

# Infancia, niñez en riesgo, vulnerabilidad infantil, ¿qué reflejan estos conceptos?

## Childhood, Children at Risk, Children's Vulnerability: What do these Concepts Reflect?

Silvina V. Abud<sup>1</sup>

### Resumen

La infancia es el período en el que las personas necesitan especial cuidado y contención, porque es la etapa donde van a sentarse las bases para el desarrollo de sus capacidades, habilidades y potencialidades. Por lo tanto, durante su desarrollo y crecimiento deben contar con un sistema público de protección social adecuado. Este artículo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación "El impacto de las políticas sociales destinadas a niños y niñas de barrios en situación de vulnerabilidad de la Ciudad de Salta". Es necesaria una aproximación conceptual hacia los términos "infancia", "riesgos" y "situaciones de vulnerabilidad", con el objeto de comprender cómo se vinculan así como su incidencia en el desarrollo de los niños y niñas en edad temprana.

**Palabras clave:** infancia - niñez en riesgo - políticas sociales - vulnerabilidad social

### Abstract

Childhood is a time in which children need special care and containment because it is the period of their greatest vulnerability. Therefore, during their development and growth they must have an adequate public system of social protection. This article is developed within the framework of the research project "The Impact of Social Policies Aimed at Children from Vulnerable Neighborhoods in the City of Salta". A conceptual approach to the terms "childhood", "risks" and "situations of vulnerability" is needed, in order to understand how they are linked together, as well as their impact on the development of children at an early age.

**Keywords:** childhood - children at risk - social policies - social vulnerability

### Sociedad / artículo científico

**Citar:** Abud Rodríguez, S. (2018). Infancia, niñez en riesgo, vulnerabilidad infantil, ¿Qué reflejan estos conceptos? *Omnia. Derecho y sociedad*, 1 (1), pp. 51-62.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Jurídicas. Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Salta. Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. El artículo es producto de un informe de avances del proyecto de investigación "El impacto de las políticas sociales destinadas a niños y niñas de barrios en situación de vulnerabilidad de la Ciudad de Salta", aprobado por Resolución Rectoral N° 1735/16. El equipo de investigación está integrado por el Mgtr. Víctor F. Toledo (director); la Lic. Silvina Abud y el Lic. Federico de Singlau.

## INTRODUCCIÓN

El Estado como principal actor y garante de los derechos de cada individuo es el responsable de velar por estos desde el inicio de la existencia de la persona humana. Tal como señala Federico de Singlau en su artículo sobre educación y vulnerabilidad presentado en esta misma publicación, si bien el derecho a la educación puede remontarse a la Revolución Francesa, es recién a partir del siglo XIX cuando se ha hecho especial hincapié en proteger el derecho de los niños. Desde entonces, y fundamentalmente desde la Declaración de los Derechos del Niño, se ha trabajado de manera ardua para ampliar su espacio de protección, para resguardarlos de cualquier peligro, abuso o exposición que se vea traducido en un menor desarrollo de sus plenas capacidades o goce de sus derechos.

Con la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Estado Argentino busca paliar algunas de las situaciones de vulnerabilidad, como la exclusión y la falta de desarrollo y puesta en acción de políticas públicas.

La puesta en marcha del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia ha sido, sin dudas, uno de los más importantes aportes a la nueva institucionalidad creada en la última década. Se ha consolidado como instancia de debate, participación y concertación de las autoridades de los órganos de protección de derechos de todas las provincias del país, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015).

Dentro del marco del proyecto de investigación aludido, y que tiene como objetivo primordial analizar el impacto educativo de los programas sociales destinados a niños y niñas en barrios vulnerables, es necesario primero acotar

qué se entenderá por “infancia”, por “riesgo” y por “vulnerabilidad”, y por qué se puso el énfasis en el impacto de dichas variables en el ámbito educativo.

## CONCEPTUALIZACIÓN DEL TÉRMINO “NIÑEZ”

Como una primera aproximación, podemos entender a la niñez como a la etapa que

...se sitúa entre los 6 y 12 años. Corresponde al ingreso del niño a la escuela, este acontecimiento significa la convivencia con seres de su misma edad. Se le conoce también como “periodo de la latencia”, pues se caracteriza por una especie de reposo de los impulsos institucionales para convertirse en un ser totalmente social. Cuando el niño, ingresa a la escuela desarrolla sus funciones cognitivas, afectivas y sociales (Enfoque en familia, 2012).

