambios en las formas de funcionamiento del gobierno, en el sentido de:

“(…) principios organizativos más profundos (menos visibles) que estructuran nuestra sociedad, particularmente los regímenes de poder y los códigos culturales que moldean la manera en que se comportan los individuos y las organizaciones” (Shore, 2010: 26).

Desde este punto de vista, las políticas públicas son herramientas de intervención que amplían el alcance de los gobiernos dentro de la sociedad civil. Proveen planes de acción e inciden en la construcción de nuevas categorías sociales. Por esto mismo, proveen elementos de investigación para explorar los sistemas de gobierno, sus efectos, las relaciones que crean y los sistemas de pensamiento más amplios en medio de los cuales están inmersas las formas “para definir y mantener las fronteras simbólicas que nos separan a “nosotros” de “ellos” (Shore, 2010:32; Shore y Wright, 1997). Las políticas públicas al igual que las categorías que las constituyen son fenómenos políticos, pero “su naturaleza política está a menudo oculta detrás del lenguaje objetivo y legal-racional con el cual son presentadas” (Shore, 2010:34).

Como veremos a continuación con la productividad normativa en las políticas públicas sobre infancia y primera infancia gran parte de su eficiencia se sustenta en su imperceptible naturaleza política. Encontramos que se han constituido en fenómenos políticos como formas privilegiadas de ordenar y gestionar la cuestión social, que van construyendo activamente las categorías de la vida social e individual, como también los procesos en los que las soluciones a ciertas problemáticas aparecen como coherentes, naturales y fundamentales para la actividad y el pensamiento político (Butler, 1997 en Llobet, 2012: 17), dejando por fuera del debate político

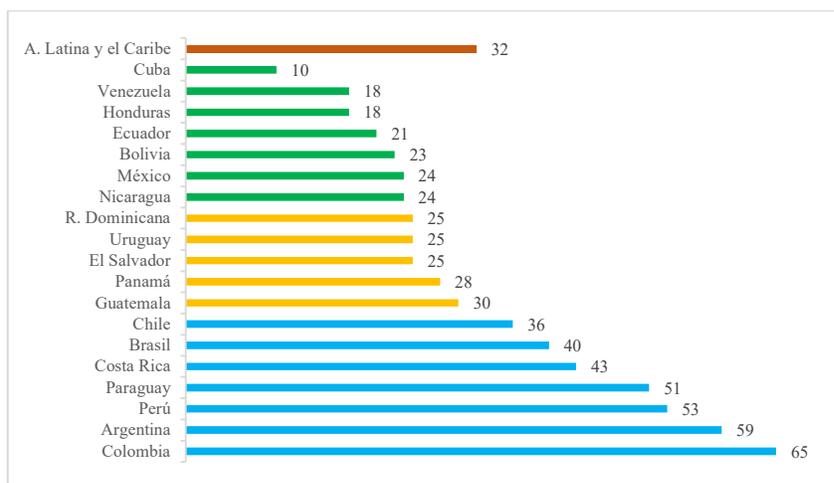
el desacuerdo y los disensos por considerarlos inapropiados (Shore, 2010). Tal como sucede con la educación, la infancia y la primera infancia.

Productividad normativa: políticas públicas sobre infancia y primera infancia en la región.

Al revisar las políticas y leyes sancionadas en 19 países de América Latina y el Caribe dirigidas a la infancia y primera infancia entre los 1930⁵⁷ y 2018⁵⁸, encontramos diferencias notables a nivel regional. Estas diferencias, las hemos caracterizado en función de una: *alta*, *media* y *baja productividad* normativa, tomando como criterio de clasificación para cada grupo el resultado de la media regional (Gráfica 1 y Anexo I).

Entre los países que se caracterizan por una *baja* productividad normativa se encuentran Cuba, Venezuela, Honduras, Bolivia y Ecuador. Un segundo grupo presenta una productividad *media* y está conformado por El Salvador, Nicaragua, Uruguay, México, República Dominicana, Guatemala y Panamá. El tercer grupo de países registran un número total de leyes por encima de la media regional y los hemos caracterizado como países con *alta* productividad normativa. Aquí se encuentran: Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay, Perú, Argentina y Colombia. Los últimos duplican la media regional y registran el mayor número de normativas dirigidas a la infancia y primera infancia a lo largo del recorte temporal que hemos analizado.

Gráfica 1. Productividad Normativa sobre Infancia y Primera Infancia en la Región 1931-2018



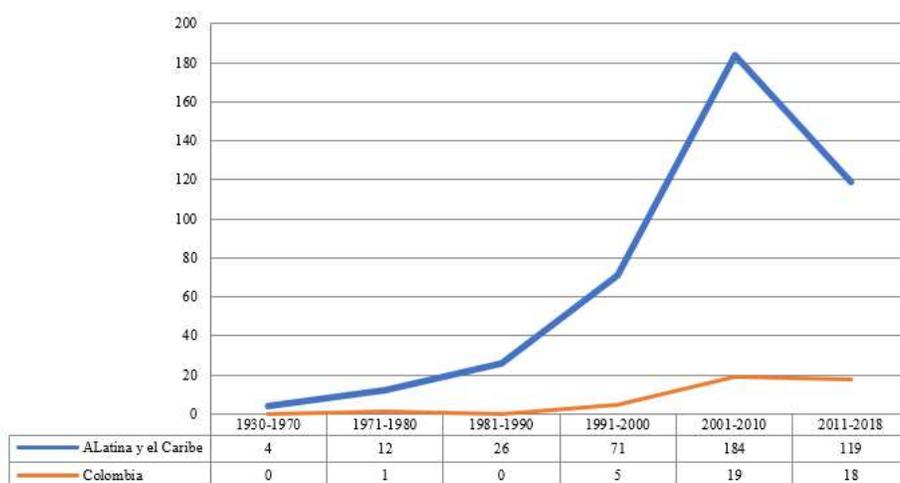
Fuente: Base de datos SIPI. Elaboración Propia

⁵⁷ El corte inicia en 1930 porque corresponde a la primera década en la que se registran leyes que se dirigen a la infancia. Para este caso se trata del Código Penal Federal de México, que en el Título XV, Cap. I, Art. 266 a 727 desarrolla medidas sobre hostigamiento sexual, estupro, abuso sexual y violación, estableciendo medidas especiales de protección y reparación para grupos vulnerados entre los que señala a niños sometidos a abuso y maltrato, niños sometidos a trato negligente y niños víctimas de venta, trata, secuestro o explotación sexual.

⁵⁸ Corresponde a la fecha de revisión y sistematización de la información sobre las leyes y normativas para infancia que reposan en el SIPI, y que fueron promulgadas en diferentes países de América Latina y el Caribe.

En el período entre 1930 y 2017 (Gráfico 2) las políticas y programas dirigidos a la infancia han aumentado notablemente. Si bien en todos los países este proceso no se ha llevado a cabo de manera homogénea, esta tendencia indica la centralidad que adquiere la infancia como un problema y objeto de gobierno, así como el fortalecimiento de las políticas públicas como una de las formas privilegiadas para su administración. Así mismo, en este lapso temporal hay tres momentos que corresponden a las décadas de 1970, 1990 y 2010, que marcan un punto de inflexión en el uso de esta herramienta y sobre el que podemos señalar algunas cuestiones relevantes, no sólo respecto a las diferencias cuantitativas entre los países, sino también en términos cualitativos sobre la transformación de la racionalidad política de cada época, al tener en cuenta los sujetos a quienes se dirigen las políticas (Gráfico 3).

Gráfica 2. Productividad Normativa sobre Infancia y Primera Infancia 1930-2018



Fuente: Base de datos SIPI. Elaboración Propia

Período entre 1930 y 1970

Dentro de las diferencias cuantitativas encontramos que en el período entre 1930 y 1970 solo se registran 4 normativas en el total regional, a diferencia de las 457 que se registran de 1970 en adelante. Así mismo, observamos variaciones en los procesos de significación/intervención en torno a la infancia en los sujetos comprendidos en las políticas. Encontramos que las normativas están dirigidas a: la ‘población en general’⁵⁹, ‘empleadores’, ‘patronos/patronos’, ‘trabajadores’, ‘menores de 16 años’, ‘menores de edad’, ‘familias’, ‘hijos’, ‘niños y sus padres’, ‘mujeres’, ‘mujeres embarazadas’, ‘mujeres gestantes’, ‘mujeres lactantes’, ‘madres’. Se trata de categorías que nos indican que la infancia no figura como variable en la agenda política de la época, en donde la acción del Estado se orienta a administrar

⁵⁹ Esta es la categoría que se usa con mayor frecuencia. Sin embargo, en algunos países como Cuba aparece la categoría “ciudadanos”.

la población en los procesos de integración y unificación nacional de este momento histórico y de ámbitos centrados en la vida económica como: el trabajo y la prohibición de diferentes formas de explotación.

También identificamos otros sujetos, como es el caso de: ‘mujeres gestantes’, ‘mujeres lactantes’, ‘familias’, ‘hijos’, ‘niños y sus padres’, ‘mujeres’, ‘mujeres embarazadas’, ‘madres’; asociados a saberes y prácticas derivadas de la asistencia social que caracterizaron los primeros enfoques de intervención sobre la cuestión social en la primera mitad del siglo XX, centradas en la regulación de los vínculos filiales a través de la familia como fundamento de la sociedad y del establecimiento de la maternidad como una función social (Rojas, 2017).

Entre los sujetos que son mencionados en estas normativas encontramos los ‘menores de edad’. La perspectiva de atención a la minoridad asociada a su significado como categoría etaria, como ha señalado Vianna (2007), hace parte de un proceso de objetivación del ‘otro’, que a partir de este constructo ordena una diversidad de acciones y estrategias de marcación, mediante las que se diferencian a aquellos que son considerados como objetos de intervención, de aquellos que no lo son. A los primeros se dirigen desde las campañas de higiene, hasta otros proyectos de beneficencia en formatos más institucionales creados y a cargo de las ‘damas de la sociedad’, como fueron las instituciones de rehabilitación para niños desamparados, víctimas de la violencia y la mendicidad; centros materno-infantiles para jóvenes embarazadas, niños menores de edad, y las campañas e instituciones de reforma contra la delincuencia⁶⁰.

No obstante, hay otro sentido en que puede leerse el lugar que ocupa la minoridad en el contexto histórico que estamos revisando y que excede pensar la infancia como fase biológica o etapa en las edades de la vida, para la cual Vianna (2007) desarrolla la categoría “relación de minoridad”. Se trata de una categoría con la cual se hace referencia a una *relación* que tiene lugar en el proceso de redefinición de jerarquías sociales en el marco de los procesos de unificación de los Estados nacionales que buscan romper con el orden social colonial. En este sentido, la minoridad es entendida como criterio de jerarquización de derechos que alude no sólo a la relación entre mayores/menores, es decir a la diferencia biológica, sino que incluye otras formas de construcción de diferencia como son: género, clase y raza ya que refiere a “la relación entre participantes plenos y restringidos de una misma unidad política y simbólica” (Vianna 2007:228).

⁶⁰ Una mirada a estas perspectivas de intervención y análisis relacionados los trabajamos en los Capítulos 1 y 2.

Por ejemplo, en el caso colombiano, con la categoría “relaciones de minoridad”, se puede hacer referencia al proceso de reordenamiento de jerarquías sociales que fueron traducidas en un ordenamiento de relaciones de inferioridad hacia diversos sectores sociales, como fueron poblaciones indígenas y afrodescendientes. El ordenamiento opera como mecanismo de producción de la diferencia en donde la condición racial o cultural se considera como una condición social y política en el sistema de jerarquías, mediante el cual mantenían, legitimaban y perpetuaban las relaciones de dominación coloniales en la naciente República, y que, si bien habilitó “la instauración de un nuevo orden político, no significó la transformación de las relaciones sociales de dominación de estas poblaciones” (Rojas y Castillo, 2005).

Aunque el manejo de la educación en manos de la iglesia fue una situación que produjo disputas políticas y a pesar de que la educación era asunto del Estado, con la *Ley 89/1890 “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”*, se clasificaba a los indígenas como menores de edad y por tanto quedaban bajo la tutela del Estado, representado por las autoridades no indígenas del municipio en el que localizaba el resguardo⁶¹ (Arts. 10 y 11 en Sandt, 2012: 47).

La educación en los Territorios Nacionales⁶² (70% del país) seguía estando en manos de la iglesia a través de las Misiones Religiosas que tenían escuelas para blancos y mestizos y escuelas para indios y para quienes habían encontrado en un sistema de educación forzada, de inspiración Jesuita del S.XVI, el *mejor método* para civilizarlos: el orfelinato. A este ‘sistema’ se *accedía* porque “los misioneros *arrancaban [cazaban]* a los niños de sus familias para internarlos en las escuelas en donde desde luego serían “reducidos a la vida civilizada” (Helg, 1984: 191) para ser convertidos al catolicismo y españolizados, y en algunas de las ordenes misioneras como la orden de Los Capuchinos ‘incitaban’ a los alumnos a casarse entre ellos⁶³.

⁶¹ Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. Son propiedad colectiva de las comunidades indígenas a favor de las cuales se constituyen. Conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política de Colombia, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Artículo 21, Decreto 2164/1995).

⁶² De acuerdo con Margarita Serge (2006) Los territorios nacionales constituyeron la entidad administrativa que existió entre 1843 y 1991. Desde la ocupación colonial fueron considerados como “los confines del virreinato”, en ese entonces, eran frentes de resistencia para la administración colonial, por parte de indígenas “salvajes” en pie de guerra, por cimarrones y por los colonos pobres, marginados de la sociedad colonial, grupos de “arrochelados y libres de todos los colores que vivían sin Dios ni Ley” se consideraron como enemigos internos del régimen (Colmenares, 1989). En tiempos de la república fueron regiones que pasaron a ser concebidas como baldíos de la nación, vastas extensiones de selvas incultas, desiertos verdes habitados por salvajes. Para finales del S.XIX reciben el nombre de “títulos nacionales”. Una instancia administrativa establecida con base en la certeza de que estas regiones no tenían la capacidad de gobernarse a sí mismas, dado el atraso y el carácter primitivo de sus poblaciones, dependieron de las decisiones del gobierno central para el que siempre representaron un obstáculo para el progreso y la civilización. Hasta comienzos de 1990 fueron reconocidos como Departamentos.

⁶³ Según las entrevistas y notas de campo. Entrevista a docentes comunitarias y autoridades indígenas. Ver Anexo III.

Este reordenamiento social tuvo importantes efectos en la participación social y política de las comunidades indígenas y afrodescendientes hasta finales del S.XX. Se sostenían relaciones de dominación sustentadas en relaciones de minoridad que daban continuidad a la empresa colonial “de civilizar a los aborígenes”. Este escenario tuvo vigencia legal y casi absoluta hasta 1991 en el proceso de reforma constitucional. Si bien se presentaron algunos cambios en este lapso temporal, resultaron de la movilización y organización de las comunidades indígenas y campesinas en la década de 1970, que, en confluencia y con el apoyo de comunidades, organizaciones y movimientos, como la Teología de la Liberación, provocaron la expulsión de las Misiones dentro de sus territorios. Sin embargo, es sólo hasta este momento, que la evangelización deja de ser política educativa en Colombia.

A la luz de hoy, esto resulta además de inconcebible y profundamente violento si tenemos en cuenta que este periodo se caracteriza por el avance modernista y un espíritu transformador. El país reportaba un importante crecimiento económico y por este camino un fortalecimiento del Estado que afianzó la expansión del sistema educativo en diferentes niveles de la enseñanza: primaria y secundaria, la formación técnica y la alfabetización rural. Además, se crearon escuelas elementales para los hijos de trabajadores y trabajadoras de las empresas privadas y nacionales.

Período entre 1970 y 1990

Como se observa en la gráfica 2, la década de 1970 marca un cambio en el aumento de normativas sobre infancia que es estructural en todos los países de la región. Es un cambio que se puede interpretar como expresión del proceso de institucionalización, profesionalización y diseño de políticas, que se fueron orientando cada vez más hacia acciones y poblaciones específicas como la infancia. Es un periodo en el que el avance en los procesos de industrialización de los países en la región plantea la necesidad de efectuar cambios institucionales y organizacionales, así como de reformas económicas que coincidieran con un enfoque de intervención integrado del desarrollo.

Con respecto a la institucionalización y profesionalización derivadas de planes y políticas dirigidas a la infancia, se crea en Colombia el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia, dependiente del Ministerio de Justicia (Decreto 1818/1964). Se dispone en el país del primer “instrumento capaz de presentar una política social integrada y de coordinar los múltiples trabajos del Estado, la Iglesia y los particulares” (UNICEF, 1969:431) ya que con la Ley 75/1968 será transformado años más tarde en el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar -ICBF-. El ICBF se constituye como el primer establecimiento público que tiene la finalidad de “proveer a la protección del menor y procurar el mejoramiento de la estabilidad y bienestar de las familias colombianas” (Ley 75/1968). Para este momento se estructura como una organización jerárquica que va desde la dirección, subdirección general y se articula con las 23 direcciones regionales, una oficina de planeación y otra jurídica, las subdirecciones de nutrición, promoción social y asistencia legal y la oficina de coordinación de programas y proyectos especiales, entre los que se encuentran los centros comunitarios infantiles que brindan apoyo técnico para mejora de la calidad y cobertura a las experiencias comunitarias en la atención integral al preescolar.

El ICBF es un programa orientado a la atención integral. Coordina las acciones que desarrolla con los Ministerios de Agricultura, Salud y Educación Nacional a fin de garantizar un “enfoque unificado del desarrollo: social, económico y cultural de forma simultánea” (UNICEF, 1969: 298), y conseguir una adecuada asistencia prenatal, organización de restaurantes escolares o suministro de suplementos alimenticios, servicio de medicina preventiva escolar, vigilancia de los grupos comunitarios sobre la asistencia escolar y el funcionamiento de las escuelas y colegios (Ley 75/1968).

La creación del ICBF materializa la institucionalización y profesionalización de saberes especializados sobre la infancia en su momento, que fueron delimitándola como un objeto visible un problema social y un asunto político en el país. Encarna la idea de la administración y formación de la infancia desde el papel técnico del Estado basado en la planeación y la jerarquización de objetivos que se concretan en prioridades de gestión y en los programas dirigidos a la infancia, lugar en el que “se conjugan las mayores esperanzas de progreso y bienestar colectivo” (Llobet, 2012:7).

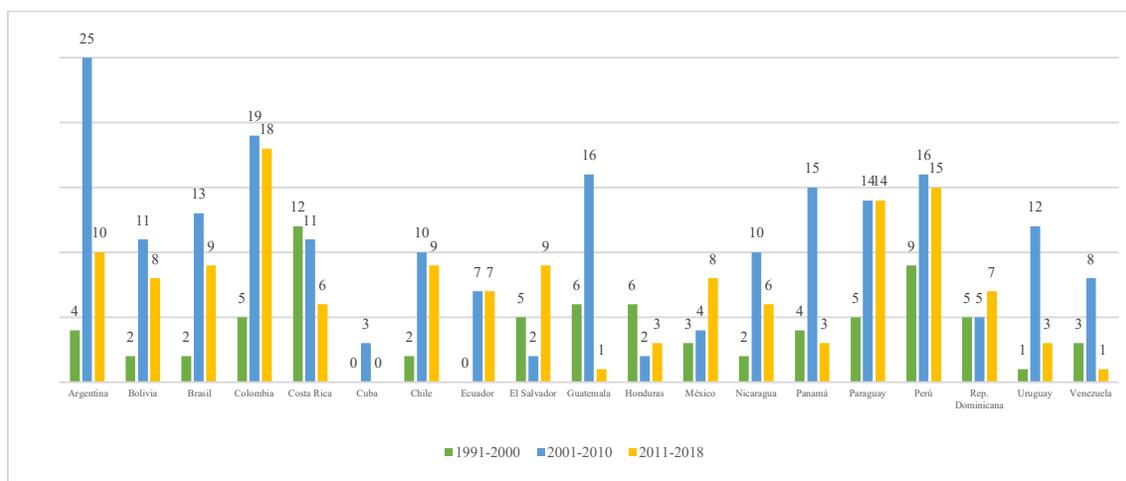
Es un período de consolidación de acciones del Estado de orden judicial, que desarticuladas de los sectores de salud y educación brindan una marcada importancia a las medidas de control sobre los menores delincuentes y la infancia en “situación irregular”. Se fortalece el sistema tutelar, la figura de los jueces de menores y las correccionales como política de Estado (Durán, 2017:38). Se crean también los sistemas de protección. A nivel regional, por ejemplo, se sanciona la Ley N° 5.476/1973 Código de Familia en Costa Rica, se expide el Decreto Ley N° 2.465/1979 mediante el cual se crea el Servicio Nacional de Menores en Chile y se expide el Decreto N° 589/1981 Ley de Identificación Personal para los Menores de 18 años de edad en El Salvador.

Los sistemas de atención de impronta asistencialista, y con una importante carga sobre la “infancia en situación irregular y en riesgo”, caracterizan el enfoque de la época, atravesado por regímenes dictatoriales en diferentes países de la región. La infancia en situación irregular se entiende como aquella población que puede ser “tutelada, judicializada, apropiada y adoptada” (Vilalta, 2010:9) y “la infancia en riesgo”, es una categoría sustentada en mecanismos de control de incertidumbres (riesgos), aplicada a los fenómenos sociales, mediante la cual se justifica la intervención temprana por parte del sistema tutelar en contextos que consideran como peligrosos para niños, niñas y adolescentes. La delimitación de esta categoría en función del contexto institucional/social elabora ordenamientos que van desde “el niño de la calle”, “niños trabajadores”, “niños explotados”, “menores de 30 años”, “niños menores de 14 años”, “menores de 21 años”, “menores de edad”, “todo ser humano menor de dieciocho (18) años”, hasta los “menores de 18 años”.

Hacia la década de 1980 los programas de desarrollo social y las modalidades de atención que se denominaban para entonces como “atención al preescolar” surgen como experiencias en respuesta de demandas hechas por las comunidades. Se trata de acciones que tienen el propósito de compensar desigualdades sociales y buscan canalizar recursos de diferentes organismos dirigidos a proyectos que tenían por población objetivo a la infancia. Aunque con el tiempo los programas se fueron articulando a los planes nacionales y regionales de desarrollo, que a su vez impulsaron la ampliación de programas sectoriales; gran parte del desarrollo institucional se concentró en las grandes ciudades y algunas regiones, condiciones que terminan imposibilitando la consolidación de programas integrados de desarrollo. En este orden de ideas, en lo que se refiere a los instrumentos legales, planes nacionales e internacionales dirigidos a la infancia, basta con señalar que “sólo hasta la primera década del nuevo milenio las decisiones de los gobiernos consistieron en la asignación de recursos para el desarrollo de programas y proyectos que venían desarrollándose desde antes” (Torrado, Bejarano y Gaitán, 2017:97).

Para la década de los años noventa hasta después del año 2000 se registra un importante aumento en la creación de normativas en todos los países en la región (Gráfica 3). Un incremento que se explica principalmente por el efecto que tiene la promulgación y ratificación de la Convención de Derechos del Niño -CIDN-, la cual, según afirma García Méndez “resulta al mismo tiempo causa y consecuencia del agotamiento de las formas tradicionales de lo político” (1998).

Gráfica 3. Productividad Normativa sobre Infancia 1991-2018



Fuente: Base de datos SIPI. Elaboración Propia

A lo largo de la década de los años noventa casi todos los países de la región incorporan en sus ordenamientos jurídicos los compromisos asumidos a través de tratados internacionales y la perspectiva de derechos humanos. Aunque ya se contaba con acuerdos previos, el contexto de finalización de la guerra fría a nivel mundial, de gobiernos de dictadura y el paso a gobiernos de corte democrático presentaron mejores condiciones para incorporar un enfoque garantista y con perspectiva de derechos. Es un periodo de reformas que van desde leyes constitucionales a las leyes de educación, salud y trabajo, entre otras. Así vemos, por ejemplo, que: en Colombia se crea el Código del Menor/1989; en Brasil el Estatuto del niño y el adolescente/1990 y del Consejo Nacional para los Derechos del Niño y del Adolescente/1991; en Honduras el Código de los Derechos del Niño/1996; en Nicaragua se sanciona el Código de Niñez y Adolescencia/1998; entre otros.

