

El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños

Childhood, Social Welfare and Children's Rights

Lourdes GAITÁN MUÑOZ

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM
mlourdes.gaitan@wanadoo.es

Recibido: 17.11.05

Aprobado: 17.01.06

RESUMEN

El deseo de alcanzar el mayor bienestar para los niños es algo que se da por hecho, sin embargo la definición de lo que supone actuar «en su superior interés» queda al arbitrio de la interpretación adulta y está influida por las convenciones sociales que determinan el lugar y el papel adecuado para los niños en la sociedad. El bienestar en la infancia debe ser más que una ilusión lejana, o una concesión graciosa de los adultos, puesto que constituye un derecho de los niños como seres humanos. En este artículo se analiza la noción y el desarrollo del bienestar social, por un lado, y la dimensión sociológica de la infancia como fenómeno social y de los niños como grupo minoritario y como actores sociales, por otro. Después se relacionan ambos conceptos y se señalan caminos alternativos para las políticas sociales de infancia orientadas a tratar con mayor justicia a los niños.

PALABRAS CLAVE: Infancia, niños, bienestar social, orden generacional, distribución, derechos humanos.

ABSTRACT

Children's welfare and well-being is taken for granted. Nevertheless, the children's «best interest» is an adultist definition and interpretation, also influenced by social conventions determining the suitable space and roles for children in the society. Childhood well-being and welfare must be something more than an illusion, neither a «gracious grant» from adults, since it constitutes a right for children as human beings. In this article the welfare notion and the welfare states development are analysed in one hand, and the sociological dimension of childhood as a social phenomenon and children as a minority group and as social actors, in the other hand. Then, both concepts are related to, and different ways for social policies with a view to children's welfare are suggested, in order to treat children fairly.

KEY WORDS: Childhood, children, social welfare, generational order, distribution, human rights.

SUMARIO

Introducción. 1. Bienestar social. 2. La infancia y los niños. 3. La posición de los niños respecto al bienestar social. 4. Políticas sociales de infancia.

INTRODUCCIÓN

Los cambios sociales acaecidos a lo largo del siglo XX han afectado, también, a los niños, a los seres humanos que transitan por esa primera etapa del ciclo vital que llamamos infancia. El balance de resultados de estos cambios, y la repercusión de los mismos en las condiciones de vida de los niños, presenta notables claroscuros. Si, por un lado, los niños han ganado en visibilidad, en presencia pública, y han conseguido un lugar en la agenda de las preocupaciones políticas y sociales, de otra parte, los problemas de dependencia, segregación, explotación y pobreza que les afectan parecen, no sólo más visibles, sino también mayores en variedad y extensión.

En este artículo se abordará la situación de los niños en el amanecer del siglo XXI desde la perspectiva del bienestar social. Para ello, se comenzará tratando de fijar, brevemente, la idea de bienestar como expresión, y como forma de materialización, de los derechos sociales, entendidos estos como derechos de ciudadanía y como derechos universales. A continuación se presentará la visión de los niños y de la infancia que viene abriéndose paso, desde los últimos 15 ó 20 años, en el ámbito de las ciencias sociales, una visión que encuentra afinidades en las premisas sostenidas por los movimientos a favor de la promoción y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se trata de un enfoque teórico que considera a los niños como actores sociales, y a la infancia como un elemento permanente de la estructura social.

Con estas dos primeras aclaraciones en mente, se analizará, en tercer lugar, la posición de los niños con relación al bienestar social, posición en la que juega un papel fundamental el reparto de responsabilidades asumido, respecto a ese bienestar, entre el Estado (entendiéndose que en aplicación de la lista de preferencias sociales vigentes) y las familias. El resultado, en general, es que el bienestar de los niños queda indisolublemente ligado a la posición de sus familias (en especial con respecto al mercado de trabajo) mientras que la actividad del estado es, en términos generales, débil (los niños parecen ser una cuestión no pública, sino un asunto privado). No obstante, dependiendo del modelo de bienestar implantado en cada entorno o país, la

intervención puede concentrarse sobre las familias más pobres y vulnerables, aplicando políticas residuales y remediales, o bien concretarse en un más o menos amplio abanico de prestaciones y servicios para apoyar el cuidado de los más pequeños.