En la Argentina, hubo que atravesar diversos cambios respecto a la concepción de la niñez hasta arribar a la actual perspectiva integral. La idea predominante durante el siglo XX en relación con este grupo etario tenía que ver con la idea de “menor” y con una mirada caritativa-tutelar del accionar del Estado respecto a los niños. Además, se fue acuñando un concepto ligado a la “marginalidad infantil”, es decir, a los niños que carecían de una familia funcional regular o que no estaban incorporados a la escuela. Los niños huérfanos, los que quedaban fuera de la institución escolar, entre otros, terminaban siendo estigmatizados como “menores”. Esta mirada continuó siendo predominante durante los años siguientes, a pesar de los cambios introducidos respecto a las políticas públicas. La reforma constitucional

de 1994 incorporó con jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (art. 75, inc. 22), pero es recién con la sanción de la Ley 26061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes cuando se logró consagrar el paradigma de la protección integral de los niños y niñas, y su visualización ya no como objetos de protección sino como sujetos de derechos.

La sanción de la Ley 26579, promulgada en diciembre de 2009, introduce cambios en la mayoría de edad, pasando esta de los 21 a 18 años; con esta reforma, la Argentina se equiparó a la definición de “niño” que sostiene la CDN. Así, el artículo 126 de la mencionada ley sostiene que: “Son menores las personas que no hubieren cumplido la edad de dieciocho (18) años”.

## **NIÑEZ EN RIESGO**

La estructura social, y junto con ella los espacios de identidad, adquieren contenido según la sociedad en la que los individuos se hallen inmersos. Esto es, poseen una dimensión histórica que involucra una serie de valores, normas, saberes y creencias que son legitimadas por los actores involucrados. Esta categoría, “niñez”, tiene la característica de ser un espacio identitario por el que pasan todos los seres humanos pero, en algún momento, dejan de estar en ella para pasar a otra categoría etaria. La forma en que cada uno atraviesa por este espacio de identidad que dibuja la niñez sienta las bases de la manera en que se vivirán los restantes espacios de identidad; de allí su importancia. En definitiva, la niñez no resulta por sí misma un campo identitario sino un campo de contrastes donde comienzan a fundarse elementos que remiten a identidades di-

versas. Existe, por tanto, una categoría cultural de la niñez.

Como señala María Belén Noceti (2011: 147), entre las dimensiones de esta categoría cultural están aquellas que se conjugan en torno a variables de tipo etario, étnico, jurídico, socioeconómico, religioso y territorial.

La misma autora señala que “riesgo” es un sustantivo, pero que “en riesgo” es una frase que funciona como adjetivo calificativo de ciertos sujetos que, dadas sus condiciones de vida, ponen en peligro el orden social establecido en una sociedad espacial y temporalmente acotada. En consecuencia, la frase reviste el carácter de construcción cultural, edificada sobre ideas determinadas de moral y justicia, y se involucra en un sistema ético determinado que cataloga ciertos aspectos sociales como “peligrosos” al mismo tiempo que ignora otros. Como señala Noceti, calificar a algunos sujetos miembros de una sociedad como sujetos en riesgo legitima la acción del Estado y “(...) tal acción supone orientar sobre ellos políticas diversas que permitan controlar el desarrollo de la vida de estos individuos y, a su vez, proteger al resto de la sociedad de las plausibles acciones que los primeros pudieran realizar” (2011:149).

## **¿QUÉ SE ENTIENDE POR INFANCIA?**

Según la Real Academia Española (RAE), se entiende por infancia al “período de la vida humana desde el nacimiento hasta la pubertad”<sup>2</sup>. De acuerdo con Unicef, el concepto es más profundo, ya que consiste en

...la época en la que los niños y niñas tienen que estar en la escuela y en los lugares de recreo, crecer fuertes y seguros de sí mismos y

---

<sup>2</sup> Véase lista de referencias.

recibir el amor y el estímulo de sus familias y de una comunidad amplia de adultos. Es una época valiosa en la que los niños y las niñas deben vivir sin miedo, seguros frente a la violencia, protegidos contra los malos tratos y la explotación. Como tal, la infancia significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta. Se refiere al estado y la condición de la vida de un niño, a la calidad de esos años” (Unicef, 2005).