La reorganización de la administración del bienestar social a partir de la CIDN constituye un nuevo modo de gobierno de niños, niñas y jóvenes (Llobet, 2012), en tanto conllevó a un proceso de construcción de nuevas y diversas prácticas, discursos y mecanismos de intervención por parte del Estado y de múltiples actores. UNICEF, UNESCO y el BID se posicionaron como gestores centrales en la construcción de políticas y programas orientados a la universalización de los derechos y en clave de estos, en la normalización de los niños y niñas “desde la perspectiva de los centros hegemónicos del poder internacional” (Magistris, 2011; Barna, 2009).

En conjunto, los estados sostuvieron la tendencia a incorporar y desarrollar los instrumentos legales, que permitieran garantizar las condiciones para la implementación de políticas sociales en clave de dar cumplimiento a los derechos estipulados en la CIDN, desplegar discursos y prácticas por medio de las que dieron forma a la realidad a la que se referían, así como las condiciones para hacer efectivas las medidas e instrumentos para el abordaje de dichas problemáticas. Configurando un campo de conocimientos especializados y de estudios que fueron definiendo las formas legítimas para su intervención.

A partir de la “definición de niño como toda persona menor de 18 años”, además de ubicar a niños, niñas y adolescentes como centro de la política y protección social, la CIDN posiciona la diferencia etaria como un nuevo principio de diferencia social para el ordenamiento burocrático (Mintz, 1996). Es un reordenamiento que se expresa en la variación de los sujetos a los que se dirigen las políticas que se sancionan en este periodo. Encontramos que pierde prevalencia la categoría “menor de edad”, y aparecen en mayor medida la de “niños, niñas y adolescentes”, en combinaciones como “niños”, “niños, jóvenes y adultos”, “niños en edad escolar, jóvenes y adultos”.

Este cambio en los sujetos de la política da cuenta de la dimensión productiva y normativa de las políticas públicas para la infancia como instrumentos que construyen esos sujetos y ponen en operación procesos de regulación y reordenamiento de las relaciones sociales que de éstas se derivan (Fonseca, 2012). En este caso, el sujeto de derechos constituye una identidad colectiva que articula a niños y niñas como la población objeto de ciertas prácticas de gobierno. De modo que es evidente el carácter programático que porta la CIDN como tecnología política (Foucault, 1999), en el sentido en que establece un marco de acción con capacidad para configurar escenarios y relaciones deseables; son modos de existencia que a través de la gestión de la infancia, individuos y colectivos se subjetivan como ciudadanos y sujetos de derechos.

Sin embargo, tal como ha señalado Francisco Pilotti la CIDN en América Latina terminó siendo “un texto sin contexto” (2000:8). Es decir, considera que es un marco de garantía de derechos, que constituye el eje estructurador del campo de las políticas sociales y del establecimiento de principios relativos a la ampliación de ciudadanía (Magistris, 2011; 2017); pero que en la práctica quedó restringido a un marco normativo de condiciones formales para el desarrollo de la vida social e individual, con efectos que se distanciaron radicalmente de las transformaciones sociales, estructurales que proponía.

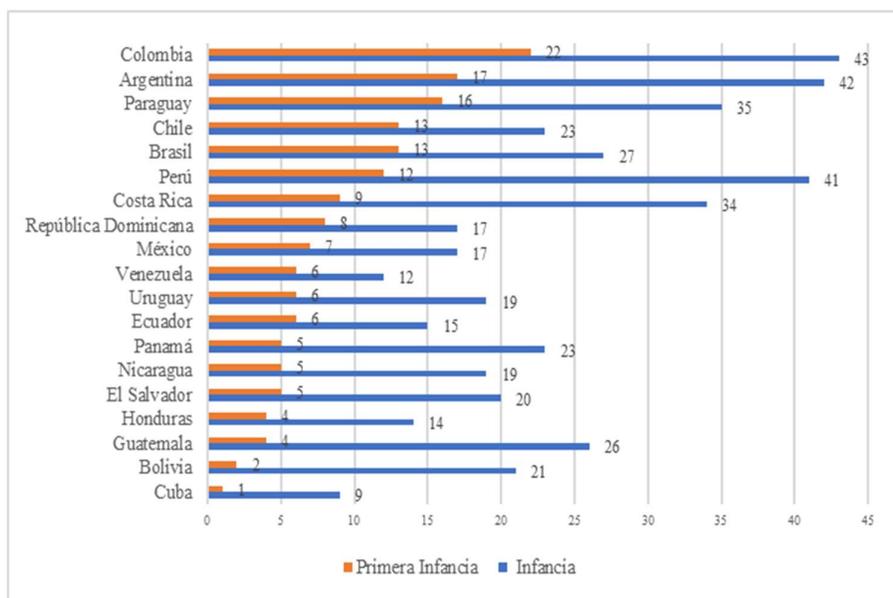
Período entre 2000 y 2018

Las dos últimas décadas del período que hemos tomado para analizar la productividad normativa sobre infancia y primera infancia en la región entre 1930 y 2018, se concentran en los años entre 2000-2018 (Gráfica 4). Es un período en el que decae notablemente la tendencia regional en la promulgación de normativas dirigidas a la infancia, sostenida desde 1970 (Gráficas 2 y 3). La reducción de normativas a nivel regional es considerable y en el caso de Cuba es absoluta; sin embargo, en países como Perú (12), Brasil (13), Chile (13) Paraguay (16), Argentina (17) y Colombia (22) se sostiene la sanción de normativas sobre infancia con un incremento considerable de políticas para la primera infancia (Gráfica 4).

Entre 2000 y 2010, la producción de políticas en este período se orienta a desarrollar marcos legales que incorporan el paradigma de la protección integral, así como las instituciones rectoras en materia de políticas de niñez y adolescencia. Encontramos que en el caso de Argentina se sanciona la Ley N° 26.061/2005 “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, en Bolivia, Ley N° 548/2014 Código Niño, Niña y Adolescente; en Colombia Ley N° 1.098/2006 Código de la Infancia y Adolescencia; en República Dominicana Ley N° 136/2003 Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, entre otras.

También se observa en general que entre 2010 y 2018 la promulgación de normas se concentra en la primera infancia como sujeto de las políticas públicas, aunque con desarrollos muy desiguales entre países. Vemos que en Argentina se expide el Decreto N° 574/2016 Plan Nacional de Primera Infancia; en Brasil la Ley N° 13257 /2016 Ley de Primera Infancia y el Decreto N° 8869/2016 que establece el Programa Niño Feliz; en Costa Rica la Ley N° 9220/2014 sanciona la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil"; en Chile Ley N° 20.379/2009 Chile Crece Contigo; en Perú en el marco de la Política de desarrollo de inclusión social se sanciona el Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS/2016 que aprueban los Lineamientos "Primero la Infancia"; en Panamá Decreto Ejecutivo N° 107/2016 adoptan disposiciones para la Creación y Reglamentación de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) y en Colombia la Ley N° 1804/2016 "Establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de cero a siempre”.

Gráfica 4. Productividad Normativa Infancia y Primera Infancia en América Latina y el Caribe 1930-2018



Fuente: Base de datos SIPI. Elaboración Propia

Por otra parte, se encuentra un grupo de políticas de protección social que ubican a la familia como sujeto de las mismas, se trata de “políticas de protección y programas sociales no contributivos, dirigidos a la población en situación de pobreza o de vulnerabilidad social” (Celis, 2019). En concordancia, encontramos estos ejemplos. En Argentina se sanciona el Decreto N° 1.602/2009 Asignación Universal por Hijo para Protección Social. En Bolivia se promulga el Decreto Supremo N° 29.246/2007 Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario. En Brasil se adopta la Ley N° 10.836/2004 Crea el Programa Bolsa de Familia. Por su parte, en Chile se expide la Ley N° 19949/2004 que establece un Sistema de Protección Social Para Familias en Situación de Pobreza denominado "Chile Solidario". Por último, en Perú se expide el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM/2005 Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "Juntos".

Este cambio también se refleja en los sujetos a los que van dirigidas las políticas. Para el nuevo milenio los discursos multiculturalistas promueven que los sujetos de las políticas se diversifican a partir de las diferencias, especificidades que no se registraban en el periodo anterior. Conforme nos acercamos al tiempo actual observamos que la diversidad y las diferencias adquieren mayor importancia en sectores específicos; por una parte, enfatizan en rangos etarios y la mujer gestante; y por otra, encontramos categorías en las que se integran poblaciones en relación con la pobreza.

En el primer caso encontramos: ‘niños y niñas menores de seis (6) años’, ‘niños menores de 5 años y sus madres’, ‘niños de 0 a 5 años y mujeres gestantes *hasta 6 meses después del parto*’, ‘madre trabajadora en período postnatal e hijos *hasta 1 año de edad*’, ‘niños de 0 a 24 meses de edad y madres gestantes’, ‘niños entre 0 y 6 años de edad y mujeres embarazadas’, ‘niños de 0 a 6 años y sus padres’, ‘mujeres en edad reproductiva y estado de embarazo’, niños de 0 a 36 meses de edad, madres gestantes y familias’, ‘mujeres embarazadas a partir del tercer (3) mes de gestación *hasta el sexto (6) mes después del parto*’. ‘menores de edad de cuatro (4) a diecisiete (17) años’, ‘niños y niñas lactantes, hasta la edad de *24 meses cumplidos*’, ‘niños y niñas de 0 a 5 años (Primera Infancia)’, ‘menores desde los cuarenta y cinco (45) días de nacidos hasta los cinco (5) años de edad’, ‘niños y niñas de *cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad*’, ‘niños de 0 a 2 años y mujeres embarazadas en situación de pobreza extrema’.

En el segundo caso, algunos ejemplos son: ‘hogares en situación de pobreza extrema’, ‘familia y sus integrantes en situación de extrema pobreza’, ‘población en situación de inseguridad alimentaria y nutricional’, ‘familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza’, ‘toda la población, en especial la niñez, los inmigrantes y los sectores ubicados por debajo del índice de pobreza’, ‘familias en situación de pobreza’, ‘familias en pobreza extrema’, ‘población más vulnerable, niños, madres y familias’, ‘familias y personas que sufren de inseguridad alimentaria y nutricional, pueblos indígenas y afrodescendientes’.

Por otra parte, es importante señalar que entre los cambios más significativos se encuentra el aumento de normativas que se orientan al derecho a la educación, específicamente en la dimensión “apoyo a la familia en la educación para la primera infancia”⁶⁴. En general, es un sector que presenta mayor relevancia en este periodo con respecto a los anteriores (Gráfica 5). Aquí vemos el efecto de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtiem-UNESCO/1990) en la cual se establece que la educación *comienza desde el nacimiento y se destaca la importancia del cuidado temprano y de la educación inicial de la infancia*. De otra parte contamos con el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar-UNESCO/2000) que en su *plan de acción* fijó como objetivo “*extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos*”. Esta dos agendas se suman a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (AODM) 2000-2015 (Nueva York-ONU/2000)⁶⁵. La AODM estableció ocho objetivos como ruta para avanzar en la reducción de

⁶⁴ Sistema de Información sobre los Derechos del Niño en la Primera Infancia en los países de América Latina Marco teórico y metodológico en http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/siteal_libros_digitales_01_0.pdf

⁶⁵ Los objetivos de Desarrollo del Milenio son: 1° Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2° Lograr promover la enseñanza primaria universal, 3° Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, 4° Reducir la mortalidad infantil, 5° Mejorar

la pobreza. Cumplido el periodo, se consolidaron 17 nuevos objetivos conocidos como Objetivos Mundiales/Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de los cuales se renueva “el llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030”⁶⁶. Entre todos los objetivos la primera infancia se menciona en la meta que corresponde a *educación de calidad*:

“De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

Las agendas y prácticas de agendamiento se constituyen mutuamente y en esta relación de fuerzas vemos cómo se transforman y redireccionan “las tecnologías de gobierno hacia una dinámica globalizada que, a pesar de asumir claros trazos “locales”, frecuentemente traen la marca de preocupaciones que traspasan las fronteras nacionales” (Fonseca, 2011:4). En estas transformaciones identificamos al menos dos ámbitos de regulación e intervención en los que se hace efectivo el gobierno de la primera infancia. Por un lado, supone una importante articulación entre las familias de poblaciones vulnerables y en situación de pobreza entre las que se incluye a comunidades históricamente marginalizadas. Por otro, ubica la educación en el centro de la estrategia, la cual, bajo la retórica de garantizar el derecho a la educación desde los primeros años de vida (Early Child Development) se dirige tanto a los niños y niñas, como a sus familias, principalmente a la educación materna.

Vemos entonces que en las primeras décadas del nuevo milenio las políticas tienen como “sectores emblemáticos de aplicación de la focalización las áreas de la salud y de la educación primarias, particularmente la acción social dirigida a la protección de la infancia” (Celis, 2019). Este “giro a la especificidad” podría leerse como el resultado de un proceso de largo aliento que tiene su inicio en la década de los años ochenta en la región, tras la aplicación de medidas dictadas en el Consenso de Washington⁶⁷ a los “estados con problemas de pobreza extendida y

la salud materna, 6° Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades, 7° Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8° Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

⁶⁶ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son: 1° Fin de la pobreza, 2° Hambre cero, 3° Salud y bienestar, 4° Educación de Calidad, 5° Igualdad de género, 6° agua limpia y saneamiento, 7° Energía asequible y no contaminante, 8° Trabajo decente y crecimiento económico, 9° Industria, innovación e infraestructura, 10° Reducción de las desigualdades, 11° Ciudades y comunidades sostenibles, 12° Producción y consumo responsable, 13° Acción por el clima, 14° Vida Submarina, 15° Vida de ecosistemas terrestres, 16° Paz, justicia e instituciones sólidas, 17° Alianzas para lograr los objetivos. En <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

⁶⁷ El “Consenso de Washington” o “Agenda Neoliberal” hace referencia a los temas de ajuste estructural impulsadas al inicio de la década por los organismos y agencias que componen el Consenso, entre las que se encuentran: BM, FMI, BID; altos ejecutivos y agencias económicas del Gobierno de EEUU; el Comité de la Reserva Federal, congresistas interesados en temas latinoamericanos y los “think tanks” neo-derechistas. Los acuerdos básicos en materia macroeconómica para la década de 1990, que siguió a la crisis de la deuda desatada a principios de los 80’s. La síntesis de los instrumentos de política económica, que surgieron de estas experiencias y con mayor grado de acuerdo entre los miembros del “consenso” fueron: 1° Mantenimiento de la disciplina fiscal. No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados; 2° Garantía a los derechos de propiedad; 3° Prioridades en el gasto público: infraestructura, salud, educación, 4° Reforma tributaria: ampliar la base tributaria y tasas marginales

de déficits fiscales permanentes” (Ochman, 2014). El Consenso, más que un acuerdo, es una exigencia de organismos y agencias como el FMI y BM, en tanto establecen una serie de medidas que condicionan la transferencia de fondos estatales hacia los sistemas de salud y protección social “según criterios de privatización de servicios, disminución del gasto público e integración de instituciones financieras” (Homedes y Ugalde, 2005 en Cubillos, 2019: 617).

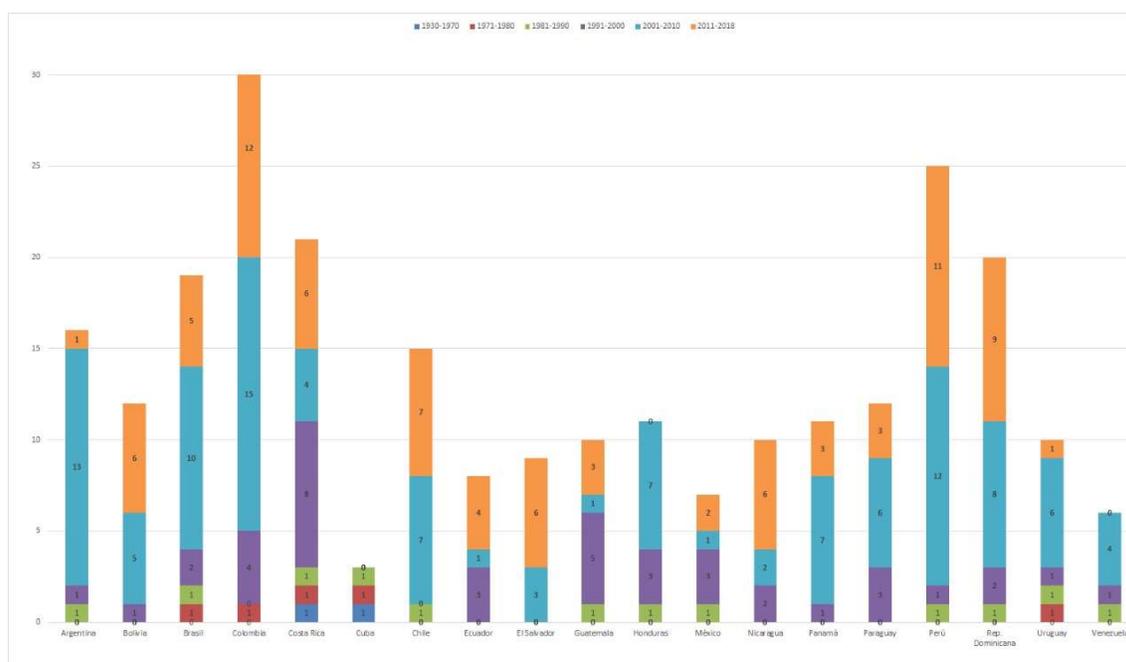
Aquí vale la pena resaltar la diferencia de cifras que presentan las políticas públicas de educación dirigida al “apoyo en la educación para la primera infancia” (Gráfica 5). En general, es un sector central en la productividad normativa en comparación con los anteriores. La focalización en educación e intervenciones orientadas a la infancia se constituye en un importante mecanismo “para vehicular el cambio social” y como eje estratégico de la soberanía (Celis, 2019).

Adicionalmente, vemos que países como Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana y Perú son los países con mayor número de normativas que articulan infancia, primera infancia y educación en este período. En común, estos países comparten periodo de reformas institucionales y privatización a través de inversión extranjera. Si tenemos en cuenta que Colombia, Chile y Perú son los únicos tres países en Suramérica que cuentan con una Línea de Crédito Flexible (LCF)⁶⁸ del FMI. Sin duda, este “respaldo” por parte de los organismos multilaterales como son BID, FMI y BM responde hasta cierto punto a una de las inquietudes que se vienen señalando en el campo de estudios sobre primera infancia. En particular, acerca del lugar que ocupan las “agencias por fuera del estado” (Santillán, 2016), así como a esta “gubernamentalidad transnacional” (Ferguson y Gupta, 2002) que Paz recupera (2017) como categoría analítica para referirse al “cambio que identifica en la escala y el espacio que adquieren hoy las formas de gobierno y las prácticas regulatorias”.

moderadas; 5° Tasas de interés real positivas y fijadas por el mercado; 6° Tipo de cambio real competitivo que favorezca al sector exportador; 7° Política comercial abierta con aranceles moderados; 8° Incentivo a la Inversión Extranjera Directa; 9° Régimen de privatizaciones y 10° Desregulación: reducción de las barreras burocráticas. (Williamson, 1990:7).

⁶⁸ De acuerdo con la ficha técnica en la página web del Fondo Monetario Internacional “La Línea de Crédito Flexible (LCF) fue creada para atender la demanda de préstamos de prevención y mitigación de crisis proveniente de países con marcos de política e historiales económicos muy sólidos. Este instrumento se diseñó en el marco del proceso de reforma emprendido por el FMI para modificar los mecanismos que utiliza para prestar dinero a los países que atraviesan una escasez de liquidez, con la idea de adaptar sus instrumentos de préstamo a las diversas necesidades y circunstancias de los países miembros. Hasta la fecha, cinco países -Chile, Colombia, México, Perú y Polonia*- han utilizado la LCF. Si bien hasta ahora ninguno de estos países ha efectuado un giro en el marco de este servicio de crédito, la LCF les ha proporcionado un valioso mecanismo de apoyo y los ha ayudado a reforzar la confianza del mercado en períodos de intensificación de los riesgos”. *En 2017 Polonia rescindió el acuerdo en el marco de la LCF. En <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/40/Flexible-Credit-Line>

Gráfica 5. Productividad Normativa Educación* en América Latina y el Caribe 1930-2018



*Tomando la clasificación por categorías del SIPI “Apoyo en la educación para la primera infancia”.
Fuente: Base de datos SIPI. Elaboración Propia

Específicamente Chile, Perú, Argentina y Colombia son casos que han contado con gobiernos en los que el BID participa en apoyos a diferentes ámbitos como el diseño e implementación de programas multisectoriales y particularmente en el sector de la primera infancia, el diseño e implementación de intervenciones en desarrollo infantil temprano (preescolares, guarderías, estimulación, capacitación a los padres/madres/familias), diseño de políticas nacionales dirigidas a la primera infancia en varios países de la región, y en la generación de conocimientos y espacios de formación para facilitar el diseño de políticas y programas por parte de los gobiernos. En la última década han invertido cerca de US\$1.650 millones en el sector (BID, 2010: 77-78).

En América Latina, la ‘lucha contra la pobreza’ continúa, al igual que las estrategias de desarrollo basadas en un modelo de gestión del mercado y competencia para acceso a servicios. Sin embargo, hay una diferencia con los períodos que hemos revisado previamente que da cuenta de un giro en la racionalidad política en la cual la distribución de acceso a derechos sociales son focalizados en los sectores de educación y salud como un servicio (Celis, 2019). Es una transición que se puede caracterizar como un proceso que va “de movilizar lo social mediante la economía” (1970-1990), a este nuevo modelo que “hace de lo social una economía” (1990-20...).

En este tránsito vemos que las políticas públicas sobre infancia y primera infancia son un mecanismo de esta misma operación, tal como afirma Shore:

“las políticas funcionan mejor cuando son percibidas como técnicas racionales y como soluciones ‘naturales’ para los problemas que enfrentamos cuando logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate fuera de la política y, por tanto, en una esfera en donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible” (2010:34).

Al ser posicionada como una estrategia en respuesta a la deuda latinoamericana hacia las nuevas generaciones, al descuido y falta de inversión durante décadas en política social, la primera infancia se inscribe como el blanco estratégico para la superación de graves problemas sociales como son la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y, a nombre de esta economía moral, “fenómenos propios del desarrollo de las poblaciones comienzan a ser administrados y regulados a través de programas y tecnologías específicas” (Foucault, 2008).

De manera más precisa, vemos que el argumento en el que se sostiene la prioridad en la inversión hacia la población infantil más desfavorecida sostiene que “promueve la equidad y la justicia social y al mismo tiempo promueve la productividad en la economía y en la sociedad en general” (Irwin, et. Cols, 2007). Argumento que cobra mayor fuerza desde las perspectivas que toman la primera infancia como un hecho existente, pero además como un escenario incuestionable. Aquí es clave señalar que en parte esta imposibilidad se inscribe en un efecto de las políticas públicas señalado por Shore y es que en su aparente neutralidad “logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate fuera de la política y por tanto en una esfera en donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible” (2010: 34).

Sin embargo, desde nuestra perspectiva y como hemos podido desarrollar en este último apartado en clave del gobierno de la primera infancia a partir de abordar una de las tecnologías privilegiadas en la gestión y administración de este objeto, vemos que uno de los rasgos que estructuran las formas de gobierno contemporáneas y del *gobierno de la primera infancia* consiste en “legitimar el modelo económico a través de la esfera social” (Celis, 2019: 627). Hemos mostrado como la focalización de la política pública en la primera infancia, vinculada a la demanda por la garantía del derecho a la educación desde los primeros años de vida, propone a la primera infancia como objetivo fundamental del desarrollo y de transformación social, como un espacio a través del cual se establece como *senda sustantiva de cambio social* (Popkewitz, 2000).