Se finaliza con un conjunto de ideas, o propuestas, orientadas a garantizar el bienestar de la infancia, que se caracterizan por su naturaleza multidimensional. No se trata de propuestas novedosas puesto que, en mayor o menor medida, todas ellas forman parte de la retórica habitual que compone el discurso político o el de los círculos bienpensantes. Sin embargo, lo que pretende ponerse aquí de manifiesto, con su presentación conjunta, son dos cosas: por un lado, que todos los fenómenos sociales, y sus manifestaciones, están interrelacionados y que, frente a hechos multicausales, no es posible responder solamente con políticas parciales, monográficas o aisladas. De otra parte, una vez aceptado que la solución para los problemas actuales de los niños pasa por todas, algunas, o la mayor parte de las dimensiones que aquí se exponen, la cuestión crucial reside en un tema de elección, de opción, de formulación y aceptación de prioridades, en cuyo establecimiento influye, de modo sustancial, tanto la visión de la infancia compartida colectivamente, como el compromiso de la sociedad en su conjunto con el bienestar social de los niños, niñas y adolescentes.

1. BIENESTAR SOCIAL

Refiriéndose al modelo europeo de bienestar social, Susan George declaraba recientemente¹ «Es una de las grandes creaciones del espíritu humano y deberíamos poder generalizarlo en el mundo». Cabría preguntarse qué tiene ese modelo para merecer tan rotundo elogio, precisamente en un momento en el que no cesan las críticas que desembocan en los peores augurios para el mismo.

A principios de los años 80, cuando España se esforzaba por dar forma a un Estado que respondiera al cumplimiento necesario de los derechos sociales, un grupo de profesionales definió el bienestar social como un «valor social que

¹ *El País Semanal*, 8 de agosto de 2004.

establece como finalidad que todos los miembros de la sociedad deben disponer de los medios precisos para satisfacer aquellas demandas comúnmente aceptadas como necesidades»². Situado así en el plano de los valores, la idea colectiva de bienestar orientaría los equilibrios y los pactos necesarios para poner en marcha y sostener un conjunto de políticas y dispensar (desplegar) una gama de recursos destinados a la cobertura de las necesidades identificadas.

La idea de bienestar social también puede considerarse latente en la parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, que hace referencia a los derechos sociales los cuales, junto con los civiles y los políticos, conforman los derechos de ciudadanía en la acuñada y extendida visión de Marshall (1992). Transcurrido tiempo y acontecimientos (sociales, políticos y económicos) suficientes en el mundo, puede decirse que tanto la noción de derechos humanos universales, como la de ciudadanía, son debatibles, revisables, actualizables, pero no que hayan dejado de constituir, por superadas, unas aspiraciones de orden superior para el género humano.

La cobertura de necesidades a las que alude la definición citada requiere la disposición de un conjunto de recursos accesibles para toda la población a la que se reconoce acreedora de los mismos en cuanto es portadora de derechos. De este modo, la materialización del bienestar, se concreta en una «cesta de políticas» (Garde, J.A., 1999), que por regla general incluye las siguientes: pensiones, empleo, vivienda, salud, educación y servicios sociales. La organización de los recursos propios de cada una de esas políticas se realiza a través de los correspondientes sistemas, que constituyen a su vez subsistemas del bienestar social global.

Visto el bienestar social como valor, como aspiración humana de carácter universal (volviendo a Susan George se puede afirmar, como ella, que «Es una cuestión que no tiene nada que ver con las diferencias culturales. Todo el mundo desea tener suficiente para comer, agua potable, una educación, asistencia médica, medios de transporte, energía») quedaría ahora

referirse a quién y cómo regula, provee y paga el bienestar.

Desde finales del siglo XIX y principios del XX se produce la creciente asunción, por parte de la sociedad y de los Estados, de la legitimidad de la intervención estatal para nivelar las desigualdades sociales, corregir los desequilibrios derivados de la desigual distribución de la riqueza y garantizar una vida digna, basándose en principios de solidaridad y justicia social.

La concreción de estas acciones son los Estados de Bienestar que se consolidan en los países occidentales después de la II Guerra Mundial (y que se aproximan en distintos momentos históricos desde otras latitudes) conseguidos a través de pactos múltiples, implícitos o explícitos, entre capital/trabajo, sectores de producción, mercado/familias/estado, etc. En esta época se asume que la intervención estatal resulta imprescindible para lograr dos objetivos: el crecimiento económico dentro de las reglas de juego de la economía de mercado y la provisión de servicios al objeto de garantizar la paz social y una demanda sostenida.