La CDN define a la infancia como un “espacio separado de la edad adulta”. Históricamente, las necesidades y las obligaciones de los niños y las niñas nunca habían estado perfectamente diferenciadas de las de los adultos. Tal como estos últimos, los niños y niñas en buen estado de salud han realizado tradicionalmente trabajos arduos y, a menudo, han sido combatientes en el campo de batalla. Pero la Convención, citando los “cuidados y asistencia especiales” que necesitan los niños y las niñas, reconoce que lo que resulta apropiado para los adultos puede no ser adecuado para la infancia (Unicef, 2004:3).

## LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Según el informe de Unicef *Para cada niño un mejor comienzo*, bajo el término “vulnerabilidad social” se engloban a las condiciones de riesgo social, a los problemas para satisfacer las necesidades básicas, sociales y de participación e integración que afectan a la persona y a la familia (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010:113).

La vulnerabilidad abarca a toda la problemática social que existe en nuestro país y excede,

conceptualmente, a la definición de “pobreza”. Está relacionada con causas externas (evolución del mercado de trabajo, recortes en los recursos de protección social, inseguridad ciudadana, deterioro ambiental, clima social, etcétera), pero también con la apreciación e interiorización subjetiva de la propia vulnerabilidad (incertidumbre, miedo, sensación de inseguridad, pérdida de autoestima y confianza en las propias capacidades, etc.) (González et al, 2014:18).

Teniendo en cuenta esta doble dimensión, externa e interna, puede afirmarse que en las condiciones sociales actuales no solo crece el número de personas que son vulnerables porque experimentan el deterioro de sus condiciones materiales de vida; también crece su sentimiento de vulnerabilidad e indefensión ante amenazas presentes y futuras (expectativa de desempleo, de falta de pensiones o de escasos recursos médicos ante futuras enfermedades, etc.). Bajo las actuales condiciones de cambio social, la vulnerabilidad se extiende y diversifica, afectando así a un número creciente de niños y familias y a distintos sectores de la sociedad.

Desde este punto de vista, la vulnerabilidad, como experiencia psicosocial, tiende a convertirse en un fenómeno no circunscrito solo a quienes experimentan de facto el deterioro de sus condiciones materiales de vida en el presente, sino susceptible de ser padecido por amplísimos sectores de la población. Esto nos obliga a pensar qué significan los términos exclusión e inclusión social.

## EXCLUSIÓN SOCIAL

Entendemos a la “exclusión social” como un proceso<sup>3</sup> que no se agota en expresiones y si-

<sup>3</sup> El término “proceso” es concebido como un conjunto de fases o etapas, sucesivas en el tiempo y vinculadas entre sí por relaciones de causa y efecto, a través de las cuales se va manifestando un fenómeno más amplio.

tuaciones concretas y puntuales, sino que incluye distintas manifestaciones o estados relacionados entre sí por relaciones complejas de causa y efecto. Los procesos de exclusión involucran factores individuales, atribuibles a sujetos particulares; sociales, atribuibles a la organización y funcionamiento de la sociedad y, además, naturales, atribuibles a las condiciones de un medioambiente que en el nivel de la biosfera se encuentra afectado de forma creciente por la actividad humana (Unicef, 2014:11)

Todo proceso de exclusión implica, para las personas afectadas, déficits que impiden o dificultan gravemente su participación social. En el caso de la infancia, estos procesos revisten características específicas, por cuanto están condicionados por las edades comprendidas en este grupo de población y, en consecuencia, por los estados madurativos y de autonomía de los niños a lo largo de esta etapa de la vida. Así pues, puede abordarse a la “exclusión social de la infancia” como un concepto específico.

