CADERNOS
GESTÃO PÚBLICA
E CIDADANIA

CONVOCATORIA DE TRABAJOS

DEL MARCO LEGAL A LA POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA DE PRIMERA INFANCIA: TRAYECTORIAS Y DESAFÍOS DEL ESTADO BRASILEÑO

Editores
Fernando Luiz Abrucio (FGV EAESP)
Alexsandro do Nascimento Santos (Unicid e Ministerio de Educación)
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz (Unicid e FESP-SP)
Alexandre Schneider (FGV EAESP)
Patricia Nunez (Van Leer Foundation)

Se aceptarán presentaciones hasta el 28 de febrero de 2027

PRESENTACIÓN

La consolidación de la Primera Infancia como una agenda estructurante del Estado brasileño constituye uno de los fenómenos más relevantes de la política social contemporánea. La promulgación del Marco Legal de la Primera Infancia (Ley n.º 13.257/2016) representó la institucionalización normativa de un nuevo encuadre del problema público, basado en la centralidad del desarrollo integral, la intersectorialidad y la corresponsabilidad federativa. En 2025, con la formulación de la Política Nacional Integrada de la Primera Infancia (PNIPI), se observa la transición de un marco jurídico hacia una arquitectura más estructurada de política pública integrada, con instrumentos, arreglos e instancias dedicados a su coordinación y gobernanza.

Este recorrido tuvo lugar en un contexto político marcado por intensas turbulencias institucionales. Entre 2019 y 2022, Brasil atravesó un período de debilitamiento democrático y de desinstitucionalización de políticas públicas, particularmente en el ámbito social. Reformas administrativas, restricciones presupuestarias y redefiniciones discursivas afectaron diversas agendas previamente consolidadas. Aun así, la agenda de la Primera Infancia se mantuvo en el horizonte normativo y en el debate público, sostenida por coaliciones políticas e institucionales de diferentes configuraciones, que involucraron a la sociedad civil organizada, parlamentarios, gestores públicos, organismos internacionales y comunidades epistémicas.

A la luz de las teorías de formación de agenda (Kingdon), de las coaliciones promotoras (Sabatier & Jenkins-Smith) y de los estudios sobre institucionalización y dependencia de trayectoria, este proceso plantea cuestiones centrales: ¿qué mecanismos explican la resiliencia relativa de la agenda de la Primera Infancia en un contexto de retracción de otras políticas sociales? ¿Estaríamos ante una agenda dotada de una “fuerza institucional” propia, derivada de la combinación entre evidencias científicas, movilización social y un sólido anclaje normativo? ¿En qué medida la estabilidad de esta agenda revela la

consolidación de una comunidad de política pública capaz de sostener su continuidad a lo largo de diferentes ciclos gubernamentales?

La creación, en 2025, de la Subsecretaría de la Política Nacional Integrada de la Primera Infancia en el ámbito federal refuerza este movimiento. Al asumir la tarea de articular, coordinar y brindar asistencia técnica a los diferentes órganos de la Unión y a los entes subnacionales, esta estructura busca consolidar instrumentos de acción pública, fortalecer los arreglos de implementación y garantizar la sostenibilidad estratégica y presupuestaria de la PNIPI. Desde la perspectiva de Lascoumes y Le Galès, las políticas públicas pueden comprenderse como sistemas de instrumentos—regulatorios, financieros, organizacionales e informacionales— cuyos efectos dependen de su coherencia interna, de la capacidad de coordinación entre actores y de su adecuación a los contextos institucionales en los que son movilizados.

La implementación de la PNIPI, sin embargo, exige arreglos de implementación particularmente sofisticados. La intersectorialidad —que involucra educación, salud, asistencia social, protección y otras áreas— amplía exponencialmente la complejidad organizacional de la política y demanda capacidades estatales robustas y de alto nivel. No se trata únicamente de capacidades técnico-administrativas, sino también de capacidades político-relacionales, de coordinación interorganizacional, de gestión de conflictos y de producción y uso integrado de información. La efectividad de los arreglos intersectoriales depende de la existencia de burocracias profesionalizadas, estructuras estables de coordinación, sistemas compartidos de monitoreo y mecanismos institucionales capaces de sostener una cooperación continuada entre sectores. La heterogeneidad de estas capacidades, especialmente en el nivel municipal, constituye uno de los principales desafíos para la consolidación de la política.