Este modelo, siempre acompañado de un cierto margen de contestación, sufre su más fuerte crisis a mediados de los años 70 del pasado siglo, cuando la situación económica derivada de la subida de precios del petróleo hace que se aleje la posibilidad de un bienestar sostenible sobre la base del pleno empleo. Pero, sobre todo, se debilita el consenso social original y encuentran eco las críticas que le achacan, entre otras cosas, un coste excesivo, ineffectividad redistributiva (beneficia más a las clases medias que a las más pobres) y una sobrerregulación estatal que supone riesgos para la libertad y responsabilidad individuales, constituyendo una amenaza para la gestión democrática (Hirschman, A. 1994).

Para hacer frente a la situación aparecen las soluciones neo-liberales (menos Estado y más mercado) aunque también las alternativas post-modernas (menos estado y más participación ciudadana). Pero son las primeras las que se imponen, y en los años 80 y 90 el Estado de Bienestar sufre un serio revés por efecto de la difusión y expansión de las ideas y políticas neoliberales. Ello no ha supuesto el desmantela-

² Ilte. Colegio Nacional de DD. y LL. en CC. Políticas y Sociología (1987) *Conceptos Básicos del Bienestar Social. Seminario Taxonómico.*

miento del Estado de Bienestar, más bien un proceso de reestructuración en varias fases, que aún no ha finalizado (Rodríguez Cabrero, G., 2000).

Lo cierto es que el liberalismo económico no ha solucionado sino que ha aumentado los problemas desde el punto de vista del bienestar general y que el estado no ha dejado de intervenir y, en muchos casos, precisamente para contener, remediar o hacer de colchón de las sucesivas crisis económicas.

Tampoco el bienestar social ni la fórmula de Estado de Bienestar, están definidos de una vez y para siempre. Su mantenimiento, como vía para garantizar derechos (sociales) humanos, requiere adaptaciones que afectan, tanto a la reorientación de los objetivos, como a la reorganización de la gestión del Estado de Bienestar. En el campo de las políticas públicas es donde está principalmente la pelota, pero también en el de la ciudadanía, que eventualmente se agrupa en distintos movimientos orientados a la defensa de los derechos humanos, buscando que la moderna mundialización no sea sólo económica sino social, civil y política, persiguiendo un reparto más justo, equitativo y solidario de los recursos del planeta.

2. LA INFANCIA Y LOS NIÑOS

La perspectiva tradicional sobre la infancia se encuentra desafiada actualmente por un nuevo interés de la sociedad hacia los niños. Esto es el resultado de un proceso que se ha producido especialmente a lo largo del siglo XX (anunciado como el siglo del niño) propiciado tanto desde distintos círculos reformistas, como en el plano del desarrollo de las ciencias sociales.

Ya según avanzaba el siglo XIX crecía la preocupación moral sobre la situación de los niños, que presentaba aspectos especialmente lacerantes para mentalidades honestas, fueran racionales, liberales, o de raíz religiosa. Los distintos informes e investigaciones impulsados por personas o entidades filantrópicas y reformistas, acabaron dando lugar a normas legales dirigidas a frenar el abuso laboral de los niños, a la vez que a introducir medidas correctoras y socializadoras en sus vidas. De este modo puede decirse que si la intervención del Estado fue fundamental para configurar el bienestar de los menores de edad, el impulso para el cambio procedía de los dirigentes morales de clase media,

en su afán de generalizar sus propios valores también entre la clase trabajadora (Krieken, R., 1992; I.O.E., 1989).

Los avances en la protección de los intereses y los derechos de los niños tienen su culminación ya casi vencido el siglo XX, con la aprobación, por las Naciones Unidas, de la Convención de los Derechos del Niño, en 1989. Dicha Convención, suscrita por todos los países del mundo (excepto Estados Unidos) estuvo precedida, no obstante, por la Declaración de Ginebra sobre los derechos del niño, fechada en 1924, y asimismo por la Declaración, del mismo nombre, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1959. Según se ha señalado reiteradamente, la diferencia más importante de la Convención, con respecto a las anteriores Declaraciones, es la consideración de los menores de edad como «sujetos de derechos», antes que como meros «objetos» de protección.