La exclusión social de la infancia está normalmente vinculada a los procesos de exclusión que experimentan las familias con hijos menores de edad, en particular sus padres y madres. Por este motivo, las políticas de lucha contra la exclusión infantil deben proporcionar apoyos adaptados a los distintos tipos de familia, porque de sus estados y funcionamiento dependen en gran medida la relación con el entorno, el desarrollo integral y el bienestar social de los niños. Así, la prevención y la intervención temprana en los procesos de exclusión en la infancia deben estar estrechamente vinculados a la prevención e intervención temprana en los procesos de exclusión social de sus familias.

Por lo tanto, infancia en exclusión (social) debe entenderse como el proceso y el conjunto de estados deficitarios, en cantidad y calidad, motivados por el empobrecimiento económico y el deterioro psicofísico y relacional de los niños y

de su entorno, que les impide el acceso a recursos y entornos necesarios para su desarrollo integral y adecuada socialización, con la consiguiente pérdida de posibilidades de participación y movilidad en la sociedad (Unicef, 2014:21).

Si bien la infancia es una etapa con valor en sí misma, la exclusión social de la infancia es especialmente grave por cuanto afecta al proceso de maduración física, psicológica, afectiva y relacional en épocas tempranas de la vida con efectos en su futuro.

Las experiencias vitales de los niños en condiciones que propician su exclusión social pueden ocasionarles graves secuelas, susceptibles de hacerles sufrir en el presente por cuanto vulneran sus derechos y deterioran su bienestar en tanto que niños, al mismo tiempo que condicionan negativamente su futuro como personas adultas, limitando su autonomía y su capacidad para aprovechar las oportunidades que el medio pueda ofrecerles.

## **INCLUSIÓN SOCIAL**

Así como existe la exclusión social, deben desarrollarse políticas para tender a la inclusión social.

La inclusión social es la manera efectiva de participación en una democracia. Esta consiste en la implementación de políticas públicas encaminadas a la vinculación de todos los miembros de la sociedad para la participación de los beneficios que esta adquiere. Su principal característica es que desconoce la discriminación, además de procurar satisfacer por todos los medios los requerimientos sociales, económicos, políticos y culturales teniendo como principal fundamento la singularidad y la legitimidad de la diferencia. El concepto de inclusión social se vincula directamente con la noción de desarrollo humano, entendido como la conjunción y satisfacción

plena de tres elementos básicos que permiten medir las condiciones de vida: La supervivencia (salud, higiene, agua potable, medicina), acceso a la educación y acceso laboral. Por lo tanto, la noción de inclusión social se convierte en el marco de los derechos civiles y sociales y constituye un elemento clave para la construcción de una sociedad más igualitaria. La inclusión social es reconocer en los distintos grupos sociales el valor que hay en cada diferencia, el respeto a la diversidad y el reconocimiento de un tercero vulnerable, con necesidades específicas que deben ser saciadas para que pueda estar en condiciones de igualdad y disfrutar de sus derechos fundamentales. En este marco, las políticas sociales serían las políticas públicas de inclusión social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010:54).

El cuidado que recibe un niño o niña está determinado por la inserción laboral de sus padres, por el lugar donde vive y la situación socioeconómica de su hogar; no por sus derechos. En la República Argentina, el 79 por ciento de los niños y niñas de entre 0 y 3 años no accede a servicios educativos y de cuidado, un porcentaje que varía según la región del país y el clima educativo del hogar. Mientras que en la región Pampeana el 73 por ciento no accede a esos servicios, en las regiones Noreste y Noroeste del país no lo hacen el 94 por ciento y el 90 por ciento, respectivamente (Unicef, 2016a:12).

## **INFANCIA, VULNERABILIDAD Y EDUCACIÓN**

La Ley de Educación Nacional 26206, en su artículo 22, manifiesta que:

Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o

gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley 26061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:10).

Esto lleva al planteo de que todos los niños y niñas deben estar protegidos y amparados, y es por ello que el Estado debe crear y coordinar políticas sociales inclusivas.

De acuerdo con Unicef (2016:10), la inversión social, incluida la dirigida a la niñez, ha sido una de las principales prioridades de Argentina en los últimos años, tanto a nivel nacional como provincial. En 2014 la inversión social representó más de la mitad de todo lo invertido por la administración nacional, y la inversión en niñez alcanzó el 3,3 por ciento del producto interno bruto. La disponibilidad de información de calidad a nivel nacional y provincial, imprescindible para definir mejores políticas públicas, es todavía insuficiente.

