

La posición de los niños en el sistema de bienestar social en España

Lourdes Gaitán*

Una medida reciente del actual Gobierno ha tenido la virtud de atraer, siquiera por un breve espacio de tiempo, la atención de la opinión pública (inducida por la opinión publicada) sobre la posición de los niños dentro del esquema de protección social vigente en nuestro país. Se trata de la prestación de 2.500 euros que se percibe, a partir de la fecha del anuncio por parte del Presidente del Gobierno en sede parlamentaria, por el nacimiento de un hijo y con carácter universal.

Por una vez, la situación económica de los niños ha sido objeto de un debate que ha superado ligeramente el episódico y efímero espacio público que suele dedicarse a pensar en los intereses de esa parte de la población que se encuentra por debajo de la mayoría de edad, y ha pasado también a ocupar un pequeño espacio en las conversaciones de la gente corriente en el marco de su vida cotidiana. No deja de llamar la atención que, en ámbitos habitualmente alejados de la reflexión sobre las políticas de bienestar, hayan aparecido voces que critican la medida tachándola de electoralista, remedial o injusta (¡precisamente por su carácter universalista!), por no hablar de quien ha expresado su opinión de que la medida no debería beneficiar a cualquier tipo de familia, sino sólo a la nuclear.

Sin embargo, esta no es más que una de las medidas que suele estar incluida en el paquete de beneficios para los niños de los países avanzados en materia de bienestar social de su población. La distancia que separa a España de estos países, en materia de protección a la familia e infancia, es tal, que como sociedad que se sintiera responsable colectivamente del bienestar común, la española debería felicitar, en primer lugar, por el establecimiento de esta prestación e, inmediatamente después, abogar y re-

clamar el avance en el diseño de un paquete coherente de protección para los niños, que se mostrara más acorde con nuestra habitual retórica familista.

En este artículo se va a mostrar la posición de los niños respecto al bienestar social en una perspectiva generacional y también comparativa con otros países avanzados. Previamente se hará una aproximación histórica a la evolución del papel del estado como agente redistribuidor y como garante del bienestar de los niños, en el afán de explicar las razones de carácter ideológico que influyen en las políticas de protección.

1. El bienestar social de la infancia

Ni los niños ni la infancia habían representado hasta el momento un tema central sea en la investigación sobre el bienestar social realizada desde el ámbito académico, sea en la discusión pública sobre las políticas de bienestar. No obstante, la idea de que los estados de bienestar necesitan ahora desarrollar nuevos modelos de inversión en capital humano, en lugar de limitarse a distribuir beneficios (que late en el término acuñado por la Unión Europea como *activating welfare state* o bien *social investment welfare state*) ha conducido más recientemente a proponer “políticas sociales centradas en los niños”, y a argumentar las ventajas de este enfoque para la sostenibilidad futura de los sistemas de bienestar, como lo hace Esping-Andersen en uno de sus textos más recientes (2002).

En el campo de los nuevos estudios de infancia, que vienen desarrollándose en ámbitos académicos europeos y americanos en los últimos 15 ó 20 años, el tema sin em-

* Coordinadora Experto en Políticas Sociales de Infancia (UCM).

bargo reviste el mayor interés¹. Los planteamientos teóricos que dan origen a esta nueva línea de estudios pueden resumirse fundamentalmente en dos: 1) la infancia es un componente estable y permanente de cualquier sociedad y estructura social; 2) los niños son actores sociales, sujetos de pleno derecho en la sociedad. En consecuencia, la vida y las actividades de los niños deben ser estudiadas en sus propias dimensiones, igual que se hace con la parte adulta de la sociedad, al encontrarse afectada por los mismos hechos que atañen a ésta, si bien, en algunos aspectos, de forma distinta.

Sin embargo, los niños están escasamente incluidos en la investigación sobre el bienestar social, a pesar de que las políticas que se diseñan y se aplican en este campo condicionan y estructuran sus vidas de forma notable. Cuando se les incluye, esto se hace sobre la base de algún tema singular, bien sea la pobreza, la salud, el abuso y abandono o la exclusión de los procesos educativos, pero raramente enfocando de forma global su puesto en el juego de intereses, pactos y consensos que están comprendidos en la concepción y en la praxis del bienestar colectivo.

Pero ¿qué cabe entender por bienestar social de los niños? El concepto de bienestar incluye aspiraciones individuales y colectivas orientadas por valores como la justicia, la igualdad, la calidad de vida o el desarrollo humano. En el plano de las prácticas sociales ese tipo de valores inspiran la parte de las políticas públicas constituida por las políticas sociales, sean éstas de carácter residual (beneficios para los más necesitados) o universal (destinadas a aumentar el bienestar básico de toda la gente).

El uso sociológico del término viene a describir la totalidad del sistema de bienestar, y así se refiere a todas las instituciones de bienestar, a las distintas culturas de bienestar, a los actores que crean y sostienen el sistema (gestores, administradores, proveedores de servicios y clientes de los mismos) así como a las relaciones que se dan entre ellos, y al bienestar subjetivo (experimentado individualmente) que aparece como resultado de la producción del bienestar. A ellos pueden añadirse actualmente otros aspectos del bienestar ligados a cuestiones macroeconómicas y medioambientales. Todos estos significados, dice Alanen (2007) pueden ser aplicados en el estudio del bienestar de la infancia (como al de otras subpoblaciones).

¹ A este respecto puede consultarse, especialmente, la tercera parte (*The economic and socio-political outlook*) del texto de QVORTRUP, J. et al. (1994): *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot. Avebury. Y asimismo WINTERSBERGER, H. et al. (2007): *Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare*, vol. 1, Odense, University Press of Southern Denmark.

Para ello será preciso someter los marcos de investigación a una reconstrucción crítica desde el punto de vista de los niños.