Hemos sostenido, que la *primera infancia* emerge como un nuevo sujeto que cristaliza el cambio en la experiencia contemporánea, en la que una racionalidad política requiere de una nueva identidad para una nueva racionalidad de mercado. Nuestro argumento es que, así como el problema de la infancia en América Latina fue un recurso fundamental para los proyectos de reformas políticas en la conformación de las naciones (Rojas, 2017; Nunes, 2011), el problema de la primera infancia lo es ahora para un nuevo proyecto social de inscripción de la diferencia que hemos venido advirtiendo:

“en el marco de esa economía moral y gobierno aspectos reconocidos como parte de la vida íntima (nacimientos, nivel de la salud, la duración de la vida, la muerte) quedan ligados a formas más generales del poder. En ese marco, sin más, es posible advertir cómo algunos hechos de la vida *entran a la historia*” (Santillán, 2016: 224).

Por tanto, afirmamos que la primera infancia y la educación inicial entran a la historia en el marco de las agendas globales de desarrollo como un ámbito a través del cual se legitiman simultáneamente acciones, propuestas, estrategias, etc. Parafraseando a Escobar (1996), la infancia opera como un constructo en esa red de poder, en la que los ‘pobres’, ‘subdesarrollados’, ‘malnutridos’, ‘vulnerable’ y ‘analfabetas’ son incorporados al desarrollo y en ellos se inscriben las tecnologías políticas del desarrollo como un dispositivo de producción de diferencias sociales de clase, etnia y género.

3.2. La “Estrategia de atención integral para la primera infancia: De cero a siempre”

En el año 2011, en la Plaza de Armas del Palacio de Nariño en la ciudad de Bogotá-Colombia, tuvo lugar la presentación de la estrategia *De cero a siempre. Atención Integral a la Primera Infancia*. La agenda del día⁶⁹ inició con las intervenciones del presidente de la República Juan Manuel Santos, La Primera Dama y vocera de la estrategia María Clemencia Rodríguez, el representante de la ‘Alianza privada para la primera infancia’ Gonzalo Restrepo López, y de James Heckman Premio Nobel de Economía (2000) Profesor de la Universidad de Chicago e investigador del Centro de Economía para el Desarrollo Humano⁷⁰. En su discurso, Juan Manuel Santos interpeló a la audiencia diciendo:

¡Y qué tema puede haber más importante para una sociedad, un país, una nación que el bienestar de sus niños! Garantizar sus derechos hoy no sólo es un mandato constitucional sino *una clara decisión política de nuestro gobierno*. Porque repito: no hay nada más urgente – ¡nada más urgente! – que proteger a nuestra niñez”⁷¹(Énfasis Propio).

La necesidad de priorizar la *primera infancia* en la política social desde el llamado a la “urgencia” de la protección a *nuestra niñez* y desde el señalamiento sobre el compromiso del gobierno “en todas sus áreas y niveles”, llama la atención en dos sentidos. En primer lugar, por la novedad de la “decisión política de *nuestro* gobierno” en centralizar esfuerzos a favor de la infancia, pero no la infancia ‘en general’ sino en la hiperespecífica *primera infancia*. Se trata de un propósito que desde décadas atrás (1970) se han planteado en planeaciones y agendas de gobierno, y ahora vemos que se concreta como política de Estado, al igual que sucede con otras expectativas que se traían de antaño, tales como la integración de programas o la coordinación intersectorial⁷².

En segundo lugar, porque el punto de partida es claro: se naturaliza el lugar excepcional en el que se posiciona el bienestar infantil. Como dice Santos “aquí o en cualquier parte del mundo es inaplazable invertir en la primera infancia para lograr un buen desarrollo”. La imposibilidad de cuestionar el lugar privilegiado de la primera infancia en el plan de gobierno supone un consenso social implícito: sobre este asunto no hay lugar a la discusión política. La urgencia se enmarca en el interés en la formulación de políticas públicas dirigidas a la primera infancia que tiene un auge importante desde el año 2000. El plan de gobierno del primer período

⁶⁹ Invitación a la Presentación de la Estrategia http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/Documents/Lanzamiento_Invitacion.pdf

⁷⁰ Biografía en https://cehd.uchicago.edu/?page_id=71

⁷¹ Discurso de Juan Manuel Santos lanzamiento de la estrategia de cero a siempre las <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/Paginas/lanzamiento.aspx>

⁷² Para un análisis sobre programas de bienestar infantil en Colombia Ver M.C. Gaitán (2020), Torrado, M. C., Gaitán, M. C. y Bejarano, D. (2017, 2009); Torrado, M. C. y Guáqueta, C. (2009), entre otros.

presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) se fundamenta en gran medida en “la infancia como promesa de futuro” (Nunes. 2011). Aquí opera como principio de convocatoria para los diferentes sectores sociales, posibilitando unificar esfuerzos liderados en la vocería de los saberes expertos e instituciones, expresadas en cada uno de los panelistas: estado/presidente, la familia/primera dama, la ciencia/investigador y premio nobel y la economía/sector empresarial. Esta confluencia social apunta hacia un objetivo bien delimitado: priorizar la inversión y el cuidado de los niños desde su gestación hasta los 5 años “por rentabilidad financiera, por eficiencia social, por deber moral”⁷³; es la invitación en la que nosotros, los otros, asistimos como ciudadanía-audiencia a nuevo trazado de los límites del propio Estado (Llobet, 2017).⁷⁴

El Plan Nacional de Desarrollo -PND- que despliega esta urgencia es el principal instrumento para la planificación estratégica en cada periodo de gobierno presidencial en Colombia, establecido por ley en 1991⁷⁵. Para el período 2010-2014 el PND se denominó “Prosperidad para todos” (Ley 1450/ 2011). A diferencia de sus opositores en la contienda electoral y predecesores en el cargo, la candidatura Santos a lo largo de la campaña electoral y en su plan de gobierno priorizó *la primera infancia* como problema y objeto de intervención privilegiado en su mapa de ruta hacia la prosperidad (PND: 323).

Esta prioridad se articulaba a la política social denominada *Política Integral de Desarrollo y Protección Social*, en la que se plantea como reto articular “el desarrollo económico con el social” que asegura es la base de una nueva sociedad: equitativa, incluyente, próspera y en paz en un escenario que supone superar cuatro ‘desafíos’:

(1) aumentar la *eficiencia del gasto social* para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la *focalización del gasto social* para que éste beneficie prioritariamente a los más *pobres y vulnerables*; (3) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a *fortalecer y proteger el capital humano* y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y (4) alcanzar la *inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género*. (Énfasis agregado).

Los cuatro desafíos se resumen en el desarrollo de una estrategia de promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable, mediante la cual se genera la inserción a los servicios sociales bajo el enfoque de atención integral; acceso que se entiende como la

⁷³ Palabras de Gonzalo Restrepo representante del sector empresarial y por la alianza privada para la primera infancia. Memorias Lanzamiento de Estrategia para Atención Integral para la Primera Infancia. Disponible en <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/Paginas/lanzamiento.aspx>

⁷⁴ Llobet, V (2017) En <https://conversacionesnecesarias.org/2017/08/31/gerenciar-la-incertidumbre-en-contextos-de-desigualdad-las-politicas-sociales-y-educativas-de-cambiemos>

⁷⁵ Colombia es el primer país en la región que adopta un plan decenal de desarrollo económico y social nacional en acompañamiento de la Alianza para el Progreso, en el país las relaciones con la cooperación internacional han sostenido una serie de medidas destinadas a la captura de capitales extranjeros para el ‘desarrollo del país’.

condición para que las familias más pobres puedan generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Si bien los lineamientos están dirigidos a todos los niños y niñas menores de seis años, los recursos públicos se focalizan en *la población pobre y vulnerable*. En este contexto, se tienen como criterios de equidad en la primera infancia, las brechas urbano-rurales, en calidad y acceso, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con las *edades simples y con su pertenencia étnica*, la población elegible pobre y vulnerable a partir del Sisbén⁷⁶, así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación inicial y cuidado. Para lograr la equidad se requerirá dar prioridad en aquellas *zonas del país con mayor déficit de atención integral a la primera infancia*.

De cero a siempre es un mecanismo articulador de las políticas y acciones que el país debe realizar para garantizar la Atención Integral de calidad de la Primera infancia. Su nombre describe la intención de la estrategia: *De Cero*, porque las condiciones para el desarrollo de una vida digna y con garantía de derechos se construye desde la propia gestación. *A Siempre*, porque las habilidades y capacidades desarrolladas durante la primera infancia sientan bases para el resto de la vida⁷⁷.

La estrategia *De cero a siempre* refiere entonces al “conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano, a través de un trabajo unificado e intersectorial, respetando los derechos de los niños y niñas para articular y promover los planes, programas en favor de la atención integral que debe recibir cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición”⁷⁸. Incluye los componentes de: salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección, la atención integral a la primera infancia estará dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años *11 meses de edad*, comprendiendo principalmente los siguientes grupos de población para los cuales se requieren estrategias diferenciadas, pero articuladas:

- (1) madres gestantes y lactantes;
- (2) niños de 0 a 2 años;
- (3) niños de 3 a 4 años que no deben estar escolarizados en el sistema educativo formal;
- (4) niños de 5 años (2011:179).

⁷⁶ El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales -SISBEN-es el principal instrumento para la focalización individual. La versión Sisbén III (2011) implementaba la clasificación por niveles (1-10) Mediante la aplicación de una encuesta permite obtener información acerca de las condiciones de vida de los hogares y de cada uno de sus miembros. Las encuestas se aplican en la unidad de vivienda del solicitante debe ser respondida por un residente habitual del hogar, mayor de 18 años, considerado como informante calificado. A través de un puntaje que resulta del análisis del instrumento, se clasifica la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Se utiliza para identificar *de manera rápida y objetiva* a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a *quienes más lo necesitan*, permitir el acceso a subsidios y los programas sociales que utilizan el Sisbén como requisito para otorgar beneficios. Actualmente el puntaje se calcula automáticamente dentro del aplicativo del Sisbén a partir de la información reportada por el hogar en la encuesta y es un valor entre (0 -100). <https://www.sisben.gov.co/Documents/Resumen%20ejecutivo/Presentaci%C3%B3n%20Sisb%C3%A9n%20III.pdf>.

⁷⁷ <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Estudio%20L%C3%ADnea%20de%20base%20de%20la%20Estrategia%20De%20Cero%20a%20Siempre.pdf>

⁷⁸ Comisión Intersectorial de Primera Infancia <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/DE-CERO-A-SIEMPRE-Version-Estandar-2011.pdf>

De otra parte, reconociendo que no es posible modificar las condiciones de vida de los niños menores de 6 años sin modificar el contexto familiar, *se considera la familia como grupo prioritario* hacia el cual se dirigen acciones de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades de afecto, cuidado, protección y desarrollo.

Las familias se incorporarán como *beneficiarias de acciones específicas* dentro del paquete de atención integral a la primera infancia, dirigiendo hacia estas familias las dimensiones de *generación de empleo* e ingresos de las estrategias para la superación de la pobreza. Adicionalmente, como la principal responsable del cuidado y la atención de los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años, 11 meses, las familias serán beneficiarias de acciones de *fortalecimiento de sus competencias de crianza con afecto y sin violencia*, promoviendo la corresponsabilidad a través de diferentes formas de capacitación. De manera que las familias de los niños atendidos integralmente habrán mejorado sus condiciones de vida y contarán con información, formación, acompañamiento para criar afectuosa y pacíficamente a sus hijos.

El derecho al desarrollo integral⁷⁹

Desde la reforma constitucional en 1991 y de la Ley General de Educación (115/1994), en el país se reconoce y establece jurídicamente que la educación es *un derecho y servicio público* que cumple una función social mediante la que se accede al conocimiento y la cultura, y dispone la obligatoriedad entre los 5 y 15 años de edad. Posteriormente, para el año 2006 en Colombia se aprueba el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098/ 2006), normativa en la cual se establece y reconoce el *Derecho al desarrollo integral en la primera infancia*, y define:

“La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas” (Ley 1098/2006. Art.39)

Desde entonces emerge un nuevo ordenamiento de los procesos de socialización previos a la escolarización regularizados bajo la educación inicial y en tanto derecho impostergable establece como marco de acción para su garantía el *enfoque de atención integral*. De ahí que las normativas posteriores adopten este mismo marco jurídico, tal como sucede con el Código de Infancia y Adolescencia la Ley 1098/2006 en la cual se establece el derecho al desarrollo

⁷⁹ En este subapartado tomamos principalmente los trabajos de Torrado, Gaitán y Bejarano (2009 y 2017).

integral de la primera infancia, con el Plan Decenal de Educación (2006-2016) y la Ley 1295/2009 cuyo objeto es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN; aunque especialmente es desde 2007 tras la sanción de la Política Pública del Consejo Nacional de Política Económica -CONPES⁸⁰- “Colombia por la primera infancia”.

La construcción de la política pública para la primera infancia es resultado de un proceso de movilización social a nivel nacional desde el 2002 y surge de la conformación de un grupo de trabajo que dio origen a la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia. En sus inicios es un grupo integrado por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS-, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo -CINDE-, Save the Children y UNICEF. Para el año 2004 este grupo se amplía a 19 instituciones bajo la coordinación del ICBF y conforman un Comité Técnico del Programa para la política de Primera Infancia, en este comité participan: el BID, CINDE, DABS, Centro Regional para el Fomento del Libro -CERLALC-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Ministerio de Educación Nacional-MEN-, Ministerio de Protección Social, Organización Panamericana de la Salud -OPS-, Plan Internacional, Pontificia Universidad Javeriana, Save the Children, Universidad de Manizales, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica Nacional, UNICEF, Visión Mundial. De acuerdo con Torrado, Gaitán y Bejarano, esta política:

“hace explícita una apuesta de país que comprenda la atención integral para niños y niñas menores de 5 años, apoyada en la inversión de nuevos recursos, la ampliación del conocimiento en este campo y la visibilización de bebés y niños pequeños como ciudadanos y sujetos de derechos” (2017:90).

La política permite disponer de un marco jurídico que soporta las decisiones y acciones destinadas a la primera infancia desde el enfoque del desarrollo infantil temprano o *early child devolepment*, “a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia” (CONPES, 2007:8).

El marco normativo se fortalece y respalda en los acuerdos globales como la CDN que define el derecho a la educación “como derecho universal y como camino para la promoción del desarrollo desde el inicio de la vida” (Torrado, Gaitán y Bejarano, 2017:90), junto con la

⁸⁰ El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES - fue creado por la Ley 19/1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión, de leyes que de manera explícita establecen los lineamientos para el manejo del gasto público social y su orientación hacia la población más pobre y vulnerable. En <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtiem, 1990) y su ratificación en el Marco de Acción de Dakar (2000). Sumado al apoyo de organismos como el BM y el BID, tanto a nivel nacional como regional que:

“animaron en la región latinoamericana las políticas nacionales poblacionales que cobijaran al conjunto de niñas y niños menores de 5 y 6 años de acuerdo con las condiciones de cada país. (...) además de los recursos que posibilitaron a través de préstamos y aportes económicos a las naciones, produjeron materiales con elementos conceptuales y metodológicos de programas y políticas dirigidos a niños y niñas que bien en condiciones de vulnerabilidad” (Torrado, Gaitán y Bejarano., 2017:91)

Se cuenta entonces con un instrumento a través del cual distintas agendas de gobierno articulan y dirigen acciones a intervenciones que apunten a garantizar la atención integral a los niños y niñas menores de 6 años. Esto incluye una red que va desde las administraciones locales, en sus distintos niveles (nacional, departamental y municipal), con las agendas de orden transnacional, pues los agentes internacionales también tienen una importante actuación frente el accionar estatal, en la medida en que han aportado diferentes capitales (materiales, económicos y simbólicos) para la construcción de herramientas jurídicas que brindan legitimidad al accionar estatal.

En el caso particular de Colombia, el BID (2014) ha brindado asistencia técnica en temas de desarrollo infantil temprano desde hace más de una década. Ha financiado el proceso de elaboración de la Política de primera infancia y la evaluación de los Hogares Comunitarios del ICBF; estudios sobre el impacto de modalidades público-privadas de provisión de servicios sociales dirigidos a niños menores de 6 años. Ha brindado apoyo a la implementación de la política de atención integral a la primera infancia durante la administración del gobierno nacional (2010/2014-2014/2018). Según datos del mismo organismo sólo para el primer período de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) invirtieron de 5,6 billones de pesos para este cuatrienio, que en comparación con el período anterior es casi tres veces superior (casi 2 billones de pesos se invirtieron en ese entonces)⁸¹.

Desarrollo integral

La visión integral de la atención para los niños y sus familias se presenta como una apuesta por coordinar y unificar acciones entre sectores, superando las acciones aisladas y desarticuladas “que no generan ningún impacto social o el impacto es marginal, es mínimo” en

⁸¹ De acuerdo con el documento de evaluación del programa del Banco con Colombia este apoyo corresponde a las prioridades Estratégicas del PND y de la Estrategia de País del BID “Apoyo a la población más vulnerable a través de los sistemas de protección social” y Apoyar el diseño e implementación de la estrategia de atención integral a la primera infancia” En [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Documento-de-Enfoque-Evaluaci%C3%B3n-de-Programa-de-Pa%C3%ADs-Colombia-\(2011-2014\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Documento-de-Enfoque-Evaluaci%C3%B3n-de-Programa-de-Pa%C3%ADs-Colombia-(2011-2014).pdf)

palabras de Juan Manuel Santos. Podemos decir que la atención integral consiste en la articulación de oferta, financiación y *coordinación de servicios* que constituyen un derecho humano universal (BID, 2015: 186), basados en modelos de atención que se centran principalmente en los componentes de: educación inicial, salud, cuidado y nutrición.

De manera que el punto de partida implica contar con la unidad institucional, esquemas de financiación, estándares de calidad que den cuenta de las acciones y resultados, acompañados de sistemas de información “para identificar cada niño y niña que recibe un programa o presenta una necesidad” (PND, 2010: 331). De manera que, según el discurso de Santos:

“La Unidad Nacional debe ser la forma como –a partir de una política de primera infancia unificada, coherente con los compromisos internacionales que tiene el país, y con el interés y la solidaridad de todos los sectores– logremos cambiar la realidad de nuestros niños”.

La prestación de los servicios en la primera infancia debe estar garantizada por la intervención del gobierno ya sea financiando y regulando de manera directa la provisión pública, o indirecta, a los proveedores privados (las instituciones y organizaciones sin fines de lucro) que desempeñan un rol fundamental en la prestación de servicios, y requieren una mayor precepto y coordinación (BID, 2015: 333). Una tarea que, para su implementación, requiere de la arquitectura institucional que, a su vez, debe garantizar la prestación de los mismos de un modo sinérgico, canalizados a un periodo del ciclo de vida corto y en donde la responsabilidad por las intervenciones se reparte entre sectores que participan, tanto a nivel institucional (salud, educación, protección social), como entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal).

Como ya se ha señalado, la estrategia de *De cero a siempre* parte de reconocer que los servicios que deben brindarse incluyen los componentes de: salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección; articulados a logros específicos para cada grupo de edad en los que se centra la estrategia “teniendo en consideración las diferencias en desarrollo”. Así, para utilizar y unificar los recursos y esfuerzos como mecanismo de garantía en la prestación del servicio, se conformó *La Comisión Intersectorial de Primera Infancia*. La Comisión es una instancia encargada del direccionamiento político, técnico y estratégico; articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política y sus programas y operadores de la propuesta *única de Atención Integral*, así como su sensibilización y la divulgación por todo el territorio nacional. Conformada por los ministerios de Educación MEN, Protección Social MPS y de Cultura -MC-; el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, MHCP y las Altas Consejerías de Programas Especiales y para la Prosperidad Social. Bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Prosperidad Social estas instituciones:

“buscan transformar la manera sectorizada en la que se han suministrado los servicios de atención a la Primera Infancia creando De cero a siempre, una Estrategia Nacional que reúne políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin prestar una verdadera Atención Integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad”.

Las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional también se encargan del diseño, implementación y evaluación de la *Ruta de atención integral*, la cual consiste en un plan orientador de todas las acciones que desarrollen las entidades que participan en la estrategia el cual contempla: acciones, resultados y productos de la estrategia nacional, en el cual define las responsabilidades y competencias operativas, técnicas y financieras de cada entidad; y las responsabilidades de gestión y coordinación con las entidades territoriales.

Adicionalmente, la Comisión elabora planes anuales de acción, propone reformas o adecuaciones a entidades/programas que lo requieran y también recomienda la regulación necesaria y el desarrollo de la capacidad administrativa, jurídica y financiera con el fin de garantizar la sostenibilidad de la estrategia. También está encargada de recomendar los estándares de calidad, su operacionalización, y orienta la puesta en funcionamiento *De cero a siempre* a través de esquemas de participación público-privada.

Teniendo en cuenta que la operación de la estrategia *De cero a siempre* requiere la articulación efectiva en los municipios y departamentos, se dispuso, dentro de los resultados, la realización diagnósticos de la situación de la primera infancia en cada entidad territorial, con el fin de establecer las necesidades especiales de atención que deben ser priorizadas e incorporadas en los planes de desarrollo municipales y departamentales en el componente de infancia (Ley 1098/2006). De esta manera, se fortalecerán las entidades territoriales para la planeación, ejecución y seguimiento de la Atención Integral a la Primera Infancia.

La Ruta Integral de Atenciones

La Ruta es el instrumento ordenador de la oferta del sector público, privado, organizaciones sociales, comunitarias y de la cooperación internacional, para garantizar que las niñas y niños cuenten con las condiciones que favorecen su pleno desarrollo, de *atención integral*. Se articula con la concepción de *desarrollo integral* en tanto no se agota con la *asistencia a un servicio* propiamente dicho, sino que es el ordenador técnico que posibilita la intersectorialidad en los territorios. Es la herramienta de gestión principal para garantizar el *conjunto armónico de atenciones* para ir logrando progresivamente que los servicios y las atenciones ocurran oportunamente a cada niño o niña en aras de su desarrollo integral.

Con la arquitectura intersectorial disponible, la ruta es un mecanismo que permite que cada uno de los sectores identifique el momento más oportuno para desarrollar la línea programática a través del cual se asegura el *logro de las realizaciones* para cada niña y niño. Estas atenciones contribuyen a asegurar el conjunto de condiciones familiares, sociales y comunitarias que favorecen el desarrollo integral de las niñas y los niños a lo largo de su desarrollo y en momentos clave como son: la gestación, el primer mes, los 6 meses, el primer año, los 2 años, los 3 años, los 4 años y los cinco años.

Las atenciones, en tanto son particulares, específicas, en el marco de la diversidad, conducentes todas para lograr el desarrollo integral de cada niño o niña, incluyen las diferentes áreas de derechos, organizadas en: preparación, crianza, nacimiento, monitoreo, nutrición y salud (derechos de existencia); desarrollo (derechos de desarrollo); participación e identificación (derechos de ciudadanía); seguridad y restablecimiento de derechos (derechos de protección).

Aliados estratégicos: sector privado

La estrategia cuenta con la necesidad de tener un fondo que facilite el recaudo de recursos privados “con una clara y específica destinación para generar esos ambientes de bienestar en niños y niñas”. Entre los aliados estratégicos clave en este proceso se cuenta con las organizaciones sociales de carácter nacional e internacional que han consolidado saberes y experiencias en el tema de la primera infancia.

Así, *De cero a siempre* destina un lugar clave a la participación privada a través de la *Alianza Privada para la Primera Infancia*. Bajo el esquema de alianzas público-privadas se abordan aspectos que van desde la infraestructura hasta la articulación de capital humano privado que apoye la implementación de la política. Se plantea entonces realizar un inventario de la infraestructura existente que permita precisar las necesidades de construcción, adecuación y mantenimiento bajo estándares de calidad y en articulación con el desarrollo de los demás entornos de atención definidos y las evaluaciones de costo –efectividad e impacto necesarias. En cuanto al capital humano, se espera que pueda apoyar la implementación de la estrategia *De cero a siempre* para lo cual se promoverá que los estudiantes de carreras tales como psicología, trabajo social, nutrición y preescolar u otras pertinentes presten un servicio social obligatorio bajo modalidades de Contrato de Aprendizaje. En palabras del representante del sector privado:

“Al mirar a Colombia en la perspectiva mundial, vemos una nación en franco desarrollo, pujante y con el horizonte despejado... pero esta situación contrasta con altos índices de inequidad. A la mayoría de nuestros niños y jóvenes les falta preparación para competir de igual a igual por los mismos empleos en un mundo

globalizado. Las cifras nos indican que por esta senda no alcanzaremos a dar el salto para ser un país competitivo de talla mundial ni lograremos el pleno desarrollo. Los empresarios sabemos de tiempo atrás que la educación es un factor importante para que un país avance y sus ciudadanos sean trabajadores eficientes y alcancen un buen estado de desarrollo y bienestar. Por ello buena parte de la inversión social que realizamos se destina a contribuir a la financiación de la educación.”