Por todo lo expuesto, vemos que en Argentina se ha visto la necesidad de crear un organismo estatal específico que trate el tema de la infancia: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y, en el marco de esta Secretaría, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, que ha sido, sin dudas, uno

de los más importantes aportes a la nueva institucionalidad. Estos organismos se han consolidado como instancia de debate, participación y concertación de las autoridades de los órganos de protección de derechos de todas las Provincias del país.

Específicamente, en la Provincia de Salta se ha creado el Ministerio de la Primera Infancia, con la finalidad establecer políticas públicas sociales dirigidas a los niños desde su gestación hasta los cinco años de edad y para profundizar en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la primera infancia que aún no han sido resueltas. Esto no implica que no se tenga en cuenta, luego del mencionado rango etario, a los menores ya casi entrando en la adultez.

Entendemos a la política social, en tanto política pública –donde “política” sería un espacio de decisión sociopolítica que involucra un tipo determinado de racionalidad, a través de la cual se asignan valores a la población o a grupos de ella–, como el proceso mediante el cual el Estado diseña y ejecuta una política dirigida a un sector mayoritario de la población. Esa política puede involucrar no solo acciones, sino también omisiones respecto de asuntos de interés para determinados actores. La política social como política pública es un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios, porque está complejamente relacionada con todos los aspectos de la vida social. Como política pública, la especificidad de la política social depende de los objetivos y significados de su acción.

La política social entendida como política pública se gesta con mayor intensidad en el entramado de relaciones que influyen sobre la agenda decisional respecto de la “cuestión social”, lo evidente y lo oculto de ese proceso. Esto permite entender a la política social como un proceso en el que los distintos actores que la

protagonizan desarrollan prácticas cuyos contenidos obedecen a una pluralidad tanto de valores como de fines. En este sentido, Sartiano (2006:6), en su tesis doctoral, refuerza la idea que las políticas sociales precisan de la participación efectiva de los sectores populares, ya sea de manera directa o indirectamente a través de intermediaciones capaces de expresar sus demandas y necesidades.

Los países de mayor desarrollo relativo de América Latina, dentro de los cuales se encuentra Argentina, atraviesan un proceso de transición demográfica avanzada. Entender cabalmente los desafíos de esta etapa es fundamental para una adecuada planificación de la fiscalidad y las políticas públicas. Bien aprovechada, esta ventana de oportunidades obviamente favorece el crecimiento y permitiría también –aunque esto es menos obvio– disminuir la desigualdad a futuro. ¿Cómo se logra lo segundo? La clave descansa en aprovechar el período de baja fecundidad para realizar fuertes inversiones públicas en la infancia en forma igualitaria o, mejor aún, progresiva (que recibían más, en la forma de bienes, transferencias y servicios públicos, los niños que nacen en familias más pobres). Es decir, es importante que el financiamiento del consumo de los niños y adolescentes tenga un fuerte peso de financiamiento público.

Si ello no sucede, el grueso de este financiamiento provendrá de las familias o, en menor medida, del trabajo adolescente e infantil. Esto no es lo deseable si se busca igualar oportunidades al inicio de la vida. Dicho en forma más simple: cuanto más dependa el nivel de consumo de los niños y niñas del de sus familias, más estáticos y rígidos serán los patrones de la desigualdad en un país, dado que los niños y niñas de las familias más vulnerables tendrán mayores dificultades en acceder plenamente a sus derechos. Esto tampoco es deseable des-



de un punto de vista más restringido de eficiencia económica. En Argentina, la población que aporta más a la reproducción biológica del país sigue siendo la de menores ingresos. Si ello es así, y si el Estado participa en forma limitada en el financiamiento del consumo de estos niños y niñas, dejando dicho consumo librado a las capacidades económicas de sus familias, el país tendrá niveles sub-óptimos de inversión en el capital humano de sus generaciones más jóvenes (Filgueira; Alicino, 2015:7).