En el plano federativo, la política de Primera Infancia también pone de manifiesto tensiones estructurales entre colaboración, cooperación y competencia. El federalismo brasileño combina competencias compartidas con importantes asimetrías fiscales y administrativas. La consolidación de la PNIPI depende de mecanismos de inducción federativa, apoyo técnico y redistribución de recursos por parte de la Unión y de los estados, al tiempo que exige autonomía y capacidad de adaptación por parte de los municipios. La literatura sobre gobernanza multinivel (Hooghe & Marks) y federalismo cooperativo sugiere que una coordinación eficaz requiere arenas institucionales de concertación, incentivos adecuados y confianza intergubernamental. Al mismo tiempo, las dinámicas competitivas por recursos, visibilidad política y priorización presupuestaria pueden tensionar los esfuerzos de colaboración, revelando la ambivalencia estructural del federalismo brasileño.

La conexión de las políticas de primera infancia con otras políticas públicas y programas estratégicos también impone la necesidad de comprender la acción gubernamental como un campo relacional y dinámico, en el que se busca afrontar posibles superposiciones, conflictos y ambigüedades que surgen en la interfaz entre políticas públicas y en la dinámica de implementación intersectorial. A modo de ejemplo, las interacciones entre las políticas integradas de primera infancia y la Política Nacional de Cuidados, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres o la Política Nacional sobre Cambio Climático son todavía temas poco

explorados en la literatura y requieren una investigación empírica y analítica más sistemática, especialmente en lo que respecta a la coordinación entre agendas, la compatibilización de instrumentos y la producción de efectos sinérgicos o contradictorios en la acción estatal.

La dimensión presupuestaria y financiera constituye otro eje central de esta agenda. La integración de políticas públicas dirigidas a la Primera Infancia enfrenta el desafío de superar la fragmentación sectorial del ciclo presupuestario. Aunque la retórica de la intersectorialidad está ampliamente difundida, los instrumentos de planificación, asignación y ejecución presupuestaria continúan, en gran medida, organizados según lógicas sectoriales. La consolidación de la PNIPI exige coordinación entre planes plurianuales, leyes presupuestarias, fondos específicos y transferencias intergubernamentales, así como mecanismos que permitan rastrear e integrar gastos dispersos en diferentes áreas. Además, en un contexto de restricciones fiscales y disputas distributivas, la sostenibilidad financiera de la política depende de la capacidad de estabilizar fuentes de financiamiento, alinear incentivos federativos y reducir la volatilidad presupuestaria.

Ante este escenario, la revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC) invita a investigadoras e investigadores a presentar contribuciones en forma de artículos científicos que analicen, desde distintas perspectivas teóricas y metodológicas, los desafíos del Estado brasileño en la consolidación de las políticas públicas de Primera Infancia. Se aceptarán contribuciones de investigaciones cualitativas, cuantitativas o que adopten métodos mixtos, incluidos estudios de caso y casos de enseñanza.

Se busca fomentar contribuciones que articulen la teoría de la acción pública, el análisis de políticas públicas, los estudios sobre gobernanza, capacidades estatales y federalismo, así como los estudios sobre integración de políticas públicas en sus múltiples manifestaciones, ofreciendo interpretaciones analíticamente rigurosas sobre los procesos de formulación, institucionalización, implementación, financiamiento y evaluación de la PNIPI.

TEMAS DE INTERÉS

A modo de sugerencia, se presenta una lista no exhaustiva de temas:

1. Formación, estabilidad y resiliencia de la agenda

- Inclusión de la Primera Infancia en la agenda gubernamental federal y subnacional;
- Coaliciones promotoras, comunidades epistémicas y estrategias narrativas;
- Resiliencia de la agenda en un contexto de debilitamiento democrático (2019-2022);
- Procesos de institucionalización y “fuerza” normativa de la política;
- Mecanismos de acoplamiento entre los flujos de problemas, soluciones y política en la agenda de la Primera Infancia.