Un interés central en el sector privado para la implementación de la estrategia lo constituye el desarrollo de la infraestructura. Esta relación entre el sector público y privado en torno a la infraestructura es de larga data:

Desde principios de la década del 90, el Gobierno nacional, con el apoyo de la Banca Multilateral, ha venido trabajando en potencializar el desarrollo de la infraestructura del país con la participación del sector privado. En este contexto, fueron desarrollados varios programas de participación privada en infraestructura tendientes a la estructuración de proyectos y al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento institucional y regulatorio de diversos sectores de infraestructura que han permitido crear y mantener un marco propicio para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura física del país. (PND 2010-2014: 203).

En este conjunto de afirmaciones se establece una relación directa entre primera infancia, educación inicial y desarrollo humano, como las metas y proyectos incuestionables a las que toda sociedad debe apuntar. Argumentos como los citados, centran el ordenamiento social de la diferencia etaria en una racionalidad teleológica y de concepción del desarrollo caracterizado por ser progresivo e irreversible. El desarrollo se convierte en la justificación suficiente para centrar la política social en la inversión de recursos en un grupo muy específico, que no sólo se organiza en un sistema de clasificaciones que está en función del rango etario, sino también se articulan a la situación de pobreza medida por el sistema de clasificación especializado en ordenar a la población en este esquema, sumado al filtro que ordena en función de la diferencia cultural.

Para la agenda pública nacional sostener un enfoque diferencial adquiere especial relevancia para comprender el despliegue de programas y proyectos que se proponen “como alternativas para modificar las relaciones históricas de subordinación” (Rojas, 2011:175). Se instaura así un proceso que en palabras de Viñao (2002) consiste en la “creación de sujetos colectivos, mediante la diferencia, el contraste y la categorización discursiva, o sea, mediante un discurso que genera categorías diferenciadoras”.

El diseño de las políticas se orienta bajo modelos de discriminación positiva, lo cual implica que los Estados deben identificar y focalizar los grupos que “necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de sus derechos e incorporar en sus planes de acción medidas concretas para protegerlos y así compensar las desigualdades existentes” (Durán, 2017: 20). De aquí que, para el caso de Colombia, las comunidades determinadas como *vulnerables* se desplegaron en procesos de diferenciación según alguna característica

sociocultural y emergen: *primera infancia indígena, infancia afrocolombiana, primera infancia en condición de discapacidad, infancia en situación de desplazamiento*, entre otros⁸².

La construcción social de la infancia desde las políticas y agendas de gobierno instala lecturas y normaliza las experiencias sobre todos niños y niñas como seres en proceso y en tránsito hacia un estado ideal y completo, y en este mismo sentido, opera como una metáfora del desarrollo en tanto teoría secular de salvación (Escobar, 1996); como el objeto que responde a la acción del Estado y que en su intervención garantiza el cambio del orden social. La capacidad de articulación bajo el principio de trabajo intersectorial de una red de actores e instituciones que van desde la administración estatal, organismos multilaterales y las agendas de desarrollo, sectores de la sociedad civil y las ONGs, así como un acervo de avances jurídicos que se venían desarrollando desde finales de los 90's hasta el momento. No se puede pasar por alto que el análisis de los sistemas educativos latinoamericanos debe considerar el contexto internacional “cuyo poder material y teorías, afectan, de modo históricamente variable pero siempre importante, a las condiciones internas, contextos y prácticas de los distintos campos y en particular del Estado” (C. Cox, 1989: 53).

Distintas afirmaciones sobre la intervención temprana y la educación inicial en el sentido de *ventanas de oportunidades para la infancia y el país*⁸³ dan cuenta *del gobierno de la primera infancia* desde la gestión del vínculo social para la inscripción segura de unos y otros en el orden social, la ciudadanía y el desarrollo. Así, vemos cómo se constituye en una importante práctica social que normaliza y vincula en un solo relato los diferentes mecanismos de tratamiento a ciertas realidades diferenciadas, así trate de incluirlas o incorporarlas, ya que implícitamente la afirmación supone que las acciones desde la política social traducirán en una transformación de las condiciones estructurales. En pocas palabras, predomina el sentido de la *infancia como rescate* (Popkewitz, 2000) en la que se plantea la relación infancia-educación/escolarización como la promesa del proceso de desarrollo evolutivo (lineal y secuencial) a través del cual las sociedades pasan de un estado de barbarie, carencia, pobreza, violencia, desigualdad, vulnerabilidad y miseria, hacia otro civilizado, democrático, próspero y desarrollado.

⁸²Un ejemplo de esta cadena de diferenciaciones se encuentra en la publicación de “Lineamientos Pedagógicos para la Educación Inicial Indígena en Bogotá.” de la Secretaría Distrital de Integración Social del Distrito Capital SDIS (2010).

⁸³ Educación inicial UNICEF recuperado de <http://www.unicef.com.co/situacion-de-la-infancia/educacion-inicial/> Marzo 2014.

De acuerdo con Dussel (2000) un rasgo característico de las reformas de los sistemas educativos de los 90 fue mostrar grandes expectativas en la escuela como modo de solución de problemáticas sociales tales como el desempleo, la discriminación, la violencia o la exclusión social (2000:1). En el caso de Colombia, esta tendencia se reinscribe, no sólo a lo largo del sistema educativo, sino que adicionalmente se ha reforzado y justificado este vínculo a través de las estrategias de atención a niños y niñas desde procesos de socialización previos/alternos al sistema escolarizado.

Por otra parte, la focalización en población vulnerable definida por el SISBEN en el nivel I y II⁸⁴ apunta al acceso de la población más desfavorecida a la oferta educativa y de atención estatal, las modalidades de atención, en tanto clasificaciones, se cristalizan en aspectos sociales más generales, distinguiendo una oferta para unos y otros, si se quiere, una para pobres y otra para ricos, que desde etapas cada vez más tempranas anticipan la reproducción de matrices selectivas y diferenciadoras. Ahora bien, no podemos dejar de lado a aquellos actores y agentes que se oponen a estas formas de concebir el desarrollo entendido como progreso lineal, sucesivo y de ascenso continuo que hacen visible cómo los valores de carácter eurocéntrico e individualista se contraponen a las dinámicas de las sociedades y que por el contrario, muchas veces los programas no presentan tanto problemas de diseño, sino que desde su formulación responden a realidades de otras latitudes.

La inversión en primera infancia: desarrollo de competencias para la prosperidad

Como hemos afirmado, las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en *una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico*, dado que, de acuerdo con la presentación de James Heckman, generan impactos duraderos relacionados con ‘la fortaleza psicológica’, ‘la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas’; ‘el rendimiento académico’, ‘menor deserción escolar’ y ‘menores índices de repitencia’, ‘aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros’⁸⁵. Por ende, se constituye como la *inversión social con mayor tasa de retorno*.

De acuerdo con la estrategia, las inversiones durante este período de la vida no solo benefician de manera directa, sino que sus *réditos se verán en el transcurso de la vida*, así como

⁸⁴ Explicar qué es el SISBEN

⁸⁵ Para una revisión crítica de las investigaciones de Heckman ver Fonseca (2012).

en el largo plazo beneficiando a la descendencia de esta población, haciendo *autosostenibles* estas inversiones en el largo plazo y aumentando su impacto. De esta manera, y de acuerdo con la estrategia De cero a siempre, la primera infancia se convierte en el período de la vida sobre el cual se fundamenta el posterior desarrollo de la persona, y en ese orden de ideas, “si la sociedad interviene en la edad temprana, puede mejorar la capacidad cognitiva y socioemocional de los niños menos favorecidos, así como su salud”.

Según James Heckman, “con la inversión en la primera infancia Colombia será un país más competitivo”. Solo que para alcanzar este objetivo es necesario fortalecer “el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad”, en otras palabras, mejorar la calidad de la educación en el marco de la economía del conocimiento. Para él, nadie pone en duda que “el capital humano es un factor decisivo para lograr altos niveles de crecimiento económico basado en la producción de alto valor agregado”. Por ello, es imperativa la necesidad de cultivar el capital más importante de una sociedad: el capital humano, y dentro de éste, la franja de la primera infancia, la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Y aquí es clave la focalización en las poblaciones vulnerables, porque:

“(…) actuar a tiempo fomenta la escolaridad, reduce la delincuencia, promueve la productividad de la fuerza laboral y disminuye el número de embarazos entre las adolescentes”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la educación se define como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad, por tanto, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante.

“El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será realidad. Se ha demostrado que los programas de educación en responsabilidad materna y de primera infancia generan impactos significativos durante toda la vida de los individuos en aspectos como la salud, la educación, las competencias laborales e incluso el desarrollo de características personales como la propensión a la convivencia pacífica. Es por esto que desde las primeras etapas de vida es crucial promover programas globales e integrales de alimentación, formación y asistencia a los niños. (PDN, 2010-2014: 324)

La propuesta de formar capital humano es incuestionable desde muchos años atrás, inscrita como un camino necesario para el desarrollo, para erradicar la pobreza extrema y disminuir las brechas sociales. En el ámbito educativo, esto se traduce en el desarrollo continuo de las competencias, garantizando la articulación, coordinación y diálogo permanente entre este y el sector productivo. De acuerdo con ellos, esta perspectiva contribuye a que la población sea más competente y competitiva en alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. En este sentido, las políticas que se dirigen a la primera infancia son tanto una herramienta para la prevención de la pobreza como un catalizador del desarrollo económico.

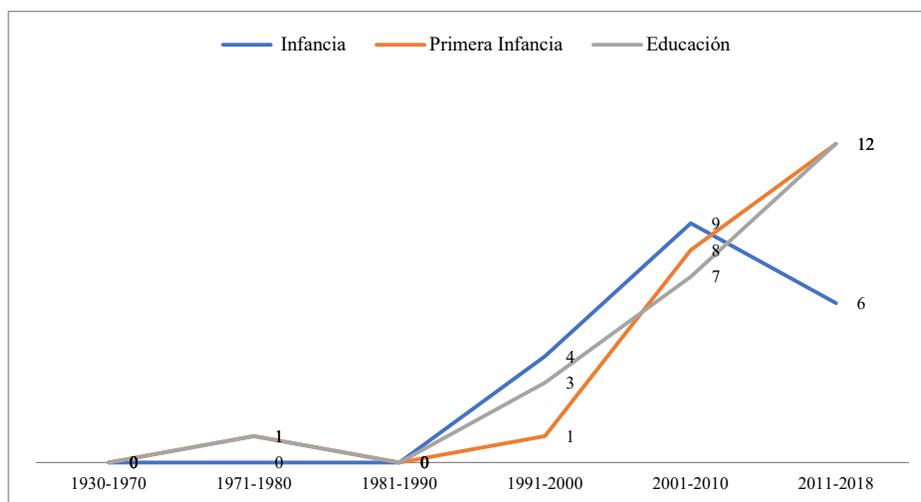
*Un nuevo marco de relaciones: la primera infancia entre el Estado y el mercado*⁸⁶

La preocupación por la inversión en la primera infancia coincide con procesos que ya se venían gestando décadas atrás y en Colombia se hace relevante en el marco de la estrategia de *De cero a siempre* (Gráfica 6). La emergencia de esta preocupación en el país coincide con la crisis de la concepción universalista del acceso a derechos sociales (Magistris, 2017) y del proceso de reestructuración política que caracterizó la década de los años noventa, en la que se desarrolla una nueva concepción de las responsabilidades respecto a la protección de derechos y la protección social, estableciendo una transformación del papel del Estado a través de la introducción de mecanismos de mercado en su financiamiento, así como un nuevo marco de relaciones entre el Estado, el mercado, las familias y los individuos (Celis, 2019).

La implantación de la focalización constituye uno de los elementos que configuran este nuevo marco de relaciones a través de las políticas sociales que toman forma en las políticas para la primera infancia, esto es, como un mecanismo:

“(…) de reducción del gasto y de búsqueda de mayor eficacia en las intervenciones, (…) de legitimación de las desigualdades percibidas como aceptables en un marco de privatización del acceso a los derechos sociales. (…) de justicia social en un contexto de desigualdades estructurales, y de legitimación del modelo de derechos privatizados, que acompaña la consolidación democrática del neoliberalismo” (Celis, 2019).

Gráfica 6. Productividad Normativa Colombia 1930-2018



Fuente: Base de datos SIPI. Elaboración Propia

⁸⁶ Aquí seguimos los planteamientos del trabajo realizado por Paula Celis (2019) sobre el caso chileno, en *Neoliberalismo, focalización e infancia en Chile: 1973-2010*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 81, núm. 3 (julio-septiembre, 2019): 611-636. Ciudad de México.

Los ejes principales de las reformas se llevan a cabo a través una extensión de los criterios socioeconómicos hacia otros factores en los que el proceso de mercantilización de lo social tomará forma a través de las reformas de desconcentración y privatización de los servicios públicos, invadido por el principio de competencia generalizada que daría lugar a “un concepto de Estado subsidiario que se encarga de aquellos que quedan atrás, principalmente en el área de la educación primaria e inicial”.

Este proceso de descentralización que pasa por la modernización del Estado a través de institucionalización de direcciones y comisiones que coordinan las acciones dirigidas a la primera infancia, además de buscar una mejora en la administración y tecnocratización del sistema de protección, dan participación a las instancias municipales y comunitarias.

El rol del Estado como ente regulador transfiere recursos bajo el principio de subsidio a la demanda a los prestadores del servicio mediante el financiamiento por matrícula y por niño/día en función de la asistencia escolar, además se encarga de controlar su utilización y evalúa los resultados. De manera que son reformas que terminan por fortalecer el sistema de financiamiento y el mercado de acceso a la oferta de servicios, orientados a la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. Ello no significa que tales intervenciones se traduzcan en justicia social, mas bien se trata de una mejora en la gestión del sistema “porque disminuye el número de beneficiarios a causa de la focalización, y porque la gestión operacional se tecnifica” (Celis, 2019: 620).

Siguiendo a Celis (2019), se trata de intervenciones que se orientan a establecer un punto de partida mínimo para el ejercicio de la ciudadanía que determina su inclusión en las políticas sociales de salud y educación infantil. Sin embargo, dada la distribución desigual y estructural en el acceso a los derechos mantiene el esquema de desigualdades, la eliminación de las desigualdades desde el inicio no conlleva tanto a su superación de estas condiciones, sino su integración al mercado. Se trata de un modelo de políticas sociales en los que la integración social se lleva a cabo vía integración económica y la competencia que implica sobrevivir en él. Los impactos más complejos en el análisis se reflejan en la construcción del lazo social como principio fundante de las sociedades actuales, de “una protección social orientada a igualar las posibilidades y las capacidades de los individuos a competir en el mercado” (Celis, 2019: 632)

En síntesis, articular el desarrollo económico con el social en el país, pasa por asegurar mediante una estrategia de promoción social focalizada que la población más pobre y vulnerable acceda a los servicios sociales como condición fundamental para producir ingresos de manera sostenible. Uno de los mecanismos para salir de la situación de pobreza es a través del diseño e implementación de una política dirigida a las familias, los niños y las niñas de 0 a 6 años más pobres, identificados a partir de edades simples, pertenencia étnica y zona del país con mayor déficit de atención, en otras palabras, en las que no se cumpla con los criterios de calidad, orientados a potenciar de manera adecuada las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano/Early Child Development” (PND: 330).

Sin duda, la centralidad de la primera infancia, además de expresar una preocupación por las próximas generaciones en tanto objeto de intervención privilegiado de la acción estatal, constituye un campo privilegiado de regulación y construcción de la infancia por el estado a través de la implementación de políticas sociales. La movilización promovida a través de diferentes iniciativas para generar programas y compromisos globales en favor de la infancia desde la comunidad internacional, así como el cumplimiento de estos acuerdos, derivaron en procesos de intervención planificada y racionalización de estrategias que vincularon educación e infancia con transformación social, mediante dos momentos diferenciados del desarrollo infantil y en la organización del sistema educativo: la educación inicial y primera infancia.

Sin embargo, ¿hasta dónde la lógica de este razonamiento se hace extensiva a las mismas comunidades a las que se busca rescatar⁸⁷? Es decir, en donde ya no sólo involucra a los niños y niñas, sino que vincula a las comunidades en tanto identidades diferenciadas de la infancia a atender, desde su identificación como población vulnerable, inscribiendo una relación de tutela por parte del Estado y por tanto de subordinación de otras experiencias político-organizativas, propias de estas comunidades (Baquiro, 2009). A continuación, se ilustran estas tensiones en un caso específico en Colombia en donde se puede apreciar las resistencias de comunidades a esta mirada al mismo tiempo global y diferenciada.

⁸⁷ Un ejemplo de la representación infantilizada del otro, que trasciende la identificación de la infancia con los niños y niñas, se encuentra cuando Escobar señala que la “representación del Tercer Mundo como niño necesitado de dirección adulta [y] (...) la infantilización del Tercer Mundo ha sido parte del desarrollo como “teoría secular de salvación” en Arturo Escobar (1996).

3.3. Política para primera infancia de cero a siempre: apropiaciones, éticas y resistencias.

Con el propósito de abordar la última dimensión que estructura la *analítica del gobierno de la primera infancia*, en este apartado analizamos las apropiaciones, usos y efectos de la implementación de la política en una de las comunidades indígenas priorizadas por la estrategia *De cero a siempre* en el noroccidente colombiano. Atendiendo a tres momentos que marcan coyunturas clave y algunas tensiones relacionadas a los mismos.

Nos interesa recuperar en este último apartado la lectura crítica que desde línea de estudios sobre antropología del Estado se viene desarrollando frente al “modelo mecánico” en el análisis de las políticas públicas, dada la prevalencia que tiene en el campo de estudios sobre políticas públicas de infancia. Autores como Shore (2010); Das y Poole (2004) y Pellegrino (2017) han elucidado cómo en el funcionamiento de las políticas están atravesadas por procesos complejos, ambiguos, desordenados y disputados por parte de la “gente” a la quienes se dirigen. En palabras de Pellegrino el punto de partida es considerar que “los documentos, y las políticas en tanto documentos, no son solamente vehículos de control, sino arenas de negociación” (2017: 14).

Desde estas perspectivas de estudio se ha llamado la atención sobre la importancia de tener en cuenta dos cuestiones que parecen obvias pero que tienden a desdibujarse en los enfoques analíticos y metodológicos más utilizados en los abordajes sobre el tema. En primer lugar, que tanto las comunidades y actores a los que se dirigen y participan de las agendas y políticas de gobierno son comunidades *con historia*, de manera que las políticas no están por fuera de la trama de significados construidos localmente (Das y Poole, 2004). En segundo lugar, señalan que son comunidades que *expresan por sí mismos sus necesidades* y con esto establecen formas de participación, lucha y resistencia que no se inscriben necesariamente en las dispuestas por los programas que hacen parte de las políticas (Colmegna, 2005). Cada señalamiento resignifica el lugar en que se sitúa a personas y comunidades, que, por ser destinatarios de los programas, se conciben como meros receptores/reproductores pasivos de los programas, las estrategias, acciones, entre otras intervenciones que se instalan desde el orden institucional.

De acuerdo con esta perspectiva presentamos nuestro caso de estudio a continuación. Partimos de subrayar el carácter indeterminado y las posibilidades para la acción que se encuentran en los actores que participan a lo largo de los procesos de implementación de las políticas públicas, lo cual propone una distancia sobre las construcciones en las que ‘el estado’,

‘la infancia’, ‘las comunidades’ son simplificadas y definidas como entidades invariables, homogéneas y universales; así como también, de la comprensión de la política pública como marco de acción unilateral y lineal al momento de su implementación. En una apuesta por desmarcar el análisis de los grupos subalternizados como entes estáticos, detenidos en el tiempo desde la que se les observa y define desde “ojos coloniales, paternalistas, carentes de acción y movilización” (Sarzur-Lima, 2014).

El contexto del texto⁸⁸.

La centralidad que ha adquirido la infancia como campo de intervención de las prácticas estatales y su concentración principal en los sectores populares, además de expresar la preocupación de los gobiernos por las próximas generaciones, da cuenta de un importante cambio en las formas de regulación y gestión del gobierno de la infancia a través de las políticas públicas en el marco de la planificación social del desarrollo como “un proceso de transformaciones en el sistema de relaciones sociales” (UNICEF, 1979: 280) que se materializa en programas de planificación alimentaria, planificación laboral, la planificación escolar y educativa, la planificación familiar, la planificación del cuidado, entre otros.

Entre distintos sectores sociales a nivel nacional, encontramos que en los últimos años, el Movimiento Indígena ha planteado una propuesta propia y diferencial a los programas institucionales que se han diseñado y desarrollado para la atención a la primera infancia, focalizando en las comunidades indígenas, en tanto no responden a la cosmovisión y filosofía de vida de los pueblos indígenas y cuestionando sustancialmente los modelos educativos y de intervención que implementan las entidades adscritas al gobierno nacional, ya sea por parte de organizaciones de la sociedad civil, del ICBF, el Ministerio de Educación Nacional- MEN y otras entidades de orden departamental y municipal.

Desde su perspectiva y experiencia, lo que está en juego en los programas que se articulan a las modalidades educativas de la estrategia *De cero a siempre* es la creación y reproducción de los medios, contextos, prácticas, discursos que han deslegitimado la educación según sus propios términos, es decir, la Educación Propia. Cuestionando fuertemente la oferta institucional arguyendo que está en función de un desarrollo de sociedad con el cual no se identifican, de la competencia a partir de estándares, y que se centra en el progreso de unos

⁸⁸ Es importante señalar que el caso que se presenta a continuación no se generaliza en principio ni a las comunidades indígenas ni del Cauca, ni ninguna otra en Colombia, es una aclaración que hacemos con el fin de no caer en generalizaciones.

pocos. Para estas comunidades es un modelo con el que no dialogan y en el que tampoco encuentran ningún vínculo con su Plan de Vida ya que contrasta con los valores y fundamentos que han estructurado la Educación Propia ligados a la vida en comunidad en los que son centrales los procesos de lucha y reivindicaciones por la autonomía, la identidad y el fortalecimiento cultural (Sarzuri, 2009).

En Colombia, desde 1970, los pueblos indígenas identificaron como uno de sus principales objetivos la lucha por la titulación de tierras, articulada a una plataforma de lucha centrada en el derecho a la autonomía, la identidad, la tierra y su propia cultura. Las comunidades campesinas e indígenas en diferentes partes del país consolidaron procesos organizativos desde los que se definieron agendas políticas que demandaron al Estado un pronunciamiento jurídico sobre las reivindicaciones políticas como movimiento social, entre las que se encuentra *el derecho a una educación* propia de acuerdo con sus patrones culturales. Fueron organizaciones “influenciadas principalmente por el movimiento campesino y su organización la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)” que acompañaron el surgimiento de procesos como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), el Consejo Organizativo Indígena Arahuaco (COIA), el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA), entre otros” (Sáenz, 1987:54).