En este sentido, los países del mundo que resolvieron este desafío de manera sustentable lograron asegurar:

1. Bienestar infantil: niveles de pobreza infantil bajos, y menores para los niños y niñas que para la población general, junto al desarrollo de servicios de calidad que también aseguran bajos niveles de pobreza multidimensional.
2. Alta participación de las mujeres en el mercado laboral formal, y convergencia de las tasas de participación entre estratos.
3. Sostenimiento de tasas de fecundidad en niveles cercanos al reemplazo y fuerte convergencia de la fecundidad entre estratos (8).

Asimismo, está comprobado que implementar políticas de primera infancia trae aparejados beneficios tales como un mayor desarrollo cognitivo y psicosocial para los niños y las niñas (curiosidad, persistencia, autocontrol, perseverancia, disciplina, autoestima, confianza, habilidad socio-emocional, estabilidad, motivación, consistencia, mayor escolaridad, y con todo ello mejores salarios en su adultez); pero también beneficios sociales, que se obtienen al disminuir desde los primeros años de vida las brechas que existen entre los grupos más vulnerables y el resto de la población (ma-

yor productividad, disminución en la tasa de criminalidad, disminución en la dependencia de programas de asistencia social, mejoría en el ambiente familiar y los hábitos de crianza de los padres, menores tasas de embarazos adolescentes y no deseados, entre otros) (“La primera...”, 2015:7).

En Argentina, la disparidad socioeconómica y regional entre grandes centros urbanos y zonas rurales impide que todos los niños tengan las mismas oportunidades al nacer y durante los primeros años de vida. Los desafíos de la primera infancia requieren de un abordaje, multidimensional, que considere las áreas de salud, educación, cuidado y protección, entre otras. La coordinación intersectorial e interjurisdiccional debe fortalecerse para implementar políticas integrales que fomenten el crecimiento pleno con enfoque de equidad. Naciones Unidas reconoce la importancia de la primera infancia, e incluyó el desarrollo temprano en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que guiará su trabajo hasta 2030. En la misma línea, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) busca reforzar el compromiso con la primera infancia a nivel global, y con ello también en Argentina. El objetivo es que cada niño tenga el mejor comienzo (Unicef, 2016a:5-6).

Así, la vulnerabilidad, tanto en su dimensión material como psicológica, no suele depender de un único factor, sino que es la consecuencia de una combinación dinámica de factores físicos y ambientales. La edad, la discapacidad, la enfermedad, el género, la pertenencia étnico-cultural, entre otras, son situaciones o características de los sujetos que coadyuvan a su mayor o menor vulnerabilidad según como se relacionen con otras variables y, en general, con el contexto económico, político y cultural en el que se integran.

Los estudios sobre la vulnerabilidad y la exclusión de la infancia tienden a señalar la exis-



tencia de colectivos especialmente vulnerables, es decir, aquellos a los que se debería prestar especial atención porque sus condiciones sociales, educativas, sanitarias o económicas son frágiles y pueden conducirles a situaciones de exclusión social.

Algunos de los colectivos a los que estos estudios suelen hacer referencia son: niños y niñas con discapacidad, niños y niñas con padres con alcoholismo o drogodependencia, niños y niñas de la etnia gitana, niños y niñas extranjeros no acompañados, niños y niñas en sistema de protección social, niños y niñas en sistema de reforma o con medidas de reeducación y, finalmente, niños y niñas en familias monoparentales (Unicef, 2016a). Sin embargo, en las condiciones actuales, es posible que esta lista pueda ser más extensa pues, como venimos señalando, los procesos de exclusión social tienden a extenderse y a diversificarse en distintas combinaciones de factores de exclusión y de perfiles de personas y grupos sociales excluidos. Por eso, uno de los propósitos principales de este documento es abrir el debate sobre las distintas manifestaciones que la exclusión social reviste en la situación actual (Unicef, 2014:14-18).

Es necesario fortalecer la oferta de servicios de educación y cuidado para ampliar la cobertura y asegurar estándares de calidad altos. En especial, debe promoverse el acceso de las familias más vulnerables a estos servicios como un primer paso hacia la universalización. Además, es necesario priorizar la profesionalización de los cuidadores y educadores a cargo de los servicios, con empleos de calidad. La provisión de servicios de educación y cuidado infantil por parte del Estado da legitimidad y reconocimiento a estas tareas, y realza su carácter de trabajo. Además, esto facilita la “desfamiliarización” del cuidado y crea oportunidades para que muchas mujeres se inserten en el mer-

cado de trabajo formal, lo que contribuye a la redistribución de las tareas de cuidado entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad.