También en este periodo histórico experimentaron un notable desarrollo las llamadas «ciencias del niño», pedagogía, pediatría y psicología, y asimismo la sociología. Algunas de las ideas elaboradas desde estas ciencias, especialmente las referidas a la socialización y el desarrollo evolutivo de los niños, traspasaron el ámbito estrictamente académico y científico, siendo ampliamente divulgadas e internalizadas, pasando así a formar parte del saber común de la gente corriente, con evidente beneficio para el desarrollo físico y mental de los niños. Pero el problema es que tanto la psicología, como la pedagogía o la pediatría, orientan su mirada al niño individual, quedando su estudio limitado a un marco primariamente individualista y a una perspectiva ahistórica o suprahistórica, en la que el universal «niño» parece ajeno a los cambios que suceden en su entorno (Qvortrup, J., 1990; Saporiti, A. y Sgritta, G., 1990; Wintersberger, H., 1994.a). Complementariamente, la idea de socialización contribuye a presentar la etapa infantil como una fase de desarrollo y maduración, ámbito privilegiado para la introducción primaria de valores y formas de conducta socialmente aceptables. Con todo ello, se refuerza y legitima la visión de los niños como seres dependientes, moldeables y controlables, valiosos socialmente como futuro, antes que importantes en sí como personas presentes.

Junto a estas visiones convencionales, hace menos de dos décadas, comenzó a desarrollarse una rama sociológica de cuyas principales apor-

taciones se rendirá cuenta en este apartado. Los planteamientos de la nueva sociología de la infancia (NSI) se aproximan a la Convención de los Derechos del Niño, en cuanto que uno de sus paradigmas es la consideración de los niños como, sujetos, como actores sociales. De otra parte, este enfoque sociológico sirve también como herramienta para el análisis que aquí se pretende, cual es, la posición de los niños en el contexto del bienestar social, principalmente en lo que se refiere al esquema de relaciones intergeneracionales implícito en el modelo clásico de bienestar, y también a la distribución generacional de los recursos sociales, presente y futura, y sus correspondientes consecuencias.

Hay otra razón para estudiar la posición de los niños respecto al bienestar, y es que en cierta medida, el proceso de construcción de la infancia moderna y el desarrollo del bienestar social, han corrido paralelos a lo largo del siglo XX, constituyendo ambos parte de un proceso de modernización amplio, que afecta a la sociedad globalmente, por más que presente distintos grados de desarrollo en los diferentes contextos locales. Pero antes de entrar en los rasgos de esa relación entre los niños y el bienestar, se dedicará este apartado a la consideración de la infancia como realidad socialmente construida y como parte permanente de la estructura social, así como de los niños como actores sociales que interactúan con otros actores y con otros grupos sociales.

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA

Hablar de infancia es diferente de hablar de niños o del niño. El término infancia expresa la condición común al conjunto de individuos que se encuentran por debajo de una determinada edad. Tal condición no es «natural», sino que está construida socialmente, es decir, viene definida por el conjunto de normas, reglas y conductas que se atribuyen (social, colectivamente) al hecho de ser niño/a, en un momento histórico y en una sociedad determinados.

El espacio social de la infancia (para la infancia) se construye socialmente y en consecuencia presenta peculiaridades histórica, social y cultu-

ralmente determinadas. Ha sido precisamente su consideración como fenómeno histórico lo que ha sacado a la infancia de la oscuridad y la ha dado realce tanto en la teoría como en las prácticas sociales. Al menos entre los científicos y los estudiosos, algunos trabajos que han analizado la infancia en una perspectiva histórica³, han gozado de altísimo predicamento, viniendo a constituirse, ellos mismos, en fuente de legitimación para una construcción de la infancia que cuadra bien con el pensamiento contemporáneo, compatible con el bien pensar acerca de nuestra sociedad. Se trata de un relato de progreso según el cual la infancia es un invento moderno y nunca antes ha gozado del protagonismo y la protección que se le dispensa actualmente (Gaitán, L., 1999a)

Quizá la más conocida propuesta de análisis histórico del lugar de la infancia a través de los siglos sea el de Philip Ariès (1985). Según la asunción más generalizada de su pensamiento, el descubrimiento de la infancia y la adolescencia es de origen reciente y se consolida entre las clases medias en la segunda mitad del siglo XIX, difundiéndose los valores que comporta entre las clases trabajadoras durante el siglo XX, con la ayuda particular del Estado de Bienestar.