Partiendo del principio de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, cada una de las organizaciones ha consolidado su proceso político de manera autónoma, pero no aislada, ya que han articulado sus avances y demandas desde propósito comunes como es el de fortalecer la Educación Propia. Uno de los procesos que ha consolidado una agenda política entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional es el del Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- (1971), siendo una de las organizaciones del movimiento social e indígena que desde ese entonces ha generado un posicionamiento crítico y reflexivo sobre la educación. Se concentró en dos de los siete puntos de la plataforma de lucha⁸⁹, que, a su vez, han sido fundamento para la consolidación, dinamización y operatividad del actual Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP⁹⁰:

⁸⁹ Actualmente son 10 puntos estratégicos reivindicados por los Pueblos Indígenas en su trayectoria de vida político-organizativa y de resistencia. 1° Recuperar la tierra de los Resguardos, realizar la defensa del territorio ancestral y de los espacios de vida de las comunidades indígenas. 2° Ampliar los Resguardos. 3° Fortalecer los cabildos indígenas (Autoridades Ancestrales). 4° No pagar terraje. 5° Hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación. 6° Defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas 7° Formar profesores indígenas para que enseñen en las lenguas nuestras a partir de las necesidades y expectativas. 8° Fortalecer las organizaciones económicas comunitarias. 9° Recuperar, defender y proteger los espacios de vida en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. 10° Fortalecer la familia como núcleo esencial de la organización.

⁹⁰ Es la articulación de los procesos de educación propia para los pueblos indígenas diferenciado del sistema educativo oficial, reconocido por ley .

6° punto: “Defender la Historia, la lengua y las costumbres indígenas”

7° punto: “Formar profesores indígenas para que enseñen en las lenguas nuestras, a partir de las necesidades y expectativas”.

En consecuencia con esta plataforma, los mandatos derivados los Congresos Comunitarios, crearon en 1978 el Programa de Educación Bilingüe (PEBI) como base de la lucha por la propia autonomía. Ellos sabían que los procesos de transmisión privilegiaban los intereses del gobierno y la Iglesia, pero no de las propias comunidades. La educación se plantea como un proyecto de fortalecimiento político de toda la comunidad y este proyecto incluía la recuperación y refuerzo cultural de las luchas comunitarias (PEBI, 2004).

Bajo la perspectiva de una educación como “*un movimiento de educación de masas no escolarizado*” (PEBI, 2004: 41), se conformaron las primeras escuelas comunitarias del CRIC, en los resguardos indígenas del Cauca, entre los que se cuenta el Resguardo de Baç Ukwe Cxhabte Kha’buwesx -Jambaló-. Las *escuelas comunitarias* se centraban en la reflexión e investigación sobre los problemas políticos, sociales, económicos y culturales del territorio, con “una fuerte propuesta política basada en la recuperación de tierras y con ella de la cultura” (PEBI, 2004: 42).

Entre muchos, el proceso educativo ha sido uno de los más fuertes y constantes desde los inicios del Movimiento Indígena, el cual ha generado junto con otros procesos, como el Sistema Indígena de Salud Propia y la Guardia Indígena, el reconocimiento por parte del gobierno nacional e internacional, así como una dinámica particular en las relaciones con el Estado colombiano. Esta relación se ha ido materializando en normativas nacionales e internacionales entre las que se encuentran el reconocimiento constitucional de las Entidades Territoriales Indígenas (Constitución Política de Colombia, 1991) y el derecho a la autonomía y autodeterminación como pueblos (Convenio OIT 169/1989)⁹¹.

En lo que refiere a la educación⁹², el Movimiento Indígena en Colombia se ha consolidado como un importante actor en el ámbito educativo. Dadas las políticas de descentralización educativa que desde la década de los noventa transfiere a las entidades territoriales importantes

⁹¹ En el Convenio 169/1989: se aclara que su expedición corresponde, entre otros motivos a que “la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios acontecidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hace aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores. Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.

⁹² A través del Decreto 2406 se crea la Mesa Nacional de Concertación de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas – CONTCEPI-; la cual tiene como objeto “la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas educativas, de *manera concertada* y basada en las necesidades educativas de los mismos, articulada a la construcción de la política pública integral del Estado para los pueblos Indígenas”

responsabilidades en temas educativos, existen diversas mesas de consulta con los pueblos en los territorios indígenas adscritas a dichas entidades, que operan como espacios de negociación *de gobierno a gobierno*.

La educación constituye un importante campo de lucha para los pueblos, lo que ha implicado la producción de una serie de estrategias jurídicas, comunicacionales, organizativas y pedagógicas para exigir una *Educación Propia*⁹³. Paralelamente las organizaciones indígenas han emprendido procesos educativos propios como la constitución de universidades indígenas, e institutos de educación indígena, por ejemplo, el Instituto Departamental de Educación Indígena de Antioquia y el Programa de Educación Bilingüe Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC-. También han avanzado en la construcción de enfoques pedagógicos como el denominado “en defensa de la madre tierra”, liderados por la Organización Indígena de Antioquia -OIA-. Son procesos que cuentan con la validación del Estado colombiano, son ampliamente reconocidos y legitimados por la población indígena e incluso, cuentan con reconocimiento internacional otorgado por organizaciones sociales y del ámbito académico, lo cual se convierte en un recurso determinante a la hora de emprender procesos de concertación con el Estado colombiano, así como con otros organismos nacionales e internacionales.

A nivel nacional en el año 2007, mediante el Decreto 2406 se crea la Mesa Nacional de Concertación de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas -CONTCEPI- que tiene como objeto “la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas educativas, de *manera concertada* y basada en las necesidades educativas de los mismos, articulada a la construcción de la política pública integral del Estado para los Pueblos Indígenas”⁹⁴. Un instrumento jurídico que ha consolidado al Movimiento Indígena en Colombia como un importante actor en materia educativa.

Desde el movimiento indígena, la Educación Propia se considera el horizonte que guía el proyecto de vida los Pueblos Indígenas, a partir de la participación de las comunidades (CRIC, 2000:13)⁹⁵. Se entiende como:

⁹³ La Educación es concebida por los pueblos indígenas como “un proceso de construcción de pensamiento para analizar los problemas, para descubrir nuestras raíces y para fortalecer nuestra identidad. Igualmente, la educación es un espacio organizativo, en donde se construye comunidad, buscamos formar dirigentes, fomentar una mentalidad crítica y comprometer a la gente en la dirección de su propio proyecto de vida”, por lo que han construido diversas estrategias en torno a la exigencia de una legislación y de programas y propuestas educativas con las cuales lograr una educación institucional en línea con el pensamiento y las dinámicas de vida propia de los pueblos (CRIC, 2011: 10)

⁹⁴ El subrayado es propio.

⁹⁵ CRIC (2000) CXAYU’CE Semillas y mensajes de Etnoeducación. No. 6. Revista del Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- pp. 8-17. Popayán.

“Proceso de formación integral colectiva, cuya finalidad es el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural, territorialidad y la autonomía de los pueblos indígenas, representado entre otros en los valores, lenguas nativas, saberes, conocimientos y prácticas propias y en su relación con los saberes y conocimientos interculturales y universales” (Decreto 1953/2014)⁹⁶.

En este sentido, ni el Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP-, ni la Educación Propia hacen referencia a un camino educativo en el sentido de un proceso escolarizado. Se trata de una construcción que atribuye a la educación su política de vida y se fundamenta en los mandatos comunitarios, la trayectoria del proceso organizativo y la legislación nacional e internacional, una ruta política y jurídica que articula en un principio:

“todas las políticas en las que luchamos por la defensa del territorio desde su integralidad, que van desde la liberación de la Madre Tierra hasta el proceso de la Educación Propia” (PEBI-CRIC, 2018).

Es en este el horizonte que guía el proyecto de vida de los pueblos indígenas, donde la participación de las comunidades define la educación y apropia la escuela como un proceso formativo entre otros. Y es en este marco de sentidos y significados en el que desde el movimiento social indígena han generado una de las propuestas educativas alternas a la educación oficial.

De ser objetos de políticas a ser conceptualizadoras de las políticas: educación y primera infancia en el norte del Cauca⁹⁷

Una constante histórica en el país ha sido el desinterés del Estado por asumir la educación y la descarga de su responsabilidad en la iglesia católica y en agentes privados, acompañado de un débil sentido de lo público (Helg, 1987; Miñana, 2010). Salvo algunos períodos reformistas esta afirmación sintetiza el lugar de la educación en general y de la política social en particular, dentro de la agenda de gobierno nacional. Por ejemplo, para el caso de la atención a la primera infancia, hasta hace una década aproximadamente las “decisiones de los gobiernos fueron poco innovadoras y estuvieron reducidas a la asignación de recursos para el desarrollo de programas y proyectos que venían desarrollándose desde la década anterior” (Torrado, Gaitán y Bejarano,

⁹⁶ Decreto 1953 de 2014 Crea un régimen especial, con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los Sistemas Propios de los Pueblos Indígenas, hasta que el Congreso Nacional expida la ley que establece el Artículo 329 de la Constitución Política. Entre otras disposiciones, se presentan las definiciones sobre Educación Indígena Propia y Sistema Educativo Indígena Propio –SEIP (Art. 39) y se orientan los objetivos del SEIP (Art. 40) que se debe tener en cuenta para seguir tejiendo el SEIP en cada uno de los territorios indígenas. En este orden de ideas, la Etnoeducación no aplica para los pueblos Indígenas.

⁹⁷ Para efectos de contextualizar las políticas para primera infancia en el marco del estudio de caso, presentamos tan solo algunos puntos centrales del proceso político que han llevado a cabo las comunidades indígenas y afrodescendientes del país, enfatizando en las primeras. Al rescatar tan solo algunos elementos de estas experiencias, consideramos que es una presentación que simplifica su complejidad. Para un acercamiento más detallado invitamos a consultar trabajos como los de: Helg, A. (1987); Bolaños, G, Miñana, C, Ramos, A. y Rappaport, J (2004); Rojas, A. y Castillo, E (2005); Caviedes, M (2016).

2017:87). En el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes es una historia que se sintetiza como proceso que va *de la evangelización a la etnoeducación*.

El vínculo entre los pueblos indígenas y afrodescendientes con el Estado ha estado marcado por la historia de la educación, la cual, hasta hace algunas décadas, se mantuvo bajo el dominio de la iglesia que hizo de la educación un dispositivo para la desintegración cultural e ideológica: un instrumento para la expropiación territorial y para el proceso de asimilación e integración forzosa de los pueblos indígenas a la sociedad hegemónica. La construcción y formalización de una educación acorde con las aspiraciones y necesidades propias de los pueblos marginalizados no suelen tomarse en cuenta, invisibilizando el papel que han tenido las organizaciones sociales (en general) y de corte étnico (en particular), en la creación y consolidación de:

“(…) una multitud de proyectos de educación indígena, educación bilingüe y educación propia que abrieron camino hacia la construcción de modelos educativos que expresan no solo la emergencia de proyectos educativos ‘culturalmente adecuados’, sino de proyectos políticos que cuestionan las lógicas hegemónicas y construyen formas alternativas de participación en la sociedad nacional” (Rojas y Castillo: 2005:59).

En este escenario de *negociar sin ceder derechos* las políticas estatales y las propuestas desde el movimiento indígena cuestionan las lógicas hegemónicas y construyen formas alternativas de participación en la sociedad nacional. Desde la Educación Propia, política educativa de los pueblos, ha elaborado el “Plan semillas de vida”, una apuesta político-organizativa que hoy cuenta con un alcance nacional, debido a la institucionalización de la “modalidad propia e intercultural”, como una modalidad de atención para la primera infancia bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.

Aportes para construir una propuesta desde lo propio: la Asamblea del Proyecto Global

En el año 2015, en el suroccidente colombiano sobre la cordillera central y al nororiente del departamento del Cauca, se llevaba a cabo la Asamblea del Proyecto Global. Como espacio de participación comunitaria a la que se convoca a todas las personas del Resguardo a que participen, se discutía sobre la “*propuesta diferencial de semillas de vida*” en el territorio de Baç Ukwe Cxhabte Kha’buwesx.

El Resguardo⁹⁸-Municipio⁹⁹ Indígena Baç Ukwe Cxhabte Kha'buwesx¹⁰⁰. Actualmente tiene un área de aproximadamente 250km², 17,841 habitantes, en su mayoría (89%) habitan en el área rural¹⁰¹. Está organizado en 35 veredas, agrupadas en tres zonas diferenciadas según la ubicación geográfica en la cordillera y con relación a la altura sobre el nivel del mar: zona alta en donde se encuentra ubicado el casco urbano (-2.500 m.s.n.m./8°C), zona media (1.800 m.s.n.m./17°C) y zona baja (1.000 m.s.n.m./25°C).

Como municipio, está administrado por un Alcalde elegido por voto popular cada 4 años. Como Resguardo indígena, es dirigido por un órgano colegiado conformado por 6 Ne'jwesx, quienes conforman la Autoridad Tradicional Ne'jwesx o "gobernador" en nasa yuwe, la lengua propia del pueblo Nasa. La estructura Ne'jwesx representa todas las zonas del resguardo y su elección se lleva a cabo en las asambleas comunitarias. Junto con los resguardos de Quichaya, Caldon, Pueblo Nuevo y Pitayó conforman los cinco pueblos del gran Cacicazgo de Pitayó, con titulaciones reales que soportaban la propiedad colectiva de este territorio a los indios que en él se encontraban, entre ellos las comunidades Nasa y Misak. Se trata también de una zona que participa en la conformación de una de las organizaciones sociales con mayor tradición político-organizativa en el país: el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC.

En la Asamblea, se manifestaba cómo los programas y las políticas del Estado, en particular en el ámbito educativo para niños, niñas y familias desde antes del ingreso a la escuela, se estaban llevando a cabo en el territorio y en sus intervenciones diferentes miembros de la comunidad manifestaban un gran descontento frente a la implementación que estaba teniendo del programa que operaba en el territorio. Para unos, *el problema era el programa* y lo era porque “los programas del estado no son buenos”, muestra de esto era que “en los últimos dos años no ha funcionado permanente”¹⁰². Las inconformidades se relacionaban con distintos ámbitos de la vida comunitaria.

⁹⁸ Los Resguardos han sido ordenamientos político-administrativos que desde la colonización definieron los territorios en los que se reorganizaron las comunidades indígenas que sobrevivieron a la colonización, instituidos como lugares de indios por la corona española para limitar la mezcla de razas, pero también la expansión que los encomenderos y adelantados realizaban sobre la “tierra firme”.

⁹⁹ En Colombia los municipios son definidos legalmente, como la entidad territorial fundamental de la división política y administrativa del estado. Poseen autonomía fiscal, política y administrativa, con los límites impuestos por la Constitución y la ley.

¹⁰⁰ Significa TIERRA DE CABUYA. La cabuya o fique es una fibra vegetal que se cultiva en la zona.

¹⁰¹ <https://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf>

¹⁰² En los años 2011 y 2012 en el marco de la implementación de la estrategia *De cero a siempre*.

Por parte de las dinamizadoras comunitarias contratadas como docentes y apoyo pedagógico, señalaban serios problemas en *la contratación* pues “no se contratan estables y esto genera que no haya estabilidad”. El sistema de contratación para el momento era por orden de prestación de servicios, un contrato laboral que se corresponde con el proceso de descentralización que propone la estrategia, y que funciona en una lógica del financiamiento de los programas con base en el subsidio a la demanda, es decir, en la que se recibe un monto estipulado para cada “beneficiario” según una serie de condiciones que caracterizan su perfil. Se presentaban problemas de toda índole, desde trámites para la realización de los pagos, hasta el incumplimiento por parte de los operadores. Entonces, si bien en la comunidad se estaban generando nuevos puestos de trabajo a través de los programas, se ponía en cuestión el costo que derivaba en términos de afectaciones al proceso comunitario. Por esto uno de los principales pedidos que se hacía era “que no haya tantos cambios con los docentes” y que “la contratación debe hacerse desde el núcleo de educación¹⁰³ con la orientación de las autoridades”.

Aquí, la comunidad expresaba un conflicto entre los programas que ya estaban operando en el territorio, pues solicitaban “no quitarle los niños a las madres, y darles un certificado”. Con “las madres” se hace referencia al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar (HCB). Para este momento, las madres comunitarias veían amenazada la continuidad de este programa ya que una de las transformaciones que planteaba la estrategia De cero a siempre consistía en transformar esta modalidad de atención para reorganizarla en una nueva modalidad de la estrategia denominada Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

Las madres comunitarias son líderes comunitarias que son elegidas por la comunidad para estar a cargo de los Hogares Comunitarios del Bienestar Familiar. Los HCB tienen una importante trayectoria dentro y fuera del territorio, siendo uno de los pocos programas que el ICBF creó a finales de la década de los años ochenta, a través del cual formalizó el ejercicio de muchas mujeres que en los entornos rurales y de sectores populares organizaron espacios y estrategias de cuidado para niños y niñas de sus comunidades. Tras su institucionalización (Ley 89/1988) se crearon diferentes modalidades de atención dirigidas a la misma población que focalizaba la estrategia De cero a siempre: a) niños de cero a siete años, pudiéndose incluir

¹⁰³ Estructura pedagógica y política encargada de orientar, acompañar y coordinar los procesos educativos en el territorio.

dentro de ellos niños discapacitados, b) niños menores de dos años y c) mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de dos años” (ICBF, Acuerdo 21/1996, Artículo 5).

Así las cosas, la comunidad cuestionaba que no se fortaleciera un programa que ya se conocía, que contaba la legitimidad de las comunidades y a partir del cual podría certificar a las personas que por su experiencia en el mismo podían recibir un sueldo y tener mejores garantías laborales, y no una beca para formar a los nuevos y nuevas docentes encargadas/os de conformar los grupos de atención que planteaba la estrategia. Esto sin mencionar, los conflictos que traía a nivel comunitario, generando tensiones y desarmonías en el tejido social.

También se planteaba la importancia de atender *la formación de los y las orientadoras desde los fundamentos de la Educación Propia*. Entre las demandas que se hacían, se señalaba la importancia de “un personal preparado para la niñez”, “que las madres que lleguen a primera infancia deben ser nasa yuwe hablantes” y “las capacitaciones a los que llegan al programa se deben hacer desde la cosmovisión, la alimentación propia, medicina tradicional y calendario Nasa”.

Los planteamientos de la comunidad se vinculaban directamente con la plataforma de lucha política del CRIC en que se establecía como una de sus reivindicaciones “*formar profesores bilingües para educar de acuerdo con la situación de los indígenas en su propia lengua*” (CRIC, 2011: 17). Con lo cual ponían de manifiesto por un lado que la formación a la que refieren no es a la de “un técnico en primera infancia” como establecía el perfil de contratación del programa. Más bien señala un factor de debilitamiento cultural y una contradicción muy profunda con el programa de lucha, que durante más de treinta años ha sostenido la revitalización de la enseñanza de la lengua propia a niños y niñas indígenas para el fortalecimiento y valorización de su identidad y cultura, en su ser indígena (CRIC, 1983:12).

El perfil de los y las dinamizadoras comunitarias, denominados en el programa “talento humano” cumple además de las acciones que estipula la estrategia, una función política dentro de la comunidad y es a causa de esta tarea que demandan la necesidad de una “formación permanente para ser buen dinamizador, para que sean *excelentes comunicadores* para que *mantengan los lazos y la armonía desde adentro* para después llevarla hacia afuera”.

Por otra parte, señalaban el desconocimiento que se había hecho de *las autoridades indígenas y los saberes propios*. En el primer caso señalaban que “el ICBF no debe ser más que la autoridad del Cabildo”, esto se sustentaba en que la organización a cargo del programa en

ese momento “no había sido consulto con las autoridades veredales, ni con el Cabildo”, y por esto proponían “que el cabildo tome la directriz, desde allí se tiene el conocimiento de base sobre cómo orientamos a nuestros hijos”, a la vez que le demandaban al mismo Cabildo “mirar los lineamientos de la comunidad”, insistiendo en la responsabilidad como autoridad en “*no dejar suelto*” el programa.

Este último señalamiento “*no dejar suelto*” comprende un gesto de reivindicación frente al gesto de desconocimiento al gobierno propio y a través de este, a la comunidad misma por parte del ICBF. En ese sentido, evidencia que las comunidades no se someten pasivamente a los ordenamientos de la institucionalidad, de manera que “los márgenes no son inertes” (Das y Poole, 2018). Es más, si bien las comunidades organizadas en el CRIC han establecido estructuras jerárquicas, a la vez han generado estrategias de circulación en los cargos, como por ejemplo, no ocupar más de dos años un cargo determinado e ir circulando en estructuras y componentes del sistema político-organizativo “es aquí en donde formas alternativas de acción económica y políticas son instituidas” (Das y Poole, 2018:34) lo que no significa que estén despojadas de relaciones de poder.

No se trata de una creatividad romántica, como se puede pensar cuando se señala la importancia sobre del *reconocimiento de los saberes propios*. Al reivindicar por ejemplo, “que se tengan en cuenta los mayores quienes son los que tienen el conocimiento”, frente a la figura del conocimiento científico o experto en manos de los profesionales; y en este caso particular de los/as psicólogos/as de los grupos de atención, que empiezan a ocuparse de problemas que se estaban presentando en las familias, con los niños y niñas, entre esposos y en la comunidad, por fuera del tejido comunitario. En la comunidad se marca un límite restituyendo el lugar del médico tradicional como expresión que reorienta el proyecto cultural y político del programa, en el sentido en que plantea una discusión sobre el lugar que tienen la historia y la cultura de las comunidades y sus conocimientos en ese espacio.

El Plan Semillas de Vida: las políticas como arenas de negociación y disputa de hegemonía.

De acuerdo con las orientaciones de la Asamblea del Proyecto Global, *la estrategia De cero a siempre* se siguió ejecutando en el Resguardo, pero se cambió el operador/a. Ya no era un centro universitario prestador del servicio que venía desarrollando el programa en unas zonas específicas dentro del territorio, sino que esta función la desempeñaría el Cabildo Indígena de Baç Ukwe Cxhabte Kha'buwesx, que en calidad de entidad administradora del servicio ejecuta el programa ahora nombrado como "*plan semillas de vida*".

Como autoridad encargada y delegada por mandato comunitario, se establece que el Cabildo tiene un compromiso, político, ético y social, con "los niños y niñas indígenas del Resguardo, desde la concepción de la vida hasta los cinco años" (POAI, 2014:15). Compromiso correspondiente con los mandatos y lineamientos propios de la comunidad, en donde se orienta que sea una experiencia para avanzar en articular políticas propias del territorio, con las políticas públicas del estado desde la estrategia de *cero a siempre* del gobierno nacional. Un proceso en el cual vemos cómo se trata de desmarginalizarse de los procesos de pensamiento y decisión sobre la práctica social (Escobar, 2014:47).

En el *plan se concibe en clave de tejido*. El pedido de "no dejar suelto" adquiere sentido al construir colectivamente los objetivos, las acciones, las estrategias y los caminos que orienten los sabedores ancestrales dentro de la concepción del inicio del ciclo vital. *La atención integral* a la primera infancia dentro del plan semillas de vida se entiende como la forma cultural de orientar el tejido de la vida por parte de cada comunidad, dentro de las concepciones del desarrollo humano. Los *niños y niñas se conciben como sujetos de derechos*, tanto en la política territorial como en la asistencia de un buen comienzo de vida, en el que se garantice desde una perspectiva cultural, territorial y desde la orientación espiritual la atención, el cuidado, la protección, la salud, la nutrición y la educación inicial.

El "Plan semillas de vida" se organiza en un primer momento en el Plan Operativo de Atención Integral -POAI- en el que se establece el proceso de atención de *los niños niñas y sus familias, de las mujeres gestantes y madres lactantes*, sobre los cuales se deben construir los objetivos acciones y pasos que el Cabildo Indígena de Baç Ukwe Cxhabte Kha'buwesx llevará adelante orientando su operación en el contexto de *los derechos de las niñas y los niños que estipule el tejido de vida*. Todas estas estrategias están encaminadas a promover la atención

integral a la familia Nasa para que gocen de una mejor calidad de vida bajo los principios del derecho a la diferencia y la autodeterminación, la protección y fortalecimiento de los más débiles y los más humildes y la construcción de una vida digna como pueblo. La atención a las familias debe recoger los sueños necesidades y aspiraciones que tienen las comunidades, que se plasman en sus Planes de Vida.