Es clave redistribuir los roles en el ámbito familiar. Para ello, un buen primer paso es promover una mayor cobertura de las licencias por maternidad, paternidad y familiares. Las familias deben tener la posibilidad de elegir la modalidad de educación y cuidado que mejor se adapte a sus necesidades y preferencias y que, a su vez, respete los derechos de todos los niños y niñas. Esto requiere de coordinación institucional, intersectorial e interjurisdiccional y de una rectoría en las políticas de primera infancia que articule, entre otras, las áreas de salud, educación y protección, lo que lleva a que se implementen políticas más integrales (Unicef, 2016a:12-13).

La inversión en protección social y niñez tiene sentido tanto desde el punto de vista económico como del desarrollo humano. Los efectos demostrados de la protección social en el desarrollo de los niños y niñas duran mucho más allá de la infancia, aumentando la productividad del adulto, disminuyendo la carga de las pérdidas de desarrollo humano y contribuyendo a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Debido a que estos programas benefician a los hogares de manera más amplia, también tienen impactos económicos más inmediatos, como por ejemplo habilitar a los destinatarios para que realicen inversiones productivas y aumenten su participación en el mercado de trabajo, estimulando la demanda y reduciendo la pobreza. Las inversiones en protección social también tienen el potencial de impulsar y complementar las inversiones por el lado de la oferta (Unicef, 2016b:172).

Argentina se encuentra dentro del grupo de países con gasto social alto, que resulta mayor al 13 por ciento del producto bruto inter-

no (PBI). Sin embargo, históricamente han persistido brechas de cobertura y deficiencias en la provisión y acceso a las transferencias y los servicios esenciales, lo que limitó las posibilidades de reducción de las condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, la forma de financiamiento aporta un componente que hace que este gasto sea cíclico, que tenga cierto nivel de regresividad; ya que se basa, principalmente, en impuestos sobre el consumo.

En la Argentina, el Gobierno nacional ha concentrado progresivamente sus erogaciones en el área social, en la previsión social y la salud para la tercera edad, mientras que las provincias han concentrado gran parte de su esfuerzo fiscal en educación y salud. En las últimas décadas, estas dos últimas áreas han tenido un peso muy relevante en la estructura del gasto social consolidado, por lo que el peso de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto social aumentó considerablemente.

Todo esto nos lleva a plantearnos la situación diferencial en la que se encuentra cada niño y niña de nuestro país, que por motivos sociales o económicos no está gozando plenamente de su derecho de tener una infancia saludable y plena.

## CONCLUSIONES

Considerando lo expuesto, podemos observar que existe una completa interrelación entre los conceptos de infancia, riesgo, vulnerabilidad, exclusión e inclusión; dado que son las bases sobre las cuáles se asienta el estudio de todas aquellas situaciones que exponen al infante a situaciones de peligrosidad, es decir, situaciones que pueden afectar tanto su desarrollo físico y cognitivo como emocional.

Si bien en nuestro país se ha avanzado en el estudio y búsqueda de soluciones para esta

problemática ya instalada, se trata de un asunto difícil de revertir. Tal vez el mayor desafío de todos los gobiernos sea el poder generar una política pública eficiente y sostenible a lo largo del tiempo, que intente modificar y generar un impacto positivo en este sector que es el más vulnerable de todos. Debe lograrse un trabajo mancomunado de los tres poderes del Estado, de manera de posibilitar la transparencia de la gestión pública, como facilitar la participación y el control de las medidas que se adopten.

Los esquemas planteados suelen terminar siendo inequitativos, ya que en el mismo proceso de búsqueda de soluciones quedan brechas por resolver. Esto afecta directamente a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, que aún carecen de soluciones. Es primordial poner énfasis en la ayuda a las familias, no solo mediante la ampliación de los derechos sino también mediante la toma efectiva de medidas que busquen soluciones; pero que no sean medidas meramente asistencialistas –como los planes sociales, que ayudan pero no son adecuados para lograr un impacto eficaz de cambio en estos sectores vulnerables–.