En una perspectiva histórica puede decirse que el nacimiento y desarrollo de los estados de bienestar ha corrido en paralelo con el desarrollo de una cierta idea de infancia, y ambas cosas pueden considerarse parte de un proceso más amplio de modernización de las sociedades (Gaitán, 2006b). Dos procesos centrales de la modernidad que pueden considerarse especialmente importantes para comprender la transformación del papel de la infancia en las sociedades occidentales. Estos son, por un lado, la consolidación del individuo como sujeto dotado de autonomía y de identidad propia y, por otro, la expansión del Estado como autoridad que orienta el progreso nacional e individual y como fuente principal de identidad colectiva (Pilotti, 2001).

Entre las modificaciones importantes que el esquema de estado de bienestar introduce en las vidas de los niños cabe destacar las que se derivan de su temprana inclusión en la institución escolar. A medida que avanza el proceso de industrialización los niños pasan del trabajo doméstico al trabajo industrial, y de éste a la escuela, cuando el trabajo manual pierde importancia frente a los conocimientos, destrezas y habilidades técnicas requeridas por una progresiva mecanización de los procesos productivos, primero, y por el desarrollo de las nuevas tecnologías, después. En este contexto, la formación de capital humano se convierte en un factor clave para el progreso económico y para la competitividad de los países y de las empresas.

A esta institucionalización escolar se une la institucionalización temprana de los niños más pequeños, concebida no tanto para estimular su desarrollo emocional y social, como para facilitar la conciliación de vida laboral y familiar de sus progenitores. Ambas cosas conllevan la *individualización* del niño, que ya no cuenta tanto, en estos ámbitos institucionales, como miembro de una familia, sino como persona en sí. La individualización es uno de los componentes característicos de la modernidad, que se traslada así también al período de infancia en la vida de los ciudadanos, por efecto de las disposiciones del estado de bienestar.

Las acciones del estado benefactor a favor de los niños se concretaban, en su primera etapa, sobre todo en medidas legales que buscaban su protección frente al abuso y explotación laboral, y en medidas de carácter asistencial, dirigidas a la cobertura de las necesidades más elementales de los niños nacidos en el seno de las clases sociales más pobres.

Estas acciones se convierten, después de la II Guerra Mundial, en una combinación de políticas universales orientadas a la educación y el bienestar de todos los niños, con unas intervenciones más directas que se concentran en los segmentos de población con menores ingresos, y se realizan a través de programas compensatorios destinados a paliar las carencias derivadas de la escasez de recursos, o con medidas de separación de los niños de su entorno familiar, cuando las autoridades administrativas consideran que aquellos se encuentran en situación de alto riesgo.

Los avances en la protección de los intereses y los derechos de los niños culminan ya casi vencido el siglo XX, con la aprobación por las Naciones Unidas de la Convención de los Derechos del Niño, en 1989, que constituye sin duda el paradigma más acabado para interpretar y enfrentar la realidad de la infancia. La Convención se inscribe en el movimiento de expansión de los derechos humanos y ha sido suscrita por todos los países del mundo excepto dos² pasando sus compromisos a formar parte del sistema jurídico de cada uno de los estados firmantes. La citada Convención ampara los derechos de las personas menores de 18 años, a las que se considera, por lo tanto, niños. De los derechos reconocidos, los más estrechamente relacionados con el bienestar social son los calificados como derechos de *provisión*, que se refieren a la posibilidad de acceder y disfrutar de recursos materiales adecuados y suficientes. Su contenido principal se encuentra en los artículos 24 a 30, de este modo:

— En los artículos 24 y 25, los estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de *salud*, y a un examen periódico del tratamiento al que esté sometido.

— El artículo 26 se refiere al derecho a beneficiarse de la *Seguridad Social* (conforme a la legislación nacional).

— El artículo 27 recoge el derecho de todo niño a un *nivel de vida adecuado* para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, añadiendo, a continuación, que incumbe a los padres u otras personas encargadas del niño la responsabilidad primordial de proporcionar las condiciones de vida necesarias para su desarrollo aunque (explica el siguiente párrafo de este artículo) los estados adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres a dar efectividad a este derecho.

— En el artículo 28, los estados reconocen el derecho del niño a la *educación*, y en el 29 se establecen las orientaciones generales que debe tener la misma.

² Estados Unidos de América y Somalia.

En esencia, el reparto de responsabilidades en la provisión de medios para facilitar el bienestar de las personas menores de edad queda dibujado en este conjunto de artículos, donde se pone de manifiesto la orientación familista que atraviesa todo el texto de la Convención, la cual resulta bastante explícita con respecto a los derechos y obligaciones de los padres y en cierto modo vaga en lo que se refiere a las responsabilidades de los estados y las sociedades. De este modo se refleja la tendencia dominante a considerar que los niños “por naturaleza” pertenecen a sus padres, que su marco físico es el hogar y la familia, el medio donde se desenvuelven sus relaciones primarias, el que marca también la orientación de las secundarias, el estatus social y el conjunto de valores y modos de conducta que el niño acabará adoptando. Lo anterior no significa que los gobiernos eludan cualquier responsabilidad respecto a los niños, al contrario, tienen responsabilidades indirectas para promover y mantener las habilidades y capacidades de los padres, y responsabilidades directas sobre el bienestar del niño si los padres no atienden debidamente sus obligaciones.

La distribución de responsabilidades respecto al bienestar social de los niños también puede analizarse desde un punto de vista económico. Como ya se ha señalado, en las modernas sociedades, la tarea de criar niños, que cada vez acarrea mayores exigencias, corresponde a la familia, mientras que su educación formal es asumida por el estado. Puesto que el juego de intercambios se realiza en el nivel societal, y no en el intrafamiliar, en el balance los resultados menos favorables son para las familias pues, si bien invierten en niños, los beneficios derivados de ello no tienen repercusión en el nivel familiar, sino que se traducen en una más alta cualificación de los futuros productores, que favorece al sistema económico y realiza aportaciones al estado de bienestar. Para Wintersberger (1994) esto significa que en la sociedad moderna:

- El estado invierte y recibe.
- La economía no invierte pero recibe.
- La familia invierte y no recibe.