El horizonte de sentido como programa es darle vida y cumplimiento a los mandatos que las comunidades han establecido para el componente de la familia, un mandato político, pedagógico y administrativo, orientado por la plataforma política de lucha en su décimo punto de la plataforma de lucha del CRIC “fortalecimiento de la familia como núcleo esencial de la organización”. Teniendo en cuenta que:

“queremos no una familia nueva, porque la familia ya está, nosotros aportamos para tener una familia dinámica, armoniosa, con criterio de territorio, con criterio de organización política y pertinencia territorial, que conserve la cultura y su permanencia. Mejor dicho, una familia del mundo Nasa y Misak, desde adentro y desde afuera. Esto es un acordó de un Congreso”.

La implementación de la modalidad CDI medio familiar es la modalidad de atención con que articula el territorio con la estrategia, la promoción y la garantía de un desarrollo de acciones enmarcadas dentro de una perspectiva de derechos y la articulación de planes y acciones que desarrolla el Gobierno Nacional. Más allá de esta definición en los grupos de atención en el propio *plan*, en el terreno los y las dinamizadoras/es atravesaban por una experiencia muy distinta:

“Aunque si había unos parámetros, pero siendo sinceros no como que no se entendía. Como que no sabíamos para donde coger y también por el poco tiempo que se tenía. Entonces ya en cuanto a la parte de educación se empezaron a hacer la formación desde algo integral (Entrevista a dinamizador comunitario).

Este momento del desarrollo de la estrategia podría leerse como un proceso de creación de la institucionalidad y la normatividad que reglamenta el *Plan de Semillas de Vida*. Expresión de como las políticas, como tecnologías de gobierno son simultáneamente voluntarias y coercitivas, pues si bien se estaba caminando en la coordinación de la estrategia por parte de las autoridades propias en el Resguardo, en la construcción del POAI quedan restringidos al formato, tiempos y al lenguaje institucional que plantea la estrategia. Sin embargo, no es una restricción que se lleva a cabo por completo, vale recordar que “en cuanto a los efectos y no tanto respecto a los orígenes las políticas tienen agencia, independientemente de la voluntad de sus creadores” (Shore, 2010: 45).

La vida no se negocia de a pedacitos: la disputa de sentidos por la identidad y la autonomía desde las “semillas de vida”

Una de las reflexiones en el marco de los encuentros del equipo de coordinadores en el territorio para construir la propuesta de atención diferencial desde el Sistema Educativo Indígena Propio planteaba que el problema no estaba en el programa, sino en los *efectos* que observaban en el tiempo que llevaba operando. A pesar de los cambios identificaban que la autonomía y la autodeterminación como pueblos indígenas se seguía viendo afectada. Así, por ejemplo, manifestaban que:

“la primera infancia es un programa del gobierno y por lo tanto trae muchos vicios, ya tiene un paquete para que se eduque al niño como piensa el blanco. De la misma manera con la alimentación que el 100% procesado con químico”.

En la misma línea del comentario anterior, mencionaban que las familias, dinamizadores e incluso coordinadores percibían que la entrega del refrigerio, del complemento nutricional y de bienestarina, estaba transformando las prácticas y costumbres de alimentación de niños y niñas que asistían al programa, generando un rechazo por la comida que podía prepararse a partir de los alimentos que se cosechaban ahí mismo en el territorio. Las familias interpelando a coordinadores del programa les preguntaban:

“el gobierno qué está pensando con estos programas ¿acabarnos la salud? la multinacional ya está conquistando a nuestros niños”.

Las familias entendían que desde su participación en el programa muchas de sus prácticas de alimentación se habían alterado, pero además que estaban corriendo un riesgo “el riesgo es que nos los están quitando a temprana edad y los niños van a tener muchos riesgos –afecto familia, pérdida de la lengua materna, los valores culturales, rituales y lo saberes propios, ancestrales”. En otras palabras, señalaban un proceso de aculturación, que en el marco de la historia de sus comunidades pone en alerta su pervivencia cultural.

Para los Nasa, decir “*nos están quitando a temprana edad*” era reconocer que, a nombre del programa y sus beneficios, los lazos y vínculos sociales se estaban transformando, en particular porque los alejaba del trabajo y cuidado de la tierra, de la huerta *tul base de la* alimentación y economía propia, es decir, de su propia sustentabilidad. La alerta derivó en pedir a las autoridades que “los programas de estrategia De cero a siempre deben revisarse por las autoridades tradicionales y zonales, para darle un direccionamiento político”, en el que se incorpore

“trabajar el nasa yuwe, desde el Sistema Educativo Indígena Propio, que debe estar acorde con nuestro proceso, no deberá ser escolarizado y que se hable desde las mismas familias los valores culturales”.

Así la misma comunidad volvía a establecer los principios de lucha organizativa que atravesaban su apuesta política. Bajo el principio de unidad que fundamenta el proceso político-organizativo, se requería que el programa no estuviera únicamente a cargo de los operadores, sino que se generaran espacios de trabajo con líderes de la comunidad, la importancia de reconocer el territorio y como dicen “experimentarlo”.

Esta fue una de las diferentes propuestas que se hicieron en espacios coordinados por el núcleo de educación. Si bien muchas de estas propuestas implicaban caminos más complejos que otros, hubo una conceptualización que definió la ruta para la construcción de lo que hoy conocemos como “*camino político, pedagógico y administrativo para el despertar de las semillas de vida en el marco del SEIP*”.

La modalidad propia e intercultural: un proceso de "abajo hacia arriba"

Semillas de vida es un concepto que disloca la hegemonía del pensamiento sobre la vida como objeto, en principio se entiende como una categoría distinta para nombrar a niños y niñas, pero también se extiende a las demás semillas de los pueblos indígenas, a saber: semillas de autoridad, semillas de esperanza, semillas de identidad, entre otras. Es decir, a la comunidad en conjunto y en la relación que cada una de las semillas tendrá en los diferentes momentos de vida. Si bien se tiene en cuenta la singularidad física y los cambios que atraviesan los niños con relación a los mayores y las mayores para la realización de distintas actividades y tareas, los vínculos de las semillas de vida no se circunscriben estrictamente al ámbito que separan el mundo privado/público ni al familiar más inmediato, sus lazos se construyen en relación con la comunidad y los seres que habitan la Yat Wala –Gran Casa-.

Como semillas, los seres están en permanente transformación (Yule y Vitonás, 2012), en la relación consigo mismos y los otros, que se produce conforme van adquiriendo mayor autonomía con relación a los adultos y con los demás seres que habitan el territorio. La inserción en las actividades comunitarias acontece tomando en cuenta dimensiones que involucran la relación del niño a nivel corporal, simbólico y espiritual. Es una concepción que alude más a las relaciones entre *seres* que habitan y comparten un territorio, que a momentos diferenciados en clave de capacidades o habilidades individuales. en ese sentido, el énfasis en los vínculos prioriza el lazo social por sobre los individuos.

Descolocándolos de las definiciones abstractas y cargadas de relaciones que están fuera de los sentidos propios, *semilla de vida* es un concepto que apela a una experiencia situada, resistiendo los universalismos que desde la noción de identidad ha simplificado las relaciones intergeneracionales. En ese sentido, las semillas de vida involucra un modo para pensar relaciones y no identidades, por lo que se trata de una apuesta por definir los saberes a partir de sus intereses y su propio horizonte local, conectado a metáforas sobre las prácticas de siembra, en otras palabras, es un categoría que al confrontar y proponer alternativas a la propuesta oficial, evidencia el proceso de resistencia a un modelo único de sociedad, e instala desde las bases del proceso político-organizativo horizontes que interpelan las bases y efectos de sostener y reproducir el proyecto de sociedad hegemónico. Para fraseando a Pellegrino “los indígenas se apropian creativamente de las *políticas públicas* para apalancar sus propios proyectos políticos” (2017).

En esta apropiación, es también posible leer cómo desde las comunidades y procesos sociales toman fuerza las palabras de Fals Borda al señalar la importancia de:

“Confrontar el desarrollo –no aceptarlo como la panacea (...) es una necesidad vital para nosotros los del mundo dependiente. Vital porque en ello se juegan la autonomía, la personalidad y la cultura, las bases productivas y la visión del mundo que nos han dado el hálito de vida como seres humanos y pueblos dignos de respeto y de un mejor futuro” (en Escobar, 1996: 9)

CONCLUSIONES

El objetivo de nuestra investigación consistió en analizar la emergencia, los usos y efectos de la implementación de las políticas para la primera infancia y su relación con los procesos de regulación y reordenamiento de las relaciones sociales dentro de sectores populares. Al inscribir nuestro trabajo en el campo de estudios sociales sobre infancia, específicamente sobre el gobierno de la infancia, nos enfocamos en las modalidades que adoptan las políticas sobre primera infancia y sus articulaciones con asuntos sociales más amplios como la desigualdad y los procesos diferenciación basados en marcaciones de género, etnia y clase.

Así mismo, al adoptar la analítica del gobierno como enfoque teórico y metodológico pudimos dar cuenta de la primera infancia como una formación discursiva. De acuerdo con esto, recorrimos tres dimensiones que configuran el discurso de la primera infancia. En primer lugar, exploramos el surgimiento de la infancia como un campo de saber a partir de retóricas que la abordan como un período de vida y que refiere a los niños y las niñas. Nuestro análisis busca demostrar que más que un momento natural de la vida, la infancia como discurso nos remite a proyectos históricos, prácticas sociales y modos de gobernar y orientar la conducta. De tal manera que su uso se extiende más allá de su referencia a la población de niños y niñas en donde sus usos pasan a configurar un sistema de relaciones basadas en dicotomías como adulto/niño, hombre/mujer, civilizado/primitivo, normal/desviado, entre otras. Mostramos además como estas dicotomías se despliegan incesantemente en otras formas de diferencia en las que siempre lo adulto, blanco, europeo, moderno ocupa el lugar positivo de la ecuación, en otras palabras, se ubica en el lado de la completitud y el otro en la carencia. Aunque las tres narrativas son más relevantes en unos momentos y cambian su denominación, mostramos cómo sus enunciados se actualizan o permanecen en tanto tienen como soporte el proyecto de progreso.

En segundo lugar, proponemos cómo estas narrativas se reinscriben en la emergencia de un nuevo sujeto: la primera infancia. De manera específica, estudiamos cómo disciplinas diversas como la medicina, la pediatría, la puericultura, entre otros dan forma a nuevos modos de normalización y gobierno de la infancia a nombre de la ciencia y el saber académico. En la primera parte, revisamos la forma como este nuevo sujeto está en línea con nuevas modalidades de gobierno que buscan el control de la vida. Al romper con los modos tradicionales, incorporan mecanismos, instrumentos y herramientas inéditos que van a determinar modos más sofisticados de control social, como por ejemplo, el control de la natalidad en las sectores

populares. Los discursos eugenésicos de comienzos de Siglo XX se actualizan pero ya no basados en supuestos morales sino a partir de un aparato médico y de redes de intercambio de saberes desde los que se hace hegemónicos la atención a la infancia como determinante en el destino de las naciones.

Exploramos el rol que han tomado las políticas públicas en el gobierno de la primera infancia. Pudimos ilustrar como, a nombre de la primera infancia se han desarrollado formas de intervención que, al hacer uso de mecanismos tecnocráticos, burocráticos y diplomáticos, han profundizado formas de control social más focalizadas, diferenciadas y sutiles. El estudio de la estrategia “De cero a siempre” nos permitió dar cuenta de cómo se estructura un gran aparataje institucional para la intervención en la primera infancia que, en razón a su naturalización, no es posible discutirlo. Parafraseando a Silvia Rivera Cusicanqui, en la modernidad las palabras no designan sino que encubren. Al problematizar la categoría podemos entender como en el entramado de relaciones que configuran la primera infancia se pone de presente cuales son los usos y efectos que tienen en el universo de las relaciones sociales y de poder.

Finalmente, al examinar la dimensión de las éticas y las subjetividades, tomamos como caso la implementación de políticas en territorios indígenas, para dar cuenta de las resistencias que también constituyen el gobierno de la primera infancia. Más que demostrar el éxito o el fracaso de la estrategia “De cero a siempre”, nos interesaba mostrar las tensiones y posibilidades que surgen al pensar el gobierno no como una imposición del Estado, sino un sistema de relaciones de fuerza en donde las personas que son objeto de las políticas reaccionan de maneras indeterminadas. Sin el ánimo de esencializar la diferencia cultural ni de proponer el caso como paradigmático, haber examinado el proceso en una comunidad indígena nos permitió ver la categoría de primera infancia como una entre muchas posibles.

Al estudiar la dimensión etarea de la cuestión social como parte de los sistemas clasificatorios más amplios que subyacen a una sociedad en particular y la estructuran, fue posible analizar la complejidad de vínculos y relaciones que se ocultan en la imposibilidad de discutir la naturalización de los modos en que la injusticia social toma forma en la experiencia a través de la primera infancia. En suma, propusimos otros enfoques para pensarla como un régimen discursivo que despliega procesos de normalización, diferenciación y regulación social, fuertemente ligados a proyectos globales que vinculan el problema de la infancia con agendas de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcubierre, Beatríz (2018) “De la historia de la infancia a la historia del niño” En Lionetti, L., Cosse, I., & Zapiola, M. C. *La historia de las infancias en América Latina*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Alfageme, E.; Martínez, M y Cantos, R (2003) *De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción*. Madrid. Edición Plataforma de Organizaciones de Infancia.
- Álvarez-Uria, Fernando y Varela, Julia (1991) *Arqueología de la escuela*. Ediciones La Piqueta.
- Alzate, M. V. (2004). El “descubrimiento” de la infancia (I): historia de un sentimiento. En *Revista Electrónica de Educación y Psicología*, 1, 1-11.
- Álzate, María Victoria (2003) *La infancia, concepciones y perspectivas*. Editorial Papiro. Pereira.
- Amador, Juan Carlos (2009) “La subordinación de la infancia como parámetro biopolítico y diferencia colonial Colombia 1920-1968” En *Revista Nómadas*, Núm. 31, octubre, 2009, pp. 240-256. Universidad Central, Bogotá. Colombia
- Anderson, Jeanine (2016) *Las infancias diversas: estudio fenomenológico de la niñez de cero a tres años en cuatro pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. UNICEF Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/5103>
- Arango, Ana María (2015) “Saberes y prácticas sonoras y corporales en la primera infancia en el Chocó” en Díaz, Maritza y Caviedes, Mauricio *Infancia y Educación: análisis desde la antropología*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Pág. 95-111
- Aries, Phillipe ([1962] 1987) *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Ed. Taurus, Ensayistas.
- Aries, Phillipe (1986) “La infancia”. En *Revista de Educación*, N° 281 “Historia de la infancia y la juventud”. Pág. 5 – 18. Recuperado de <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:6a80cb9f-25b5-4d32-8783-07a5c6fa1397/re28100507-pdf.pdf>
- Aries, Phillipe (1995) “El niño y la calle. De la ciudad a la antigüedad” en *Ensayos de la memoria 1943-1983*. Ed. Norma. Bogotá.
- Aronson, Paula (2007) “El retorno de la teoría del capital humano” En *Fundamentos en humanidades*, Universidad Nacional de San Luis, Argentina, Año VIII
- Baraldi, Claudio., & Cockburn, Tom. (Eds.) (2018) *Theorising Childhood: Citizenship, Rights and Participation*. Springer.
- Barna, Agustín. (2012) “La Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador”, en *KAIROS*, Revista de Temas Sociales, Proyecto Culturas Juveniles, Universidad Nacional de San Luis, año 16, N° 29, mayo de 2012. Recuperado de <http://www.revistakairos.org/convencion-internacional-de-los-derechos-del-nino-hacia-un-abordaje-desacralizador/>
- Barna, Agustín. (2015) *La gestión de la infancia entre lo local y lo global una etnografía sobre intervenciones destinadas a “restituir derechos de niños” en dispositivos estatales en el marco de la Leyes de Protección Integral*. Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina recuperado de http://repositorio.filo.uba.ar:8080/bitstream/handle/filodigital/4338/uba_ffyl_t_2015_909819.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Baronnet, Bruno., & Patiño, Katia (2017). Infancias indígenas y construcción de identidades. *Argumentos, Estudios Críticos de La Sociedad*, (84), 17-36. Recuperado de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/33>
- BIRD (1950) *The basis for a development program for Colombia: report of a misision*. Washington
- Boltanski, Luc (1974) *Puericultura y moral de clase* Ed. Laia/Barcelona.
- Bourdieu, P. (1990). *La juventud no es más que una palabra*. Sociología y cultura, Grijalbo/Conaculta, Colección Los Noventa, México.
- Buisson Ferdinand y Durkheim, Emile ([1911] 1988) “Infancia” En *Revista Colombiana de Educación* No. 19 I Semestre. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia.
- Burchell, Graham, Colin Gordon, and Peter Miller. (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University of Chicago Press.
- Bustelo, E. (2007) *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calvo, Oscar y Saade, Marta (2002) *La ciudad en cuarentena. Chicha, patología social y profilaxis*. Bogotá: Ministerio de Cultura.

- Camargo, Alexander (1999) *El discurso eugénico y la elite médica en Colombia (1920-1936)*. Tesis de grado. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de sociología, Facultad de Ciencias Humanas.
- Carli, Sandra (2017) “La infancia en perspectiva histórica: política, pedagogía y desigualdades sociales. Los desafíos de la investigación en América Latina” en Stolkiner, Alicia y Minnicelli, Mercedes (Ed.) *“Biopolítica e Infancia niños, niñas e instituciones en el contexto latinoamericano”*. Universidad de Guadalajara.
- Castillo, Alberto del (2006) *Conceptos, imágenes y representaciones de la niñez en la Ciudad de México, 1880 – 1920*. México, D.F. Colegio de México, Instituto Mora.
- Castillo, Elizabeth (2017) “Indígenas y afrodescendientes. Ausentes e invisibles en la política de educación inicial colombiana” en Duran, Ernesto y Torrado, María *Políticas de infancia y adolescencia ¿camino a la equidad?* Universidad Nacional de Colombia. Colección CES.
- Castro-Gómez, Santiago (2005) *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca/Universidad Javeriana. Popayán.
- Castro-Gómez, Santiago (2009). *Tejidos oníricos: movilidad, capitalismo y biopolíticas en Bogotá (1910 -1930)*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana
- Castro-Gómez, Santiago (2010) *Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Siglo del Hombre Editores. Pontificia Universidad Javeriana. Instituto Pensar; Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Castro-Gómez, Santiago y Restrepo, Eduardo (2008). *Genealogías de la colombianidad: formaciones discursivas y tecnologías de gobierno en los siglos XIX y XX*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Castro-Gómez, Santiago. (2010) *La hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Chakrabarty, Dipesh ([2000] 2008) “Introducción: la idea de provincializar a Europa” y “La postcolonialidad y el artificio de la historia” En: *Al margen de Europa. Pensamiento poscolonial y diferencia histórica*. pp. 29-80. Barcelona: TusQuets Editores.
- CIPI (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. En https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf
- Colángelo, María Adelaida (2012) *La crianza en disputa: la medicalización del cuidado infantil en Argentina, entre 1890 y 1930*. Tesis de Doctorado. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26268>
- Cosse, Isabella., Llobet, Valeria., Villalta, Carla., y Zapiola, María Carolina (Orgs.) (2012) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Editorial Teseo. Buenos Aires.
- CRIC (2004) *¿Y qué pasaría si la escuela? 30 años de construcción de la educación propia*, Popayán, El Fuego Azul.
- CRIC (2011) *“Sistema Educativo Indígena Propio SEIP”*. Consejo Regional Indígena del Cauca.
- CRIC (2011). *Sistema educativo indígena propio SEIP*. Primer documento de trabajo. Popayán.
- Cubillos, Paula (2017) *L'État social au Chili sous le prisme des politiques de l'enfance: continuités et inflexions 1973-2013*. Tesis de Doctorado en Sociología. Francia: Universidad Paris Descartes, Paris Sorbonne Recuperado de <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02191450/>.
- Cubillos, Paula (2019) *Neoliberalismo, focalización e infancia en Chile: 1973-2010*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 81, Núm. 3 (julio-septiembre, 2019). Pp: 611-636. Ciudad de México.
- Cuchillo S. y Ordoñez L. (2015) *“Semillas de autoridad tradicional escolar. Generando procesos políticos organizativos en la escuela desde 1995”*. Territorio Ancestral Sa'th Tama Kiwe, Jambaló, Cauca.
- Cussiánovich, A.; Castro, J. M.; Tejada, L.R.; Valencia, J y Figueroa, E (2009) *Participación de los niños y niñas*. Balance a los veinte años de la Convención. IFEJANT. Lima.
- Cussiánovich, Alejandro (2008) *“Ensayos sobre infancia I. Sujetos de derechos y Protagonismo”*. IFEJANT. Lima.
- Cussiánovich, Alejandro (2010) *“Ensayos sobre infancia II. Sujetos de derechos y Protagonismo”*. IFEJANT. Lima.
- Cussiánovich, Alejandro (2011) *“Hacia un nuevo contrato social por la dignidad de los niños y niñas”* IFEJANT. Lima.