No debemos olvidar que una pieza fundamental es lograr la inclusión absoluta de este sector social al sistema educativo. Es necesario recibir educación de calidad desde la infancia, ya que contribuirá en el futuro a mayores posibilidades de inclusión, posibilitando el acceso a buenos empleos y a la capacitación continua, lo que también influye en el intercambio social de la vida diaria.

También deben plantearse políticas públicas dirigidas a los adultos mayores que están a cargo de los niños, que usualmente son los padres y que, dada la misma condición socioeconómica en la que se encuentran, pertenecen a ese sector social vulnerable. La mayoría de las veces son adultos excluidos, por lo cual el Estado tiene la obligación de velar para contenerlos

en el sistema formal de trabajo, esto es, incluirlos, de modo que les permita generar nuevas visiones acerca de la realidad y con ello también dar la posibilidad a los niños y niñas, pertenecientes a estas familias, la posibilidad de ajustarse a un escenario más real de lo que la vida a tan temprana edad significa.

Finalmente, debe contarse con un sistema que permita recoger toda la información disponible tanto sobre la cantidad de niños y niñas como de familias que se encuentran inmersos en situaciones que significan un peligro para su desarrollo, dado que es una manera de ir pudiendo tomar decisiones para paliar esta cruda realidad y poder así brindar soluciones reales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Enfoque en Familia (2012). “Niñez vs. Infancia”. Disponible en: <https://sincedula.wordpress.com/2012/02/11/niñez-vrs-infancia/>
- Filgueira, F.; Alicino, C. (2015). “La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y eficiencia”. Documento de Trabajo 120. CIPEC, Enero de 2015. En <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1259.pdf>
- “La Primera Infancia en Argentina” (2015). Buenos Aires. En <http://www.observatoriosocial.com.ar/images/articulos/infancia-en-la-argentina.pdf>
- Lázaro González, I. (Coord.). “Para cada niño el mejor comienzo. Primera Infancia 2016-2020”. Unicef. Documento de Posicionamiento. En <https://www.unicef.org/argentina/informes/para-cada-ni%C3%B1o-el-mejor-comienzo>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). “Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular”. Tomo II. Glosarios y Definiciones. Buenos Aires, Argentina, 2010. En <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/politicas-sociales-del-bicentenario-ii/>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). “Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil. Consejo Federal de Niñez y Adolescencia”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2015. En <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/Estandares-de-inclusion-COCEDIC-Consejo-federal.pdf>
- Noceti, M. B. (2008). *Niñez y políticas públicas en la Argentina. Aportes antropológicos al análisis institucional*. Bahía Blanca: EDIUNS.
- Noceti, M. B. (2011). “Niñez en riesgo, conceptualizaciones cotidianas y acciones políticas en Argentina”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 18, n° 57, Toluca, Septiembre-Diciembre de 2011, pp. 145-163. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352011000300006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000300006)
- Real Academia Española. En <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=infancia>
- Satriano, C. (2006). “Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales”. *Revista Mad*, N° 15, septiembre de 2006, p. 6. En <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>
- Unicef (2016a). “Para cada niño, el mejor comienzo”. En <https://www.unicef.org/argentina/informes/para-cada-ni%C3%B1o-el-mejor-comienzo>
- Unicef. (2016b). “Estado de la situación de la Niñez y la Adolescencia en Argentina”. Buenos Aires, Argentina. En <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/SITAN.pdf>

Unicef (2014). “Vulnerabilidad y Exclusión en la Infancia. Hacia un sistema de Información temprana sobre la infancia en exclusión”. Madrid. En [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/libro\\_03\\_web.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/libro_03_web.pdf)

Unicef (2005). “Definición de la infancia”. En

<https://www.unicef.org/spanish/sowc05/childhooddefined.html>

Unicef (2004). “La Infancia Amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005”. En [https://www.unicef.org/spanish/sowc05/sowc05\\_sp.pdf](https://www.unicef.org/spanish/sowc05/sowc05_sp.pdf)