2. La agenda de las políticas de primera infancia en el espacio transnacional

- La agenda de la Primera Infancia en la circulación internacional de políticas públicas;
- Procesos de difusión, transferencia y traducción de políticas públicas (policy transfer y policy translation);
- Organismos multilaterales y fondos filantrópicos no gubernamentales en la agenda de las políticas de primera infancia;
- Coaliciones promotoras, comunidades epistémicas y estrategias narrativas desde una perspectiva transnacional;
- Estudios comparados: diferentes modelos y trayectorias de implementación de las políticas públicas de primera infancia en el mundo.

3. Gobernanza multinivel y federalismo

- Coordinación federativa y régimen de colaboración;
- Arreglos intergubernamentales y mecanismos de inducción;
- Papel de la Unión y de los estados en el apoyo técnico y financiero a los municipios;
- Asimetrías territoriales y heterogeneidad de las capacidades estatales;
- Relaciones entre descentralización, recentralización y capacidades de coordinación federativa.

4. Gobernanza en red e intersectorialidad

- Arreglos intersectoriales entre educación, salud, asistencia social y protección;
- Barreras organizacionales a la integración;
- Liderazgo público, burocracias y coordinación interorganizacional;
- Redes formales e informales de cooperación;
- Instrumentos de coordinación intersectorial y mecanismos de integración de políticas públicas (policy integration).

5. Capacidades estatales y arreglos de implementación

- Capacidades técnico-administrativas, político-relacionales y fiscales;
- Estructuras organizacionales y sostenibilidad institucional;
- Variaciones en la implementación de la PNIPI en diferentes contextos subnacionales;
- Capacidades de coordinación, monitoreo y adaptación en políticas intersectoriales.

6. Presupuesto, financiamiento y sostenibilidad

- Instrumentos de financiamiento de la Primera Infancia;
- Desafíos de la integración presupuestaria intersectorial;
- Sostenibilidad estratégica y fiscal de la política;
- Relaciones entre el ciclo presupuestario y la gobernanza integrada;
- Mecanismos de seguimiento y vinculación del gasto (budget tagging e integrated budgeting).

7. Las políticas integradas de primera infancia en la interfaz con otras políticas públicas y otros programas

- Acción gubernamental en red e integración de las políticas de primera infancia con áreas sectoriales y programas;
- Desafíos, condiciones y efectos de la coexistencia entre la política integrada de primera infancia y otros programas y políticas públicas;
- Interacciones entre políticas (policy mix), superposiciones, complementariedades y conflictos entre instrumentos de acción pública;
- Efectos de coordinación o fragmentación derivados de la coexistencia de múltiples agendas gubernamentales.

8. Monitoreo, evaluación y producción de evidencias

- Sistemas de indicadores y bases de datos intersectoriales;
- Uso de evidencias en la formulación y la implementación;
- Accountability, transparencia y aprendizaje institucional;
- Desafíos de medición de resultados en políticas intersectoriales y de largo plazo.

SOBRE *CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA*

La revista *Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC)* se publica exclusivamente en línea, en acceso abierto, y utiliza el sistema Open Journal Systems (OJS) para la presentación de manuscritos, la evaluación por pares doble ciego y la publicación de la revista. *CGPC* no cobra tasas de envío ni de procesamiento de artículos (APC). Para más información sobre la revista, visite su sitio web.

INSTRUCCIONES PARA EL ENVÍO DE MANUSCRITOS

Se aceptarán **artículos teóricos o teórico-empíricos** en portugués, inglés o español, siempre que cumplan con los requisitos de formato general y las demás orientaciones descritas en la sección "Artículos" de las Directrices para Autores, disponibles en **Directrices para Autores**.

Los trabajos enviados no deben haber sido publicados previamente, aceptados para publicación ni estar siendo considerados simultáneamente por otra revista. Los manuscritos que cumplan con los requisitos serán sometidos al proceso de evaluación por pares.

En caso de dudas sobre esta convocatoria, comuníquese con el Profesor Fernando Luiz Abrucio: fernando.abrucio@fgv.br

Para consultas sobre las directrices de la revista, escriba a: cadernosgpc-redacao@fgv.br.