Este simplificado marco general forma parte del universo simbólico referido a la infancia actualmente. Como lo forma también la idea de que la infancia es un período de tiempo en la vida de las personas destinado al aprendizaje, para llegar a ser el tipo de miembro que la sociedad desea. En este período las personas deben ser conducidas por otras más experimentadas, los adultos, lo que legitima su situación de dependencia (y de subordinación) respecto a estos, dependencia que tiene un evidente fundamento biológico y psíquico en las primeras fases de la vida del ser humano, pero que, avanzando el tiempo, presenta, más y más, motivaciones de carácter social y cultural. Es en función de este tipo de consideraciones como se fija la longitud del período de la infancia, la distribución del tiempo de los niños o las restricciones a su participación en la vida social.

Las pautas, normas y regulaciones que dictan las actitudes hacia aquellos definidos como niños, son únicas y particulares para cada socie-

³ Lloyd de Mause relaciona 49 títulos de las que considera mejores historias de la infancia, editadas entre los años 20 y primeros 70 del siglo XX la mayoría de ellas.

dad. En ese sentido, es posible hablar, no de una, sino de distintas infancias, coexistentes en un mismo tiempo histórico. Y de cambios en la infancia, o en la forma de ser niño/a, a lo largo del tiempo. Estas variaciones relativas a comportamientos, tiempos y lugares, que han sido puestas de manifiesto por los historiadores, así como también por los antropólogos, revelan las distintas formas de vida social y cómo difieren esas formas entre ellas. En todo caso, permiten observar el proceso de construcción social de la infancia, en el que se registran los momentos de *externalización, objetivación e internalización* de la realidad a los que se refieren, en términos generales, Berger y Luckman (1978). De este modo podría decirse lo siguiente: la infancia se experimenta como una realidad objetiva, que se internaliza mediante la socialización, la cual indica, tanto cómo deben comportarse los adultos con los niños, como lo que deben hacer éstos para llegar a ser adultos. Así, parafraseando a los autores citados (p.84) puede decirse que: «la infancia es un producto humano, la infancia es una realidad objetiva, el niño es un producto social» (Gaitán, op. cit.).

La construcción social vigente considera a los menores de edad como seres incompletos, dependientes, moldeables, controlables, definidos antes que por un «ser» por un «aun-no-ser» adultos. Y así, el niño no es considerado como un «ser humano» (human being) sino como un «potencial humano» (human becoming), según apunta, provocativamente, Qvortrup (1994.a). En suma, la infancia viene a ser una etapa de preparación orientada al futuro, lo que ensombrece buena parte de su realidad como presente.

LA INFANCIA EN LA ESTRUCTURA SOCIAL

Considerar a la infancia como categoría social, esto es, como un componente estructural estable e integrado en la organización de la vida social (Saporiti, A., y Sgritta, G., 1990), o como estructura permanente en cualquier sociedad, aunque los miembros de esa estructura se renueven continuamente (Wintersberger, H., 1994.b) constituye otro enfoque teórico que permite dotar a la infancia de contenido y liberarla de su

posición subordinada, o de la concepción de sus miembros como proyectos de persona, dando lugar a su reconocimiento como fuerza social actuante.

La concepción de la infancia como categoría social abre el paso a la dimensión más abstracta de este término, abstracción que representa el continente, no el contenido del campo infancia. En este sentido la infancia puede quedar definida como «el período de la vida durante el cual un ser humano es tratado como un niño, y las características culturales, sociales y económicas de este período» (Frønes, I., 1994:148). Es claro que este continente está sometido a los vaivenes del cambio social y así cada infancia es una nueva infancia, como cada tiempo es un nuevo tiempo, y el conjunto de estructuras que componen la categoría infancia se modifica por efecto de los cambios sociales culturales y económicos, lo que nos lleva de vuelta a comprender la dimensión histórica como elemento para la explicación de la infancia.