- Cussiánovich, Alejandro y Márquez A. (2002) *Hacia una participación protagónica de niños, niñas y adolescentes*. Lima. Save the Children Suecia.
- De Certain, Leonor (2009) *La política de primera infancia y las madres comunitarias*. Zona próxima: revista del Instituto de Estudios Superiores en Educación, 2009, No 11, p. 86-101.
- De La Cadena, Marisol (2012) *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Envió Editores. Popayán.
- De Marinis, Pablo (1999) “Gobierno, gubernamentalidad. Foucault y los anglofoucaultianos O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo” en Selgas, Fernando y Ramos, Ramón (Comp) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Dean, Mitchell (1999) *Governmentality: Foucault, power and social structure*. Sage.
- Domingues José Mauricio (2009) Global modernization, ‘coloniality’ and a Critical Sociology for Latin America. En *Theory, Culture & Society* Vol. 26 (1): 112–133 DOI: 10.1177/0263276408099018.
- Donzelot, Jacques ([1977]1998) *La policía de las familias*. Ed. Pre-textos. Barcelona.
- Donzelot, Jacques (1979) The poverty of political culture. En *Ideology & Consciousness*, 5, 73–86.
- Dreyfus, Hubert y Rabinow, Paul (2001) *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. UNAM, México
- Durán, Ernesto y Torrado, María C (Eds.) (2017) *Políticas de infancia y adolescencia ¿camino a la equidad?* Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Durán, Ernesto y Valoyes, Elizabet (Eds.) *Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia. Reflexiones sobre lo aprendido*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia
- Elías, Norbet (1989) *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. 1ªed. -México: FCE.
- Escobar, Arturo (1984) “Discourse and power in development: Michel Foucault ante the relevance of his work to the third world” En *Alternatives: global, Local*; Political Winter (1984-85) pp. 377-400.
- Escobar, Arturo (1994) “El desarrollo sostenible. Realidad y mitos” En *Revista Esteros*, # 3-4. Bogotá.
- Escobar, Arturo (1996) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Ed. Norma.
- Escobar, Arturo (2005) “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- Escobar, Arturo (2017) *La invención del desarrollo*. 2ª Ed. Universidad del Cauca. Popayán.
- Fanon, Franz (1963) *Los condenados de la tierra*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Fonseca, Claudia (1999) “Quando cada caso não é um caso”. *Revista Brasileira de educação*, Vol. 10, no 1, p. 58-78. Recuperado de http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-2/Educao-MII4SF/Miriam/RBDE10_06_CLAUDIA_FONSECA.pdf
- Fonseca, Claudia (2005). Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. *Saúde e sociedade*, 14(2), 50-59. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0104-12902005000200006>.
- Fonseca, Claudia (2011) “Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo”. En Cosse, Isabella; Llobet, Valeria; Villalta, Carla y Zapiola, María Carolina (2011) *Infancias: políticas y saberes en la Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Teseo
- Fonseca, Claudia. y Schuch, Patrice (2009) *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*, UFRGS-Editora, Porto Alegre, pp. 9-17.
- Fonseca, Claudia., y Cardarello, Andrea (1999). “Direitos dos mais e menos humanos”. En *Horizontes antropológicos*, 5(10), 83-121.
- Foucault, Michel ([1980] 1991) *Historia de la sexualidad. Vol.I: La voluntad de saber*. Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel ([1989] 2009) *El nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Ediciones Akal.
- Foucault, Michel (1978) *Power/Knowledge: selected interviews & other writings 1972-1977*. Colin Gordon (ed.) New York. Pantheon.
- Foucault, Michel (1984) *La arqueología del Saber*, 10ª edición siglo XXI Foucault,

- Foucault, Michel (1988) *On problematization*. En *The History of the Present*”, 4 (4), 16-17.
- Foucault, Michel (1991) *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa. Foucault, Michel (1996) “La verdad y las formas jurídicas”. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, Michel (1991) *Saber y verdad*. La Piqueta. Madrid.
- Foucault, Michel (1993) *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las Ciencias Humanas*. Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (1999) "Estructuralismo y posestructuralismo". En *Obras esenciales*. Volumen III: Estética, ética y hermenéutica. Barcelona: Paidós.
- Foucault, Michel (2001) “El sujeto y el poder” en Dreyfus, H y Rabinow, P. *Michel Foucault más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires. Nueva Visión.
- Foucault, Michel (2006) “Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France 1977-1978” 1ª ed. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica -FCE-.
- Foucault, Michel. (1997) *Ethics: Subjectivity and Truth. Essential Works of Michel Foucault, 1954–1984*. Vol. 1. New York: New Press.
- Fraser, Nancy (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica social feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en *Revista Debate Feminista*, México, Vol. 03, p. 3-40, mar.
- Gaitán, María Consuelo (2020) *Construcciones del bienestar de la infancia. Caracterización del proceso de cuidado infantil en una implementación del programa de Hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* Tesis Doctorado. Sin Publicar.
- García, Emilio (1998) *Derecho de la infancia-adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral*. Cátedra por la niñez de Colombia “Ciro Angarita”. 3 ed. Colombia: UNICEF.
- Glockner, Valentina (2014) *Trabajo infantil y regímenes de gubernamentalidad: slums flexibles, Ongs y producciones de subjetividades en la India contemporánea*. Tesis Doctoral. Ciudad de México: Departamento de Antropología UAM-Iztapalapa.
- González, Melissa (2018) “Políticas de atención a la primera infancia en Colombia: una manifestación biopolítica” En Barragán, Bernardo (Editor) *Reformas educativas: escolarización y gubernamentalidad en Colombia*. Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica. Universidad de Antioquia.
- Gros, Christian (2000) *Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-
- Guber, Rosana (2004) *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.
- Hall, Stuart ([1992] 2010) *Hall Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Bogotá-Quito-Lima: Envió Editores-Instituto Pensar-Universidad Andina-IEP.
- Hall, Stuart ([1992] 2013). “Occidente y el resto: discurso y poder”, en: *Discurso y poder*. pp. 49-113. Huancayo: Melgraphic
- Hall, Stuart (2007) “Epilogue: through the prism of an intellectual life”. En Meeks, Brian (Ed.). *Culture, Politics, Race and Diaspora*. Kingston: Ian Randle Publishers, pp.269-291.
- Hall, Stuart (2017) *Estudios Culturales 1983. Una historia teórica*. Paidós. Buenos Aires.
- Hecht, Ana Carolina y Szulc, Andrea (2006) “Los niños indígenas como destinatarios de proyectos educativos específicos en Argentina”. En: *Qinasay. Revista de Educación Intercultural Bilingüe*. Año 4. N° 4. Cochabamba: PROEIB Andes / GTZ. 45-66. ISBN 2-3-24-03.
- Helg, Aline ([1984]1987) *La educación en Colombia 1918-1957. Una historia social, económica y política*, Bogotá, CEREC.
- Helg, Aline (1989) *Los intelectuales frente a la cuestión racial en el decenio de 1920: Colombia entre México y Argentina*, Estudios Sociales, órgano de la Fundación Antioqueña de Estudios Sociales, Medellín, N. 4, 1989, p. 29-53.
- Hendrick, Harry (1994). *Child Welfare: 1872-1989: England*. Routledge.
- Hernández, Fernando., & Rodríguez, Tania (2012) “Genealogía de las herencias coloniales: Entrevista a Santiago Castro-Gómez”. *Andamios*, 9 (20), 187-199.
- Holguín, Henry (1984) *Descripción y análisis de la polémica de la raza en 1920 en Colombia*. Tesis de grado, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Filosofía.

- ICBF (2016) *Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia*. En https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/lm5.pp_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v2.pdf
- ICBF (2017). *Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia*. En https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/lm5.pp_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v2.pdf
- ICBF (2019). *Proceso Direccionamiento Estratégico. Procedimiento seguimiento a la ejecución de metas sociales y financieras a nivel nacional, regional y centro zonal*. En https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/p9.de_procedimiento_seguimiento_metas_sociales_y_financieras_v3.pdf
- IIPE-UNESCO y OEI (2009). *Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2009*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186328>
- IIPE-UNESCO y OEI (2010). *Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina. Marco teórico y metodológico*. Recuperado de https://www.oei.es/historico/articulos_oei/siteall.pdf
- Inda Jonathan. X. (2011) “Analítica de lo moderno, una introducción”. En Tabula Rasa. Bogotá-Colombia, No.14. Enero-junio 2011, pp. 99-123.
- Inda, Jonathan. X. (Ed.). (2008). *Anthropologies of modernity: Foucault, governmentality, and life politics*. John Wiley & Sons.
- Irwin, Lori. G., Siddiqi, Arjumand., & Hertzman, Clyde (2007) *Desarrollo de la primera infancia: un potente equalizador*. Global Knowledge for Early Child Development, Human Early Partnership. Recuperado de http://158.232.12.119/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf
- Jackson, Elena & Sosenski, Susana (eds.) (2012) *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*. México: UNAM.
- James, Allison., Jenks, Chris., & Prout, Alan. (1998) *Theorizing childhood*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd.
- Jenks, Chris (1996) *Childhood*. London and New York, Routledge.
- Jiménez López, Miguel (1920) “Nuestras razas decaen: algunos signos de degeneración colectiva en Colombia y en los países similares”, En *Los problemas de la raza en Colombia*, Bogotá, Cromos, 1920, p. 3-78.
- Karmiloff, Kyra y Karmiloff-Smith, Annette (2005) *Hacia el lenguaje. Del feto al adolescente*. Morata.
- Karmiloff-Smith, A. (1981) “Getting development differences or studying child development”. En *Cognition*, 10, pp. 151-158.
- Key, Ellen (1906) *El siglo del niño*. Trad. de M. Domengue. Barcelona, Heinrich.
- Laiton Roza, Sandra Milena; Olmos Rincón, Yedsenit (2013) *La protección infantil en Colombia, una sospecha por el cuidado de los niños (1960-1990)*. Tesis de Grado Universidad Pedagógica Nacional.
- Lander, Edgardo., y Castro-Gómez, Santiago (2000) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Lebret, Lous (1958) *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*. Misión economía y humanismo. Bogotá.
- Lemke, Thomas (2017) *Introducción a la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- Liebel, Manfred (2000) *La otra infancia*. IFEJANT. Lima
- Liebel, Manfred (2006) *Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Liebel, Manfred (2007) “Paternalismo, participación y protagonismo infantil” En *Participación infantil y juvenil en América Latina* (1ª. Ed) pp. 113-146 Universidad Autónoma Metropolitana de México.
- Llaguno, Esteban (2010) *La planificación y la Alianza para el Progreso*. Rebelión. Costa Rica. Recuperado de <https://rebellion.org/la-planificacion-y-la-alianza-para-el-progreso-1961-1965/>
- Llobet Valeria (2012) “Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia”. En *Frontera Norte*. 2012, vol.24, n.48.p. 7-36, jul. –dic.

- Llobet Valeria (2014) “La producción de las necesidades infantiles en las políticas de protección de derechos”. *Revista Psicología em Estudo*, Brasil, Vol.19, n.3, p. 369-380, jul/set.
- Llobet Valeria (2015). “La infancia y su gobierno una aproximación desde las trayectorias investigativas de Argentina”. *Política & Trabalho. Revista Ciências Sociais*, No. 43, p. 37-48 julho/dezembro.
- Llobet, V. (2006). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la psicología. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4 (1), 149-176.
- Llobet, V. y Franco, S. (2019) Los Centros de Desarrollo Infantil y los procesos de institucionalización del cuidado de la infancia en la provincia de Buenos Aires. En *Dinámicas territoriales de género* (pp. 1-21). Buenos Aires: CLACSO.
- Llobet, Valeria (2005). Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos. En J. Arzate (Ed.), *Políticas sociales en Latinoamérica. Perspectivas comparadas*. México: Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/revistas/adjuntos/Clase%206%20-%20Llobet%20V%20Políticas%20Sociales%20en%20Argentina.pdf>
- Llobet, Valeria (2009) *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*. Noveduc. Buenos Aires.
- Llobet, Valeria (Comp.) (2013) *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Llobet, Valeria y Paz, Florencia (2019) “Regulaciones sobre filiación y familia en la definición de los derechos ciudadanos entre fines de siglo XIX y principios de siglo XX (Argentina, Chile, Uruguay)” en *Revista Diálogos* <http://dx.doi.org/10.4025.dialogos.v23i3>
- Londoño-Blair, Alicia (2007) *El cuerpo limpio. Higiene corporal en Medellín, 1880-1950*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Magistris, Gabriela (2013) “La territorialización de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires” En *X Jornadas de sociología de la UBA*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Acta Académica Buenos Aires. Recuperado de <http://www.aacademica.org/000-038/480>
- Magistris, Gabriela (2016) *El gobierno de la infancia en la era de los derechos. Prácticas locales de “protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes” en dos municipios del conurbano bonaerense*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/26>
- Magistris, Gabriela (2018) *Tecnologías contemporáneas del gobierno de la infancia*. 5tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.aacademica.org/5jornadasinfancia/23>
- Martínez Boom, Alberto (2011) “UNICEF... dejad que los niños vengan a mí”. En *Revista Educación y Pedagogía*, Vol. 23, núm. 60, mayo-agosto. Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.
- Marzonetto, Gabriela (2016) *Educación inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados*. Documento N° 95, Documentos de Trabajo CIEP.
- Marzonetto, Gabriela y Mayol, Mercedes (2020) *La Educación inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los niños y niñas de 3, 4 y 5 años*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO
- Mejía, M. R., & Mejía, L. R. (1905) *Elementos de pedagogía: obra adoptada como texto para las escuelas normales de Colombia*. Imprenta Eléctrica.
- MEN (2005) *Lineamientos De Política Para La Atención Educativa A Poblaciones Vulnerables*. Ministerio de Educación Nacional Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales Ministerio De Educación Nacional Bogotá, Colombia. Julio.
- MEN (2009). *Guía No. 35. Guía operativa para la prestación del servicio de Atención Integral a la Primera Infancia*. En https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-184841_archivo_pdf.pdf
- Merry, Sally Engle, & Conley, John (2011) “Measuring the world: Indicators, human rights, and global governance”. *Current anthropology*, Volume 52, Supplement 3, April.
- Meyers, Robert (2003) “Notas sobre “la calidad” de la atención a la infancia”. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (1).

- Milanich, Nara (2001) “Los hijos de la Providencia: el abandono como circulación en el Chile decimonónico”. En *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 5(1). Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/162595312.pdf>
- Milanich, Nara (2009) *Children of Fate: Childhood, Class, and the State in Chile, 1850–1930*. Duke University Press.
- Milanich, Nara (2012) “Latin american childhoods and the concept of modernity” en Fass, Paula (Ed) *The routledge history of childhood in the western world*. Routledge.
- Milanich, Nara (2020) *Ciudad de extraños*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/lento/articulo/2020/2/ciudad-de-extranos/>
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (1990) *Governing economic life, Economy and Society*, 19:1, 1-31.
- Mintz, Steven (1993) “Life Stages” in Mary Kupiec Cayton, Elliott J. Gorn, and Peter W. Williams, eds., *Encyclopedia of American Social History*. New York: Charles Scribner’s Sons. 3:2011-2022.
- Mintz, Steven (2008) “Reflection on age as a category of historical análisis”. En *The Journal of the history of childhood and youth*, Baltimore, vol. 1. n. 1, p. 91-94.
- Mintz, Steven (2015) *The Prime of Life: A History of Modern Adulthood*. Harvard University Press.
- Miñana, Carlos. (2010). “Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010”, Propuesta Educativa No 34- Año 19 pp. 37 a 52.
- Montessori, María ([1937], 1982) *El niño. El secreto de la infancia*. Editorial Diana. México.
- Montoya, Marta Arango y Hearn, Lydia (1999) “La atención integral a la niñez: Base para un mejor futuro del continente” De la serie *La atención integral a la niñez dentro del marco de la educación básica para todos*. Organización de Estados Americanos, OEA, Centro Internacional de Desarrollo Humano CINDE.
- Morales, Santiago y Magistris, Gabriela Comp. (2018) *Niñez en movimiento: del adultocentrismo a la emancipación*. Ed. El Colectivo, Chirimbote y Ternura Revelde. Buenos Aires.
- Morlachetti, Alberto (2006) *Qué cien años fue ayer*. Escuela de artes gráficas Manchita. Buenos Aires.
- Morquio, Luis (1904) *Causas de la mortalidad de la primera infancia. Medios de reducirla*. II Congreso de Medicina Latino-americano. Buenos Aires, 3 de abril pp.: 574-620. Peuser.
- Mullins, Ann (1969) *What is OMEP*. Editor International Journal of Early Childhood 13. England
- Muñoz, C; Pachón, X (1991) *La niñez en el siglo XX. Comienzos de siglo. Santafe de Bogotá*: Editorial Planeta
- Mussetta, Paula. (2010). Más allá del Estado. Perspectivas y lineamientos para su estudio y definición. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 20 (57), 94-117.
- Muzzopappa Eva y Villalta Carla (2009) “El Estado como problema o un problema en el Estado: reflexiones sobre el abordaje de lo estatal”. VIII Reunión de antropología del Mercosur, en *Acta Académica Universidad Nacional de San Martín*, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.aacademica.org/carla.villalta/38>.
- Noguera, Carlos Ernesto (2003) “*Medicina y política. Discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo XX en Colombia*”. Medellín: EAFIT.
- Nunes, Eduardo Silveira Netto (2011) *A infância como portadora do futuro: America Latina, 1916-1948*, São Paulo, Universidad de São Paulo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas. Recuperado de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-26102011-005044/pt-br.php/>
- Nunes, Eduardo Silveira Netto (2012) “La infancia latinoamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia (1916-1940)”, en Jackson, Elena & Sosenski, Susana (eds.). *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*. México: UNAM, 2012a, pp. 273-302.
- OMEP (1958) *The first ten years 1948-1958*. UNESCO.
- Ospina Vásquez, Luis (1979) *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, Medellín.
- Ospina-Cruz, Carlos Arturo (2011) “El cuerpo infantil: campo de batalla moderno. Antioquia (1903-1930)” En *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 3(5), 63-78.
- Ossenbach, Gabriela y Martínez Boom, Alberto (2011) “Itineraries of the discourses on development and education in Spain and Latin America (circa 1950-1970)”. En *Pedagógica Histórica* Vol. 47, No. 5, Octubre, pp. 679-700.

- Paz, Florencia (2018) "Políticas para la primera infancia y agendas de desarrollo". En *Actas de las IX Jornadas de Investigación en antropología Social Santiago Wallace*, 27 al 29 de noviembre de 2018. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.aacademica.org/florencia.paz.landeira/5.pdf>
- Paz, Florencia (2019) "Políticas para la primera infancia: entre actores, saberes y derechos" Ponencia presentada en *Congress of the Latin American Studies Association*, Boston, USA, May 24-27.
- PEBI-CRIC (2011) *Sistema Educativo indígena Propio SEIP. Primer Documento de Trabajo*. Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-. Popayán. Cauca.
- Pedraza, Z.(2007) *El trabajo infantil en clave colonial: consideraciones histórico-antropológicas*, en: Nómadas, N° 26, Bogotá, Universidad Central-IESCO, pp.80-91 http://antropologia.uniandes.edu.co/zpedraza/El_trabajo_infantil_en_clave_colonial.pdf
- Pedraza, Zandra (1997) "El debate eugenésico: Una visión de la modernidad en Colombia". En: *Revista de Antropología y Arqueología* 9 (1-2), Instituto Colombiano de Antropología.
- Pedraza, Zandra (1999) *En cuerpo y alma: visiones del progreso y la felicidad*. Bogotá: Departamento de Antropología. Universidad de los Andes.
- Pellegrino, Valentina (2017) *Incumplir cumpliendo: una etnografía al papeleo del Auto 004*. Tesis de Doctorado. Universidad de Los Andes, Bogotá. Sin Publicar.
- Pilotti, Francisco (2000) "Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto" en *CEPAL: Serie Políticas Sociales*, N° 48, septiembre 2000.
- Pilotti, Francisco., & Rizzini, Irene. (Eds.). (1995). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Ed. Universitária Santa Úrsula.
- Pinard, Adolphe ([1909]1924). *La puericultura de la primera edad. Alimentación. Vestimenta. Higiene*. Trad. del francés por Justo y Cohello. París, Bouret. [1904].
- Pinzón Manuel Ricardo (2015) *Madres comunitarias: un caso paradigmático de la forma en que el derecho produce identidades* Número. 15 / 111 - 139 / Enero - abril, En <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n15/n15a06.pdf>
- Popkewitz Thomas. (1998) *La conquista del alma infantil: política de escolarización y construcción del nuevo docente*. Ediciones Pomares Corredor, Barcelona.
- Premo, Bianca (2006) *Children of the Father King: youth, authority, and legal minority in colonial Lima*. Univ of North Carolina Press.
- Presno, Muriel; López Rocha, Cristian y Moyá, Guillermo (2019) *Políticas públicas de atención y educación de la primera infancia en América Latina. Una aproximación al estado del arte de las investigaciones y estudios 2013-2019*. IPE UNESCO. Buenos Aires, Argentina.
- Procacci, Giovanna (2007) "Genealogies of Poverty". En *Development* (2007) 50(2), 26–30. doi:10.1057/palgrave.development.1100383
- Prout, Allison., & James, Alan (1990) *Constructing and reconstructing childhood. Contemporary issues in the sociological study of childhood*. London/New York/Philadelphia: Routledge/Falmer.
- Quijano, Aníbal (1988) *Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina*. Ediciones Sociedad y Política, Lima.
- Quijano, Aníbal (1992) *Colonialidad y racionalidad/modernidad*. Revista Perú Indígena 13 (29): 11-20.
- Quijano, Aníbal (1992). " 'Raza', 'etnia', y 'nación': cuestiones abiertas". En Roland Forgues (ed.). José Carlos Mariátegui y Europa: la otra cara del descubrimiento. Lima: Amauta.
- Quijano, Aníbal (2016 [2000]) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en Lander, Edgardo (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires. Argentina.
- Qvortrup, Jens, (1994) *Childhood Matters: Social Theory, Practice And Politics*.
- Rabinow, Paul (1984) *The Foucault reader*. New York. Pantheon Books.
- Ramos, Alcida (1995) "O índio hiper-real". En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(10), 5-14.
- Regules, Dardo (1927) *Discurso del miembro de la Comisión Honoraria del II API, en su instalación*, Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, Montevideo, T. I, N. 1, p. 64.
- Resende, Haroldo (2015) *Michel Foucault. O governo da infância*. Autêntica Editora. Belo Horizonte, Brasil.

- Restrepo, Eduardo (2004) "Esencialismo étnico y movilización política: tensiones en las relaciones entre saber y poder". En: Barbary O., y Urrea F, (eds.). *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Medellín, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómicas de la Universidad del Valle/CIDSE/L'Institute de Recherche pour le Développement (antes ORSTOM) / IRD / COLCIENCIAS. pp.227-244
- Restrepo, Eduardo (2004). *Teorías contemporáneas de la etnicidad: Stuart Hall y Michel Foucault*. Editorial Universidad del Cauca.
- Restrepo, Eduardo (2006) "Teoría social, antropología y desarrollo: a propósito de narrativas y gráficas de Arturo Escobar". En *Boletín de Antropología*, Vol. 20, núm. 37, pp. 307-326. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia
- Restrepo, Eduardo (2008) "Cuestiones de método: "Eventualización" y Problematización en Foucault". *Tabula Rasa*, (8), 111-132.
- Restrepo, Eduardo (2011) "Modernidad y diferencia". *Tabula Rasa*, (14). Recuperado de <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/1408>
- Restrepo, Eduardo (2020) "Sujeto de la nación y otrerización". Revista *Tabula Rasa* No. 34: 271-288, abril-junio 2020. Bogotá, Colombia.
- Restrepo, Eduardo y Arias, Julio (2010) "Historizando raza: propuestas conceptuales y metodológicas". En *Emancipación y crítica*, 3 45-64.
- Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (2010) "*Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*" Editorial Universidad del Cauca. Cauca. Colombia.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. Tinta Limón, Buenos Aires.
- Rizzini, Irene (2006) "Infância e globalização: análise das transformações econômicas, políticas e sociais". *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, Vol. 58, No 2, p. 81-93. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2290/229017510008.pdf>
- Rodríguez Jiménez, Pablo y Manarelli, Emma (Coords.) (2007) *Historia de la infancia en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia
- Rodríguez, Pablo (2007) "La Pediatría en Colombia. 1880- 1960. Crónica de una alegría". En: Rodríguez, Pablo y Manarelli, Emma (coords.) *Historia de la infancia en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Rojas Novoa, María Soledad (2012) "Figuras de participación infantil y adolescente en el continente americano: Reflexión sobre los procesos regionales de construcción de ciudadanía". En *Praxis. Revista de Psicología*. Año 14, No. 21. pp. 111-131.
- Rojas Novoa, María Soledad (2017) *La protección de la infancia en América: una problematización histórica del presente. El caso del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (1916-1989)*. Tesis de Doctorado Facultad de Filosofía y Letras Programa de Doctorado Orientación en Antropología Social. Universidad de Buenos Aires en co-tutela con la Universidad de Paris 7 - Paris Diderot. Sin Publicar.
- Rojas Novoa, Maria Soledad (2018). "La protección de la infancia en América: alcances de una problematización histórica". En *5tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia*, Buenos Aires Recuperado de <https://www.aacademica.org/5jornadasinfancia/13.pdf>
- Rojas, Axel y Castillo, Elizabet (2005) *Educación a los Otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Universidad del Cauca.
- Rojas, Novoa María Soledad (2019) "Entre progreso y desarrollo La protección de la infancia en el imaginario interamericano del siglo XX" en *Revista Runa* V.40.2 noviembre-abril pp. 221-237. doi: 10.34096/runa.v40i2.6034
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992) "Political power beyond the State: problematics of government", En *British Journal of Sociology*, núm. 43, 2.
- Rose, Nikolas y Rabinow, Paul. (2003) *The essential Foucault*. New York: The New Press.
- Rose, Nikolas; O' Malley, Pat y Valverde, Mariana (2006) "Governmentality" En *Annual Review of Law and Social Science*, Volume 2, 2006 (pp. 83-104).
- Rosemberg, Fulvia (2003). *Multilateral Organizations and Early Child Care and Education Policies for Developing Countries*. *Gender & Society*, 17 (2), 250-266.