Junto a las estipulaciones legales y a las razones de orden económico, existen otras de carácter social y cultural que configuran y amasan el pacto entre familia y sociedad para el mantenimiento de los niños. El modelo de familia convencional (basado en la autoridad paterna, a la que quedan subordinados los intereses de la esposa e hijos) tiene fuerte arraigo en la tradición conservadora que inspira el tipo continental de los estados de bienestar. Por otro lado la visión liberal, no intervencionista, tiende a considerar a la familia incluida en el ámbito de la esfera privada,

lo que si bien garantiza su libertad para la reproducción y socialización de su prole, la priva de protección salvo en casos de demostrada necesidad. En el lado opuesto (el modelo de bienestar universalista), los distintos servicios y prestaciones toman en consideración la cobertura de necesidades de la persona a lo largo de todo el ciclo vital, garantizando a la vez la individualidad y la interdependencia de los miembros del grupo familiar (lo que no evita que, también aquí, los niños reciban servicios a través de sus padres o madres).

Aunque unos y otros modelos tienen repercusiones en la vida de los niños no puede decirse que haya existido hasta ahora un planteamiento que tomara en cuenta específicamente la situación de los menores de edad. Lo que no excluye que ese planteamiento deba ser considerado en adelante, tanto por razones de justicia, como de la propia sostenibilidad de los sistemas de bienestar.

En la actualidad, los diferentes regímenes de bienestar afrontan desafíos similares. Las reformas son necesarias, aunque cada país tiene su legado político, ideológico u organizativo que, obviamente, influirá en el tipo de respuestas y en la forma concreta que puedan afrontar dichas reformas. En todo caso, siguiendo de nuevo a Esping-Andersen (2002) la protección de los niños y las familias es uno de los ámbitos clave que deben tomarse en consideración en el momento de abordar cualquier tipo de reconstrucción del modelo de estado de bienestar.

Con respecto a los niños, este autor adopta principalmente la perspectiva de formación de capital humano, la cual requiere, además de un esfuerzo de inversión en educación, la cobertura suficiente de necesidades materiales (recursos económicos) y la disposición de servicios que favorezcan un desarrollo afectivo, cognitivo y emocional de los niños, bien sea destinados a ellos mismos (escuelas infantiles, actividades extraescolares lúdicas o compensatorias) o bien dirigidos a liberar a los padres de un exceso de presión laboral para permitirles dedicar más tiempo a sus hijos pequeños. A medida que las sociedades envejecen, nos dice Esping-Andersen, se hace urgente invertir en el bienestar de los niños, para lograr un sistema de producción sostenible, competitivo y basado en el conocimiento.

Desde la perspectiva de los nuevos estudios de infancia, este razonamiento, si bien tiene la virtud de incluir a los niños en el debate sobre el futuro del bienestar, representa una "instrumentalización" de los mismos (Alanen, 2007, Ostner, 2007) que vuelven a aparecer como valores de futuro, antes que sujetos con derecho a beneficiarse de una distribución justa de los recursos sociales en el presente.

2. La distribución generacional del bienestar

El sistema de bienestar conlleva una alteración del orden generacional tradicional. Las relaciones de dependencia entre generaciones son reorganizadas a través de dos procesos fundamentales: cuales son, la inclusión de los niños en un esquema de escolaridad obligatoria y el establecimiento de un sistema de pensiones que asegure la provisión material de recursos a los mayores.

De este modo se produce un cambio en el contrato intergeneracional, que ya no se realiza en el nivel de las familias sino en el de la sociedad. La primitiva solidaridad intrafamiliar, donde los padres generaban y criaban hijos (invertían en futuro) que luego garantizarían su sustento en la vejez, se quiebra, al ser los sistemas públicos de pensiones los que permiten tener asegurada la subsistencia en la vejez, con lo cual el individuo se independiza (en el nivel de soporte material y principalmente de carácter económico) de las generaciones más jóvenes de su familia. Pero no de las generaciones jóvenes en general, ya que son los adultos activos quienes, con sus cotizaciones, alimentan los presupuestos para el pago de pensiones.

A estas mismas generaciones jóvenes queda también encomendado asegurar el bienestar de su prole. Para contribuir a soportar esta carga, los primeros seguros sociales prevén esquemas de ayudas familiares y, más tarde, en la segunda postguerra mundial, el objetivo de las políticas familiares se concentra en salvaguardar al cabeza de familia y proteger a las familias numerosas.

Los criterios adoptados para la distribución de los recursos sociales resultan esenciales y cualquier política social comporta un problema de elección, que en este caso se mostró más favorable para los adultos varones en su fase activa y en su retiro, garantizando un adecuado nivel de pensiones para ellos. Para las mujeres quedaba el trabajo invisible en el hogar y los subsidios familiares, mientras que los niños aparecen no como titulares sino como receptores de beneficios a través de sus familias. La aparente desventaja para estos últimos se rompe en el tema de las políticas educativas, concebidas más para cubrir las necesidades presentes (control social) o futuras (reposición de las fuerzas productivas) de la sociedad que de los propios menores.

En la actualidad, la estructura del riesgo ha cambiado, deslizándose hacia los jóvenes y las familias con niños, que resultan más afectados por el desempleo y la inestabilidad del mercado de trabajo (Esping-Andersen, 2000). Sin embargo, la orientación de las políticas sociales sigue

siendo la misma, como se viene observando, entre otras fuentes, a través de las estadísticas de protección social de la UE.

El Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (ESSPROS son sus siglas en inglés) recoge los gastos e ingresos destinados a protección social en la Europa de los 12, de los 15 y ahora ya de los 25. En las citadas estadísticas, el capítulo de gastos comprende todas las intervenciones de organismos y entidades públicas o privadas destinadas a aliviar la carga que representa un determinado conjunto de riesgos o necesidades para los hogares o los individuos. Los beneficios sociales percibidos (sea en dinero o en especie) se clasifican en las siguientes funciones o ámbitos de cobertura: vejez y supervivencia, enfermedad/salud, discapacidad, familia/niños, desempleo y alojamiento y exclusión social. Pues bien, en el informe publicado en 2007 por EUROSTAT, la distribución del gasto social por funciones, expresada en porcentaje sobre el total de beneficios sociales (TBS) y en porcentaje de cada función sobre el PIB es el que se muestra en el gráfico 1.

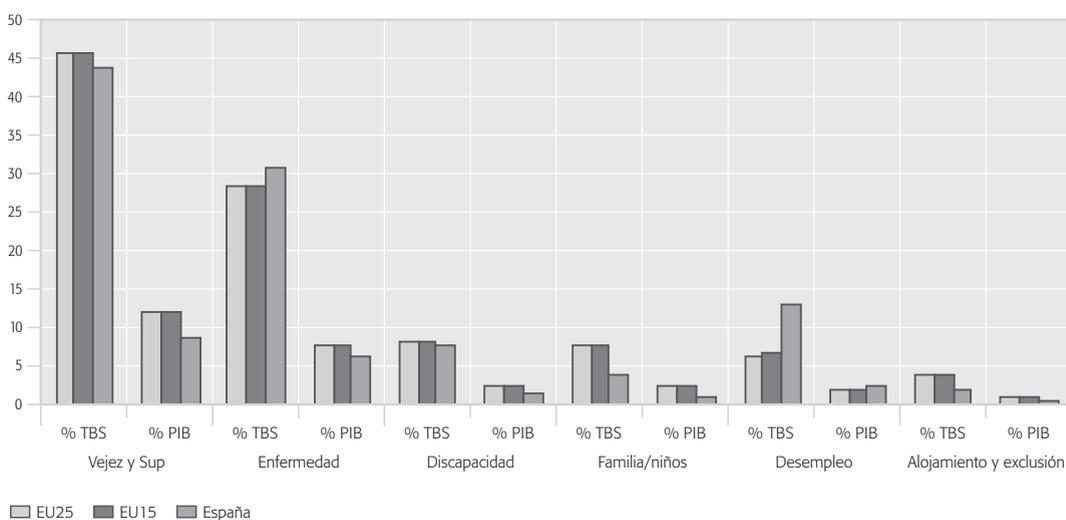
Como puede observarse, el gasto en pensiones (vejez y supervivencia) absorbe la mayor proporción del gasto social total, y también representa el mayor porcentaje en relación con el PIB, tanto en las columnas que expresan las medias de la Unión Europea, como en España. La segunda función más importante, también con carácter general, es la que se refiere al concepto de salud/enfermedad.

En el extremo contrario, el de las funciones que absorben menor proporción de gasto y tienen menos peso con referencia al PIB, las cifras relativas a Europa y a España no muestran la misma coincidencia. El gasto medio en Europa en la función de alojamiento y exclusión social es el más bajo, y está precedido por el de la función de desempleo. Por el contrario, en España, el concepto de gasto en protección a la familia/niños ocupa el penúltimo lugar (3,5 frente a un 7,8 por 100 en Europa en relación al gasto total y 0,7 frente al 2,1 por 100 en proporción sobre el PIB), mientras que el gasto en desempleo se sitúa en el tercer lugar de importancia, dentro de los seis considerados.

Las razones para estas convergencias y divergencias, así como las que se observan entre los distintos países de la UE, hay que buscarlas en los factores históricos e ideológicos que influyen en el diseño de los sistemas de protección de cada uno de ellos. En lo referido al sistema de pensiones, el modelo español se asemeja al modelo "bismarkiano" de aseguramiento basado en cotizaciones de empresarios y trabajadores. En lo que respecta a la protección de la salud y al cuidado de la enfermedad, España comparte el modelo universalista que ha ido generalizándose en Europa. El peso del gasto en protección frente al desempleo (en una proporción que comparte con Bélgica) no puede atribuirse solamente a una elevada tasa de paro, sino también a determinados rasgos del tipo de cobertura. Por fin, ocupando el lugar de "farolillo rojo" en lo que se refiere a la protección a la familia y la infancia, Es-

Gráfico 1

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES EN EUROPA Y EN ESPAÑA (2004)



Fuente: EUROSTAT. Statistics in focus. 99/2007.

paña se diferencia y se distancia de los países del sur de Europa, en los que pudiera decirse que predomina la misma ideología familista, de los que tienen (como el nuestro) una muy baja natalidad, e incluso de los que acaban de incorporarse a la UE y que antes pertenecían al bloque comunista (ver gráfico 2).