- Rosemberg, Fulvia (2009). "La deuda latinoamericana con respecto a los niños y niñas menores 6 años". En Torrado, M.C (Ed.) *Retos para las políticas públicas de primera infancia*. pp. 11-28. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá:, Colombia.
- Rousseau, Jaques (1982) *Emilio* (Vol. 33). Edaf.
- Rubio, M., Pinzón, L. y Gutiérrez, M. (2010). *Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014. Nota sectorial para su discusión con las nuevas autoridades y actores del sector*. Nueva York: BID. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atenci%C3%B3n_integral_a_la_primer_infancia_en_Colombia_Estrategia_de_pa%C3%ADs_2011-2014_Nota_sectorial_para_su_discusi%C3%B3n_con_las_nuevas_autoridades_y_actores_del_sector.pdf
- Runge, Andrés., y Muñoz, Diego (2005) "El evolucionismo social, los problemas de la raza y la educación en Colombia, primera mitad del siglo XX: el cuerpo en las estrategias eugenésicas de línea dura y de línea blanda" En *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 39, pp. 127-168.
- Sáenz Obregón, Javier (1987) *El niño indígena y la educación: continuidades y discontinuidades culturales educación hoy*, Año XVII, octubre-diciembre, No. 99
- Sáenz, Javier (1987) "La educación indígena en Colombia" En *Revista Foro*. Ediciones Foro Nacional por Colombia, pp. 52-60.
- Sáenz, Javier (2003) *Pedagogical discourse and the constitution of the self*. Institute of Education, University of London, Tesis Doctoral. London. Sin Publicar.
- Sáenz, Javier (2009) "Formación: infantilización y autocreación". En Martínez, Jorge y Neira, Fabio (Comps.) *"Cátedra lasallista miradas sobre la subjetividad"* Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia. Pp. 89-114.
- Sáenz, Javier (2012) "La infancia de la infancia: Particularidades y efectos del discurso sobre la degeneración de la raza colombiana en los años veinte y treinta del siglo pasado" en Sossenski S. y Jackson E. (Coords) *"Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones"* Pp. 209-240. UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas. México.
- Sáenz, Javier (2014) "Gobierno de los pobres, culturas y saber pedagógico: algunas líneas de fuerza emergentes en la configuración del dispositivo escolarizador en Colombia" En *Revista Colombiana de Educación* No. 67. Segundo Semestre de 2014, pp. 201-226. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia.
- Sáenz, Javier, Saldarriaga, Oscar y Ospina, Armando (1997a) *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Vol. I. Medellín: Universidad de Antioquia / Uniandes / Foro Nacional por Colombia.
- Sáenz, Javier, Saldarriaga, Oscar y Ospina, Armando (1997b) *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Vol. II. Medellín: Universidad de Antioquia / Uniandes / Foro Nacional por Colombia.
- Saldarriaga, O.; Ospina, A.; Sáenz, J. La construcción escolar de la infancia: pedagogía, raza y moral en Colombia, siglos XVI-XX", en: Rodríguez, Pablo y María Emma Mannarelli, (comps.), *Historia de la infancia en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007
- Saldarriaga, Óscar (2000) "Saber pedagógico, sistema educativo e invención de lo social En Colombia (1870-1970)" en Castro-Gómez, Santiago *La reestructuración de las ciencias sociales en América Latina*. Pensar, Instituto de Estudios Sociales y Culturales. Pontificia Universidad Javeriana, P. 327-347.
- Santillán, Laura (2016a) "Las iniciativas en primera infancia bajo análisis: actores, racionalidades y sentidos entorno a la crianza y el cuidado infantil". En *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, Año 12. Nro. 11, Col. 2. Julio a Diciembre de 2016. Págs. 217-235.
- Santillán, Laura (2016b) "Las ideas sobre el "buen comienzo" y la primera infancia: construcciones hegemónicas y apropiaciones locales". En *Archivos de Ciencias de la Educación*, (10). Recuperado de <http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Archivose006>
- Sarmiento, Manuel Jacinto., de Cássia Marchi, Rita, & de Pina Trevisan, Gabriela (2018). "Beyond the Modern 'Norm' of Childhood: Children at the Margins as a Challenge for the Sociology of Childhood". En *Theorising Childhood*. Palgrave Macmillan, Cham. pp. 135-157.

- Sarzuri-Lima, Marcelo (2014) “La lucha por «comunitarizar» la educación. Construcciones desde el subsuelo político”. En *Foro de Educación* 12(16), p. 169-190.
- Schuch, Patrice, Bittencourt Ribeiro, Fernanda; Fonseca, Claudia (2013) “Infâncias e crianças. Saberes, tecnologias e práticas” En *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 13, núm. 2, mayo-agosto, 2013, pp. 205-220. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil
- Scott, Joan. (1986) “Gender: A Useful Category of Historical Analysis”, En *American Historical Review*, 91:1053-1075.
- Senén Suárez, (1926) *La selección médico-pedagógica de los niños anormales y degenerados*. Estudio para el doctorado en Medicina y Cirugía, Bogotá, Cromos.
- Serge, Margarita (2006) Geopolítica de la ocupación territorial de la nación en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 9(3), 21-27. En <https://www.redalyc.org/pdf/1694/169421027010.pdf>
- Shore, Cris (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, No. 10, 21-49. Recuperado de <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>
- Silveira, Flávia Cristina (2015) “A UNESCO e o governo da infância por meio do capital social: problematizando práticas de segurança”. En Resende, Haroldo *Michel Foucault. O governo da infância*. Autêntica Editora. Belo Horizonte, Brasil.
- Smith Karen M. (2014), *The Government of Childhood: Discourse, Power and Subjectivity*. Palgrave Macmillan UK.
- Sosenski, Susana (2012) *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*. Instituto de Investigaciones Históricas. México: UNAM.
- Szulc, A. (2014). *Diversidad, Educación y Niñez*. Novedades Educativas. 284.
- Szulc, Andrea (2006). Antropología y niñez: de la omisión a las ‘culturas infantiles’. *Cultura, comunidades y procesos contemporáneos*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Szulc, Andrea (2014) “Diversidad, Educación y niñez, aportes dentro de la antropología” En *Novedades Educativas*, Buenos Aires, n. 284, p. 29-39..
- Szulc, Andrea y Cohn, Clarice (2012) “Anthropology and Childhood in South America: Perspectives from Brazil and Argentina”, *AnthropoChildren*, N° 1 (janvier 2012) / Issue 1 (January 2012), Recuperado de <https://popups.uliege.be:443/2034-8517/index.php?id=440>.
- Szulc, Andrea., Colangelo, María., Shabel, Paula., Leavy, Pía., Enriz, Noelia, & Hernández, Maria (2016) *Al rescate de la niñez indígena. Reflexiones antropológicas a partir de una campaña de UNICEF Argentina*. Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense; Política y Sociedad; 53; 1; 6-2016; 123-142
- Torrado María Cristina; Rosemberg Fúlvica [et al.]. (2009) *Retos para las políticas públicas de primera infancia* / ed. – Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas,
- Torrado, M.C (Ed.) (2009) *Retos para las políticas públicas de primera infancia*. Bogotá, Colombia Universidad Nacional de Colombia
- Torrado, María Cristina y Bejarano, Diana (2010) “Aportes al seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la primera infancia” En Durán, E y Valoyes, E (Eds.) *Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia. Reflexiones sobre lo aprendido*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia
- Torrado, María Cristina, Gaitán, María Consuelo y Bejarano, Diana (2009) “La educación inicial en Colombia ¿tema resuelto?” En Torrado, M.C (Ed.) (2009) *Retos para las políticas públicas de primera infancia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Torrado, María Cristina. y Guáqueta, Camilo (2009) “Política de primera infancia en Colombia: un análisis desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso de formulación”. En Torrado, María Cristina (Ed.) *Retos para las políticas públicas de primera infancia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. pp. 77-86)
- Torrado, María Cristina; Gaitán, María Consuelo y Bejarano, Diana (2017) “La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad en Colombia” En Durán, E y Torrado, M.C (Ed.) *Políticas de infancia y adolescencia ¿camino a la equidad?* Bogotá, Colombia Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Unda, René y Llanos, Daniel (2015) “Prácticas de socialización escolar de niños/as indígenas y niños/as de sectores urbano- populares en el contexto de urbanización y transición socioestatal en Ecuador”. En Unda Lara, R., Mayer, L., Llanos Erazo, D., (coord.), *Socialización escolar*.

- Procesos, experiencias y trayectos*. pp. 269-301. Quito: CLACSO, CINDE-U. Manizales, Abya Yala.
- UNICEF (1965) *Children and youth in National Development in Latin America*.
- UNICEF (1979) *Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*. Editorial Universitaria. Chile.
- UNICEF (1996) *Estado mundial de la infancia. Niños en la guerra*. Nueva York.
- Valeria (2009). Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento. *Revista Investigaciones en Psicología*. Año 14, v. 2, p. 73-94, agosto.
- Varela, Julia (1986) “Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños” En *Revista Educación 281. Historia de la infancia y la juventud*. Pág. 155-192. Septiembre-Diciembre CPMEC. Madrid.
- Vásquez, Francisco (2009) *La invención del racismo. Nacimiento de la biopolítica en España, 1600-1940*. Madrid. Akal. Colombia.
- Velásquez, Eliud (2012) “La participación de niños y niñas en pueblos indígenas que lucha por su autonomía” En *Rayuela, Revista Latinoamericana de Niñez y Juventud en lucha por sus derechos*. Año 4. No. 7. Noviembre 2012- Mayo 2013. México Ednica IAP.
- Vianna, Adriana ([1995] 2007) *El mal que se adivina: Policía y minoridad en Río de Janeiro, 1910-1920*. Ad-Hoc.
- Vianna, Adriana (2002) “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância”, en de Souza Lima, Antonio Carlos (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Río de Janeiro: Relume-Dumará, pp. 271-312.
- Villalta, Carla (2010) “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”, en *Estudios en Antropología Social*, vol.1, nº 2, pp.81-99.
- Villalta, Carla (2010) *Infancia, justicia y derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, Carla (2012) *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Editores del Puerto / Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-, Buenos Aires.
- Villalta, Carla (2013) “Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina”, *Revista CIVITAS* (13) 2: 245-268.
- Viñao, Antonio (2006) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Segunda Edición. Ediciones Morata.
- Walkerdine, Valerie (1993) “Beyond Developmentalism?” En *Theory & Psychology* 3(4), 451-469.
- Walkerdine, Valerie (1993) “Psicología del desarrollo y pedagogía centrada en el niño. la inserción de Piaget en la educación temprana” en Larrosa, Jorge (Ed.) *Genealogías del poder*. Editorial La Piqueta. Madrid.
- Wallerstein, Immanuel (2007) *Universalismo europeo. El discurso del poder. Siglo XXI*. Editores. México.
- Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics.
- Yin, Robert (2017) *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage.
- Young, Mary (1996) *Early child development: investing in the future*. Washington, DC: World Bank.
- Young, Mary., & Richardson, Linda. (Eds.). (2007). *Early child development from measurement to action: a priority for growth and equity*. The World Bank.
- Yule M. y Vitonás C. (2012) “*Pees Kupx Fxi'zenxi: la metamorfosis de la vida*” Asociación Indígena de los Cabildos de Toribío, San Francisco, Tacueyó y Proyecto Nasa, Toribío.
- Zelizer, Viviana (1994) *Pricing the priceless child: the changing social value of children*. Princeton, Princeton University Press.
- SDIS (2011) *Lineamiento Pedagógico para la Educación Inicial Indígena en Bogotá*, Secretaria Distrital de Integración Social.
- UNICEF (2009) “*Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina Diseñando programas de desarrollo de la primera infancia exitosos y sostenibles con cobertura nacional*” Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Alianza Para El Progreso (1962) *Documentos Básicos* Punta del Este, Uruguay. Recuperado de <https://otraclasedehistoria.files.wordpress.com/2011/06/documentos-de-alianza-para-el-progreso1.pdf>

BOLETINES DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO.

- Aráoz, Alfaro, Gregorio (1928) “La mortalidad infantil y la protección de la primera infancia en la República Argentina”, T1.N4.1928, p. 383-420.
- Bauzá, Julio (1931) “La protection à la première enfance dans l’Uruguay en l’année 1932”, T7.N1.1933, p. 27-47.
- Berro, Roberto (1938) “La protección médico social de la primera infancia”, T11.N3.1938, p. 408-424.
- Etchelar, Rito (1958) “Consideraciones sobre un estudio integral de niños a cargo del Estado que egresan de la División Primera Infancia del Consejo del Niño: a) a segunda infancia, b) a su familia, c) para legitimación adoptiva”, T32.N4.1958, p. 342-348.
- Fournié, Emilio (1934) “Encuesta sobre el Niño Indígena Americano”. En Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, Montevideo, T. VIII, N. 2, 1934: p.113-159.

SANCIONES NACIONES UNIDAS

- Resolución 31/169 Asamblea General de la Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- Comité de los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas (2005). Observación general N°7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia. En Unicef (Ed.),
- Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño (pp. 98-119). Recuperado de <https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>
- ONU (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio. En https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html

LEYES Y NORMAS COLOMBIA

- LEY 89 DE 1890 (25 de Noviembre) Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada El congreso de Colombia Recuperado de https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4920
- Decreto 1088 de 1993. Presidencia de la República de Colombia (10 de junio de 1993). Diario Oficial No. 40.914. En http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1088_1993.html
- Ley 27 de 1974. Diario Oficial No. 34.244. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-104792_archivo_pdf.pdf
- Ley 89 de 1988. Diario Oficial No. 38.635. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/ley_89_de_1988.pdf
- Ley 1187 de 2008. Diario Oficial No. 46.960. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1187_2008.html
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 53. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-53>
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Estudios Territoriales (2015). Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2007). Documento Conpes Social 109. Política pública nacional de primera infancia. “Colombia por la primera infancia”. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articulos-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf
- OEI (2010) “La política pública de primera infancia en Colombia: algunas consideraciones en torno a su financiamiento e implementación”. Fundación centro de estudios escuela para el desarrollo instituto de desarrollo e innovación educativa – IDIE – Primera Infancia y Derechos de la Niñez Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura. En http://ninezyeeducacion2.files.wordpress.com/2010/11/financiamiento_politicapi_final.pdf
- OIT (2007) Oficina Regional para América Latina y el Caribe Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

ACRÓNIMOS.

- ACNUR- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ADEA - Association for the Development of Education in Africa.
- AICO - Autoridades Indígenas de Colombia
- ARNEC - Asia-Pacific Network for Early Childhood.
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo.
- BM - Grupo de Banco Mundial
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CGECCD - Consultative Group on Early Childhood Care and Development.
- CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CODHES - Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CRIC - Consejo Regional Indígena del Cauca
- CIPI – Comisión Intersectorial de Primera Infancia.
- DPS - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- ECPC - Early Childhood Peace Consortium.
- EECERA - European Early Childhood Education Research Association.
- EP – Educación Propia
- ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- IIPE - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
- IJEC - International Journal of Early Childhood.
- MPC - Mesa Permanente de Concertación
- MEN – Ministerio de Educación Nacional
- OEA - Organización de los Estados Americanos
- OIM - Organización Internacional para las Migraciones
- OIT- Organización Internacional del Trabajo
- OMEP – Organización Mundial de Educación de la Primera Infancia
- OMS- Organización Mundial de la Salud
- ONIC - Organización Nacional Indígena de Colombia
- ONU - Organización de Naciones Unidas
- OWYBT – Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona
- PECERA - Pacific Early Childhood Education Research Association.
- PMA- Programa Mundial de Alimentos
- PND - Plan Nacional de Desarrollo
- PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PRC4ECCE - Pacific Regional Council for Early Childhood Care and Education’s.
- SGP - Sistema General de Participaciones
- SEIP – Sistema Educativo indígena Propio
- SIPI - Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina
- SITEAL - Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.
- SRCD - Society for Research in Child Development.
- UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas
- UNICEF- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ANEXOS

ANEXO I – SISTEMATIZACIÓN DE BASE DE DATOS - SISPI

A. Dimensiones de análisis para caracterización normativa en américa latina y el caribe

DIMENSIONES	Descriptor
DATOS CLAVE	País
	Año
	Nombre
	Objeto de la Ley
	Sujetos comprendidos
PROGRESIVIDAD	Proteger
	Respetar
	Garantizar
	Promover
	Prevenir
	Asegurar
	Asistir
	Proveer
	Sancionar
	Erradicar
	Fortalecer
ORIENTACIÓN HACIA GRUPOS SUJETOS A PROTECCIÓN ESPECIAL	Mujeres
	Personas en situación de pobreza
	Residentes de zonas rurales
	Indígenas
	Afrodescendientes
Personas con capacidades diferentes	
DERECHOS CONTEMPLADOS EN ESTA NORMA	Derechos y libertades civiles
	Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado
	Derecho a la salud
	Derecho a la educación
	Derecho a medidas especiales de protección y reparación para grupos vulnerados

*Apoyo a la familia en la educación para la primera infancia.

B. Totales productividad normativa sobre infancia, primera infancia y educación en América Latina y el Caribe.

PAÍS	INFANCIA	PRIMERA INFANCIA	EDUCACIÓN
ARGENTINA	42	17	16
BOLIVIA	21	2	12
BRASIL	27	13	19
CHILE	23	13	16
COLOMBIA	43	22	32
COSTA RICA	34	9	21
CUBA	9	1	3
ECUADOR	15	6	9
EL SALVADOR	20	5	10
GUATEMALA	26	4	11
HONDURAS	14	4	7
MÉXICO	17	7	10
NICARAGUA	19	5	11
PANAMÁ	23	5	12
PARAGUAY	35	16	25
PERÚ	41	12	20
R. DOMINICANA	17	8	8
URUGUAY	19	6	10
VENEZUELA	12	6	5
TOTAL	457	161	257

ANEXO II – Mapas

A. Mapa Organización de la Educación en Territorio Nacional - Educación Indígena

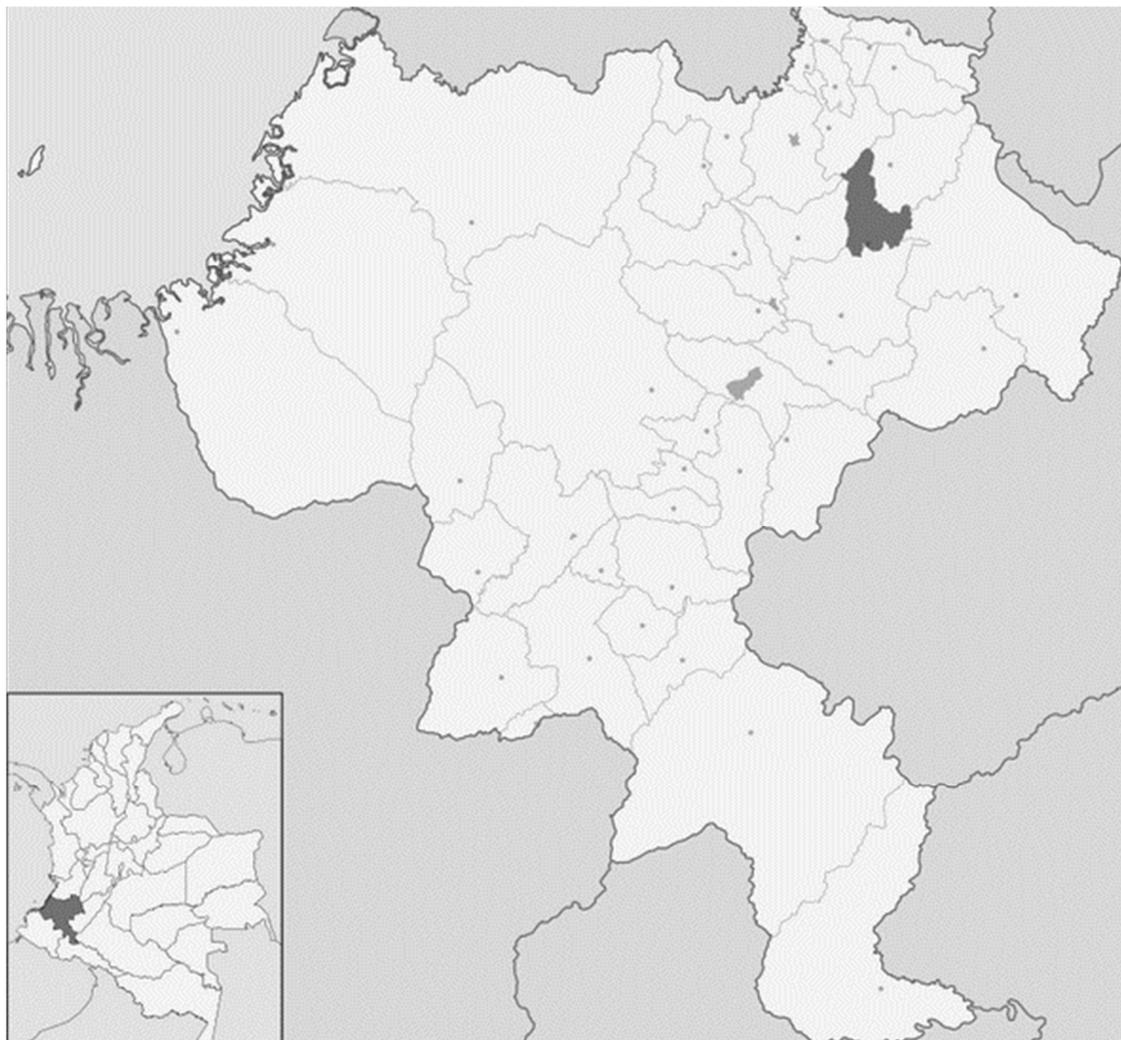


V: Vicariato Apostólico

P: Perfectura Apostólica

Fuente: Helg, Aline (1987) "División Eclesiástica de los Territorios Nacionales, 1930" Pp. 188.

B. Mapa Ubicación Resguardo Baç Ukwe Cxhabte Kha'buwesx



ANEXO III – FUENTES PRIMARIAS

Actores y Entrevistas

Fichas actores entrevistados actores que participan en la implementación de la estrategia “De cero a siempre”

Cuadro 1. Articulación entre ejes de análisis, dimensiones y registro.

Ejes Análisis	Sub-ejes	Dimensiones
Caracterización de la Política	Dispositivos de regulación	Prácticas de examen, vigilancia y castigo/conducción de la conducta
	Figuras legales	Política pública, acuerdos internacionales, normativas, manuales.
	Clasificaciones	Sistemas a partir de los que se separa, opone, reagrupa y clasifica la población
		Diferencias individuales por grados de racionalización, conceptuales o teóricas
		Segmentarizaciones etarias, clase, raza, etnia
	Modalidades de intervención	Dónde y cuáles fueron las condiciones de emergencia de la modalidad en la que se desarrolla el programa
Modalidades de ejecución del programa: médicas, pedagógicas.		
El papel de la educación transmisión-reproducción de saber	Conocimientos válidos	Discursos oficiales y validados
		Condiciones de surgimiento de la infancia y de la educación inicial
		Cómo ha sido nombrada y comprendida la infancia históricamente dentro y fuera de las comunidades
	Conocimientos invalidados	Saberes que han quedado excluidos históricamente
		Conocimientos silenciados
		Prácticas sociales normalizadas
	Agentes	Identities construidas en torno a la infancia
Autoridades identificadas como responsables de la infancia		
Instituciones	Cómo se reglamentan y privilegian unos saberes y prácticas respecto a otros saberes y prácticas.	
Delimitaciones de la experiencia	Cambios en los sentidos, prácticas y experiencias	De qué formas ha sido nombrado y renombrada la infancia desde la política hasta los contextos de implementación del programa.
		Diferencias entre las prácticas y discursos sobre los niños y niñas

- *Inventario de diarios de campo y entrevistas*

Los diarios de campo se organizaron siguiendo los encuentros, entrevistas y diálogos con miembros del equipo de dinamizadores del programa CDI modalidad familiar en el marco de la estrategia “*De cero a siempre*”:

Actividades	Personas	Espacio
Caracterización y mapeo del programa	Director (1) Coordinadores (3) Psicólogos (3)	Centro de Desarrollo Infantil
Taller de acompañamiento pedagógico	Coordinadores (3) Docentes (33) Auxiliares docentes (33) Trabajadora social (1) Psicólogos (3) Enfermeros (2)	Centro de Recreación
Planeación	Coordinadores (3) Docentes (15) Auxiliares docentes (15) Psicólogos (3) Enfermeros (2)	Salón de reuniones del Cabildo
Grupos de atención	Docentes Auxiliares docentes Madres/Padres, niños y niñas. Familiares/Comunidad	Casas de los grupos de atención
Visitas domiciliarias	Docentes Auxiliares docentes Madres/Padres, niños y niñas	Casas de cada uno de los “beneficiarios”
Entrevistas	Coordinadores (3) Docentes (7) Auxiliares docentes (5) Psicólogos (1) Enfermeros (1)	Salón de reuniones del Cabildo/ Casas de los grupos de atención
	Coordinador Núcleo Educación	Núcleo de educación