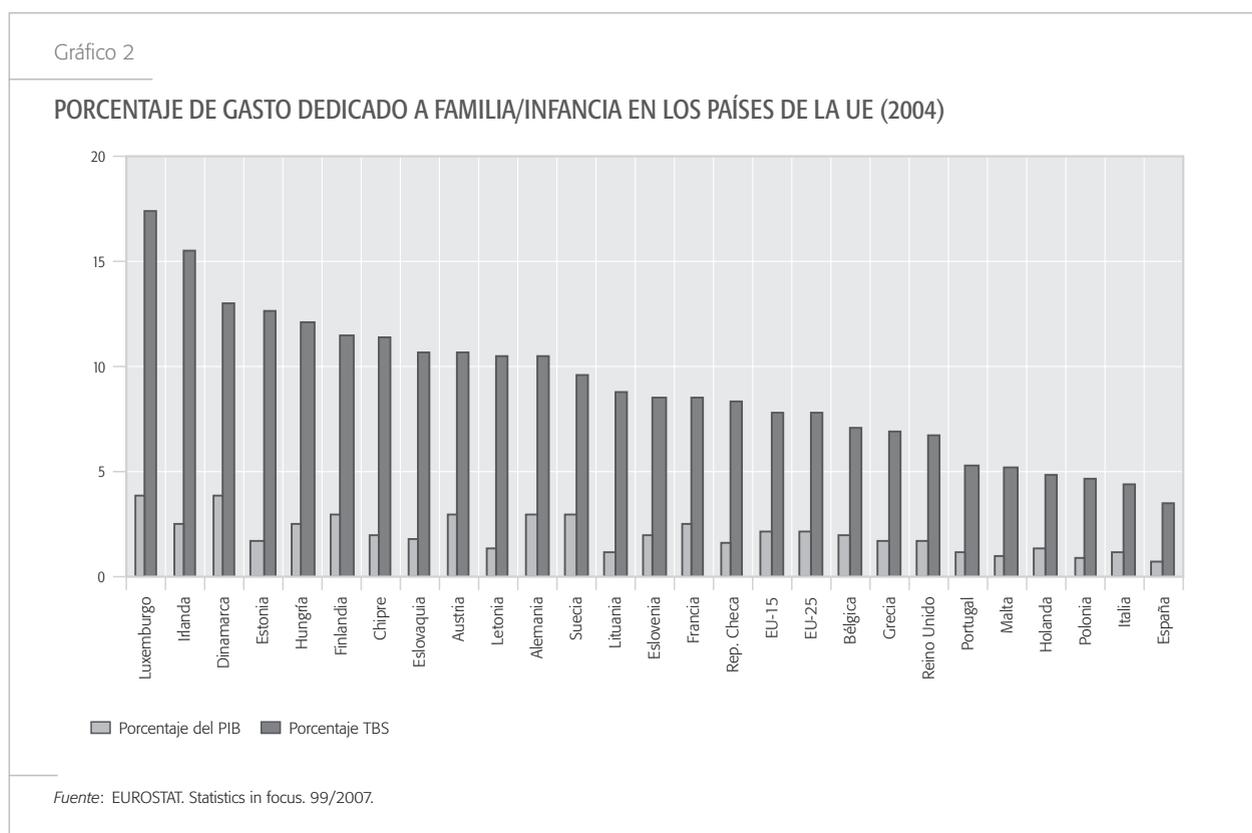
La estructura del gasto permanece estable a lo largo del tiempo, aunque se produzcan variaciones de diferente sentido en las distintas funciones. De este modo, el peso de la función vejez y supervivencia creció de forma constante en la media de la UE entre 1992 y 2001, mientras que la de salud/enfermedad cayó antes de retornar a valores semejantes a los del inicio de la década, y la proporción de la protección por desempleo cayó en tres puntos porcentuales en estos diez años. El gasto en la función familia/infancia se incrementó en un 26,5 por 100 en términos reales en el mismo período (EUROSTAT, 2004). También en los primeros años de la presente década los beneficios sociales evolucionan a diferentes velocidades según las funciones, siendo en este caso la función salud/enfermedad la que observa mayor incremento, seguida de la de desempleo.

La función familia/niños ha experimentado un promedio anual de crecimiento, entre 2000 y 2004, de un 2,2 en la Europa de los 25, mientras que en España este pro-

medio de crecimiento fue del 9,2, cantidad superior a la media europea, pero inferior al esfuerzo realizado por otros países en el mismo período, tales como Chipre (26,1) o Irlanda (13,6). España ha ido acortando distancias con la media de Europa en lo que se refiere a la proporción de beneficios sociales dedicados a las familias y niños, ya que si en 1994 la diferencia era de 5,9 puntos porcentuales, en 2004 fue de 4,3 puntos. Ello no ha evitado que nuestro país continúe ocupando las posiciones rezagadas entre los países de la UE en este concepto, tal y como lo ha venido haciendo hasta el momento. Sería de esperar que tanto las prestaciones en efectivo, como el prometido aumento de servicios para la atención en la primera infancia, comenzaran a mostrar una mayor repercusión en el porcentaje de beneficios dedicados a familia y niños en el futuro.

3. La oferta de prestaciones y servicios sociales para los niños

Cada país industrializado tiene un “paquete” de beneficios sociales para los niños, que consiste en descuentos fiscales, exenciones de precios, subsidios y servicios o prestaciones en especie. Jonathan Bradshaw (2007) ha diseñado un método basado en la identificación de distintos tipos o modelos de familia (*model family method*) con



objeto de poder comparar, de forma sistemática, las políticas sociales de infancia que se aplican en un conjunto de 22 países.

Los datos que Bradshaw ha utilizado en su estudio han sido facilitados por informantes locales. Se incluyen en el mismo parejas con uno a tres hijos y padres o madres solos con uno o dos niños, al objeto de poder establecer comparaciones entre ellos. Las edades de los niños consideradas son de menos de tres y hasta 17 años. Los ingresos de las familias se agrupan en tres categorías: la mitad de la media de ingresos, la media y el doble de la media. La matriz de datos se completa con la consideración de uno solo o de dos ingresos en la familia. Las políticas que se incluyen en el "paquete" son las siguientes:

- Beneficios fiscales.
- Beneficios en metálico referenciados a ingresos.
- Beneficios en metálico no referenciados a ingresos.
- Seguridad social.
- Beneficios en el alquiler/alojamiento.
- Impuestos/beneficios locales.
- Cuidados infantiles.
- Asistencia social.
- Ayudas a la infancia garantizadas.
- Ayudas para la escolarización (tales como ayudas de comedor).
- Paquete estándar de cuidados de salud.

El autor advierte que los resultados son ilustrativos aunque no representativos, mostrando antes bien el dibujo formal de como determinadas políticas operarían, en un entorno normativo e institucional dado, no necesariamente de como operan en realidad. Con todo y eso, dada la escasez de estudios que profundicen en el análisis de la posición de los niños en el esquema de bienestar social, nos parece importante reflejar aquí unos resultados que, de algún modo, vienen a detallar el contenido y la intensidad de la protección social a la infancia en una perspectiva comparada entre países.

A lo largo del informe de Bradshaw, España aparece mencionada en distintas ocasiones, en la mayoría de los casos para señalar la ausencia aquí, o bien la escasez, de

la dotación de algunos de los componentes del paquete de beneficios para los niños. Así se señala que nuestro país no dispone de ayudas para parejas con hijos de entre siete y catorce años y unos ingresos equivalentes a la mitad de la media. España también se encuentra entre los seis países que no tienen subsidios por alojamiento. Solamente Irlanda, Israel y España no tienen ningún subsidio de ninguna clase para compensar los costes de cuidado infantil preescolar (*child care*)³. En lo que se refiere a asistencia social aparece una considerable variación entre países en lo que cada uno considera un nivel apropiado, y los niveles más bajos están en Portugal y España para familia monoparental con un niño (Grecia no tiene nada); para parejas con tres hijos, el nivel más bajo lo muestran España e Italia.

En el resumen del informe aparecen los países clasificados en cuatro grupos:

Líderes: Austria, Luxemburgo y Finlandia.

Segundo nivel: Francia, Suecia, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca, Noruega y Australia.

Tercer nivel: Irlanda, Israel, Canadá, Estados Unidos, Holanda e Italia.

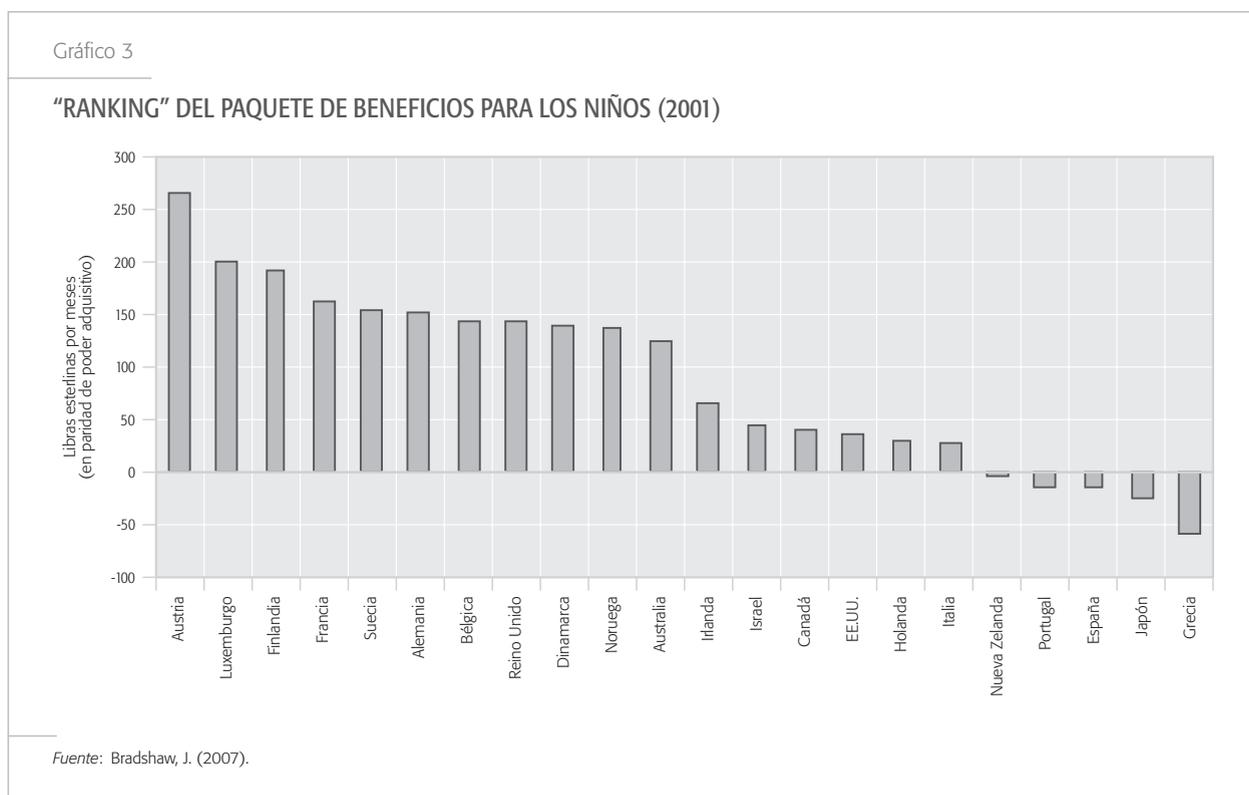
Rezagados: Nueva Zelanda, Portugal, España, Japón y Grecia.

En el gráfico 3 se muestra el rango del paquete de beneficios para los niños en los países estudiados, ordenados de mayor a menor. El valor está expresado en paridades de poder de compra (*purchasing power parities*). Aunque el autor señala que hay poca relación entre la agrupación de países que aparece como resultado de su estudio y la conocida tipificación de regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1993), sí que puede observarse que, en los puestos más altos, se sitúan países incluidos en los modelos nórdico y continental, mientras que los países con un modelo de bienestar liberal se encuentran más al final de la escala, próximos o mezclados con los países mediterráneos. La posición ocupada por Reino Unido muestra cómo un país del modelo liberal puede también ser eficaz en la protección social de los niños si en sus políticas se da prioridad a las mismas, como ha ocurrido en los últimos años en este.

En sus conclusiones finales Bradshaw (2007: 155-156) señala lo siguiente:

- Los países que tienen un paquete más generoso de beneficios sociales para los niños son los que prestan la ma-

³ Cabe recordar aquí que los datos que utiliza Bradshaw están referidos a julio de 2001.



yoría, si no todo su valor, de una forma no basada en la suficiencia de ingresos.

— Aparentemente, no es el nivel de riqueza de un país, ni el carácter del mercado de trabajo, ni el nivel de ingresos, sino más bien su gasto social y, especialmente, la parte de ese gasto que va a las familias lo que determina la importancia del paquete de beneficios sociales para los niños.

— El paquete de beneficios alcanzado está también asociado al mayor o menor éxito de los países a la hora de reducir los niveles de pobreza infantil generados por el mercado, y es posible que unos beneficios altos estén asociados con tasas de fecundidad más altas.

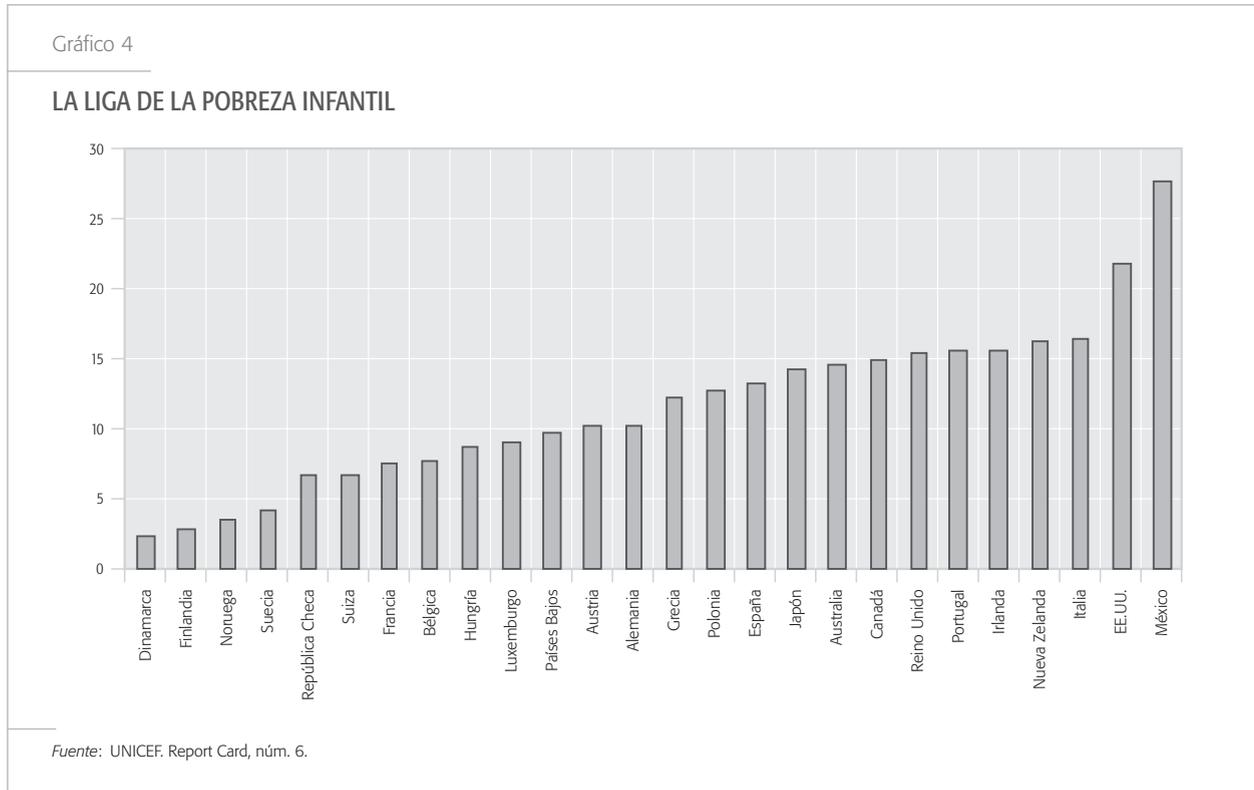
— Los países que hacen más esfuerzo en transferir recursos horizontalmente (generacionalmente) tienen los paquetes de beneficios para los niños más generosos.

4. La otra cara del bienestar: pobreza infantil en países ricos

La pobreza de los niños es el ejemplo extremo del malestar infantil, entendido como el estado opuesto al deseado bienestar de los niños. Constituye también, de alguna forma, un indicador del fracaso de los estados de bienes-

tar a la hora de alcanzar objetivos de equidad, de eficacia en la satisfacción de necesidades humanas socialmente reconocidas, y de una más justa distribución de la riqueza (Gaitán, 2006a).

La pobreza afecta no sólo a los niños que viven en países menos desarrollados, sino también a un importante segmento de los que viven en las naciones ricas. Desde principios de los años noventa se han llevado a cabo algunos estudios e investigaciones en los cuales, pese a su carácter poco sistemático y comparable entre sí, prevalecía la impresión de que existía una tendencia general y clara hacia la pauperización de la infancia en sociedades económicamente avanzadas (Wintersberger, 2006). El Centro de Investigación Innocenti, de UNICEF, ha continuado esta línea publicando dos informes titulados, precisamente, *Pobreza infantil en países ricos*. En ellos se compara la situación en los países de la OCDE con respecto a la pobreza que afecta a los niños. El informe de 2005 señala que la proporción de niños que vive en situación de pobreza en el mundo desarrollado se ha incrementado en 17 de los 24 países que disponen de datos. Dinamarca y Finlandia presentan las menores tasas, inferiores al 3 por 100. En el extremo opuesto se encuentran Estados Unidos y México, con tasas superiores al 20 por 100. España ocupa el puesto 16 en esta lista, con un índice del 13 por 100, como se aprecia en el gráfico 4, donde las barras muestran el porcentaje de niños (0 a 17 años)



que vive en situación de pobreza relativa, es decir, que los ingresos del hogar están por debajo del 50 por 100 del promedio nacional respectivo.

Se señala en este informe de UNICEF que los niveles de pobreza son el resultado de una relación compleja entre tendencias sociales, condiciones del mercado laboral y políticas gubernamentales. De este modo, los factores que habrían influido en la pobreza infantil en la década 1995-2005 serían los siguientes:

- Cambios sociales y familiares:
 - A favor: mayor edad y nivel educativo de los padres.
 - En contra: aumento de familias monoparentales.
- Condiciones del mercado laboral:
 - A favor: hogares con dos sueldos, trabajo de la mujer.
 - En contra: recesión económica, nuevas tecnologías, inmigración.
- Políticas de gasto social:
 - A favor: todos los países han realizado intervenciones para combatir la pobreza.

- En contra: revisión de las condiciones de acceso y del valor de las prestaciones. En general, los incrementos de gasto social en los países de la OCDE se concentraron más en jubilación y sanidad en los años noventa.

En lo que se refiere a la comparación generacional de los niveles de pobreza, los adultos solos aparecen en general como los mejor situados. Por otro lado, mientras que los primeros estudios realizados indicaban una tendencia al desplazamiento de los niveles de pobreza más elevados desde los ancianos a los niños, los estudios más recientes son menos concluyentes en este aspecto. Sin embargo, en opinión de algunos especialistas (Wintersberger, 2006, Bradshaw, 2007) las escalas de equivalencia utilizadas hacen que la pobreza infantil quede subestimada en los estudios⁴.

El caso de la pobreza infantil en España ha sido objeto de un importante estudio reciente (Ayala, 2006). En

⁴ Con el fin de ponderar la situación de los distintos tipos de hogares se utilizan escalas de equivalencia. Una de las más conocidas y utilizadas es la escala de la OCDE, que originalmente otorgaba un peso de 1 al primer adulto de un hogar, un 0,7 al segundo y un 0,5 a cada niño. Esta escala ha sido modificada, contabilizando ahora al primer adulto como 1, al segundo como 0,5 y a cada niño como 0,3. Por efecto de este cambio, que no obedece a razones científicas, sino a un consenso entre los gobiernos, la percepción estadística de la pobreza infantil ha disminuido.

el documento de conclusiones de este estudio se resume la situación del modo siguiente: la tasa de pobreza infantil en España, sea cual sea el umbral, la escala de equivalencia o la fuente utilizada, es mayor que la de la media de la población. Los datos permiten comprobar que casi uno de cada cuatro niños vive aquí con rentas inferiores al umbral de pobreza, situación especialmente acusada en lo que se refiere a la pobreza extrema, que afecta mucho más que proporcionalmente a los niños, aunque tiende a reducirse. Además, la pobreza infantil aumentó en el período estudiado —1994-2001— (Ayala *et al.*, 2006: 23).

En el caso de los niños, continúa este informe, la pertenencia a hogares monoparentales o a familias numerosas eleva la probabilidad de situarse en el nivel de pobreza. El mercado de trabajo aparece identificado como el principal determinante del riesgo de pobreza, ya que las rentas salariales resultan decisivas para el mantenimiento de los niños. El sistema de prestaciones sociales es el otro gran factor que influye en que los niños puedan evitar la pobreza, mostrándose, en este estudio también, la limitada eficacia de las mismas para reducir la pobreza infantil, dada la escasez e insuficiencia de las prestaciones familiares, que no se compensa con otras que podrían reducir la inseguridad de los hogares con niños, como serían las prestaciones por desempleo o los programas de lucha contra la pobreza.

5. Conclusiones

Con respecto al bienestar, los niños se encuentran en una posición ambivalente, como en la propia vida: a medias dependientes subordinados y sujetos de derechos, a medias abandonados y protegidos, mimados y maltratados, riqueza y carga para los padres y la sociedad, queridos y temidos a la vez. No es extraño que, dada esta confusa situación de partida, no resulte fácil definir el lugar de los niños en el contexto del bienestar, su aportación al mismo o los servicios más adecuados para ellos y la forma de proveerlos.

Todas las contradicciones que se hacen visibles en un tipo de análisis como el que aquí se ha abordado, son aún más palpables en el caso de España. En la propia presentación de la medida con cuyo comentario se ha comenzado este artículo, los niños han aparecido una vez más como apéndices y “cargas” familiares, y se ha perdido la oportunidad de resaltar la importancia de que la sociedad toda (a través de prestaciones y servicios que se sostienen con sus impuestos) tome una parte de responsabilidad en su propia reproducción, y el derecho de todos los niños a tener garantizado un mínimo de bienestar en el seno de una sociedad satisfecha.

No sería este el único caso en el que las iniciativas públicas están más orientadas a reducir carencias que a am-

Cuadro 1

TASAS DE POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA SEGÚN TIPO DE HOGAR (2000)

Tipo de hogar	Porcentaje niños	Tasa pobreza (umbral 50 por 100)
Pareja con un niño	23,1	10
Pareja con dos niños	39,4	11
Pareja con tres o más niños	14,8	25
Monoparental un niño	2,0	26
Monoparental dos niños	1,4	28
Monoparental con tres o más niños	0,6	60
Total monoparentales	4,1	32
Otros hogares con un niño	5,8	11
Otros hogares con dos niños	7,5	10
Otros hogares con tres o más niños	5,4	17
Total tres o más niños	20,8	24
TOTAL	100,0	14

Fuente: Ayala, L. *et al.* (2006).

pliar los derechos de los niños por sí. De esta forma queda intocada una situación de injusticia para los niños, en virtud de una razón de desigualdad aceptada debido al estatus especial que se les asigna dentro de la sociedad.

Por ello, sea desde la perspectiva del desarrollo de los derechos de las personas menores de edad, sea desde la necesidad de profundizar en la justicia distributiva que constituye uno de los rasgos fundamentales de los estados de bienestar, o sea desde la de asegurar la viabilidad futura de los sistemas de protección, se aboga hoy por un nuevo pacto o contrato generacional, que se produzca no sólo entre los adultos en edad de trabajar y los mayores en edad de retiro, sino entre las tres generaciones compuestas por niños, adultos y mayores, para asegurar también los costos asociados a la crianza de niños a través de la responsabilidad colectiva.

Bibliografía

- ALANEN, L. (2007): "Theorizing Children's Welfare", en: *Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare*, Odense: University Press of Southern Denmark.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. M. y SASTRE, M. (2006): *Familia, infancia y privación social*, Madrid: Cáritas Española.
- BRADSHAW, J. (2007): "Child benefits packages in 22 countries", en *Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare*, Odense: University Press of Southern Denmark.
- ESPIING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Ediciones Alfons el Magnànim.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías industriales*, Barcelona: Ariel.
- (2002) (ed.): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Eurostat (2004): *Statistics in focus. Population and social conditions 6/2004*, Luxembourg: European Communities.
- (2007): *Statistics in focus. Population and social conditions 99/2007*, Luxembourg: European Communities (<http://publications.europa.eu>).
- GAITÁN, L. (2006a): *Sociología de la infancia*, Madrid: Síntesis.
- (2006b): "El bienestar de la infancia y los derechos de los niños", en *Política y Sociedad*, vol. 43, núm. 1, 63-80.
- OSTNER, I. (2007): "Families and children in «activating» Welfare States", en *Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare*, Odense: University Press of Southern Denmark.
- PILOTTI, F. (2001): *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- UNICEF (2005): *Pobreza infantil en Países Ricos, 2005*, Report Card núm. 1, Florencia: Centro de Investigación Innocenti de UNICEF.
- WINTERSBERGER, H. (1994): *Cost and Benefits-The Economics of Childhood*, en QVORTRUP, J. y otros (eds.), *Childhood Matters*, Avebury: Aldershot.
- (2006): "Infancia y ciudadanía: el orden generacional del Estado de Bienestar", en *Política y Sociedad*, vol. 43, núm. 1, 81-103.