Al considerar a la infancia como parte de la estructura social, es posible analizarla con parámetros económicos, políticos o culturales, como se hace respecto a la parte adulta. El requisito consiste en adoptar un enfoque que dote a la infancia de una autonomía conceptual, tanto teórica (infancia como categoría social, grupo infantil como generación, niños como grupo social) como metodológica (tomar a los niños como unidad de observación).

Es posible también relacionar cualquier hecho relevante observado en el ámbito de la vida de los niños (como su condición social o económica, su estatus político, o su conciencia de identidad) con los contextos globales en los que se produce, y explicar aquel hecho a la luz de las características de las estructuras sociales y de los mecanismos que operan en este macro-contexto, generando efectos sobre el nivel del grupo infantil. Esta línea de investigación fue desarrollada en el proyecto *Childhood as a Social Phenomenon*⁴, donde los grandes movimientos y cambios sociales, como la industrialización, la urbanización, o la escolarización, se estudian en relación con la justicia distributiva, la división social del trabajo y el carácter de la vida cotidiana de los niños en la actualidad.

⁴ Serie de Informes nacionales sobre la infancia como fenómeno social, realizados bajo los auspicios del Centro Europeo de Viena entre 1990 y 1992.

El enfoque de la infancia como parte de la estructura social abre también el paso a la consideración de la infancia como generación y al estudio de las posiciones generacionales distintas ocupadas por niños y adultos, así como a la relación entre las mismas. El enfoque generacional constituye una herramienta importante para el análisis social de la infancia, permitiendo: bien la comparación entre distintas generaciones (infancia, adultos, mayores) coexistentes, bien entre la misma generación (infantil) pero en diferentes momentos históricos, o bien las diferencias en el interior de una generación presente.

En el siguiente apartado se examinará, entre otras cosas, el orden generacional en la distribución del bienestar social, enfatizando, en ese caso, lo que es común a todos los niños sobre aquello que los diferencia. Ello obedece a la finalidad de comparar los beneficios de un grupo generacional frente a otros en el marco de un modelo que ofrece rasgos también relativamente comunes (el modelo de bienestar). Pero esto no impedirá la referencia a otras infancias, caracterizadas antes por el malestar que por el bienestar, cuya situación guarda relación con la desigualdad, con la dualización y la fragmentación social que se observan tanto en el contexto interno de las propias «sociedades del bienestar», como entre éstas y otras sociedades menos avanzadas, y son expresión de la misma posición de grupo minoritario con escaso poder que ostentan los niños en general.

LOS NIÑOS COMO ACTORES SOCIALES

La vida de los niños se desarrolla más bien en el ámbito de lo privado. Escondida en la familia permanece oculta y desconocida para la mirada adulta, salvo cuando su comportamiento problemático amenaza al orden social, el incumplimiento paterno remueve las conciencias hacia el deber colectivo, o las necesidades reproductivas de la sociedad requieren su participación en los procesos educativos. Pero a pesar de ser invisibles los niños actúan. Actúan unas veces porque su propia existencia modifica el entorno y obliga a adoptar medidas con relación a ellos, y otras veces porque, al irse introduciendo en el mundo social empiezan a intervenir en él.

Las relaciones del niño con los otros comienzan muy tempranamente, y con ellas empieza su

demanda de reconocimiento. De algún modo, todas las protestas de los niños, desde el llanto del bebé al enfrentamiento del adolescente, pueden ser interpretadas como búsqueda y defensa de un espacio propio y de una relación de paridad con los adultos. Si queremos alejarnos del racionalismo dogmático que estudia al niño desde arriba y entiende sus esfuerzos de comunicación como conductas pre-lógicas o mágicas debemos admitir que las conductas del adulto y del niño son en realidad solidarias, con anticipaciones del lado del niño y regresiones del adulto (O'Neill, J., 1992).

Si esto sucede en el ámbito microsociedad, en el nivel de la estructura social, y de la mano de la construcción adulta, la infancia ha ido variando su posición y ha visto reconocidos unos derechos que la aproximan al grupo dominante. La propia dinámica de las cosas va resquebrajando el primitivo orden creado desde una perspectiva adultocéntrica. Los niños, como grupo social, no sólo pueden actuar, sino que actúan de hecho, e interactúan con los demás grupos sociales, modificando, construyendo y contribuyendo a los cambios que se producen en la sociedad, a la vez que son afectados por ellos en forma no exactamente igual que son afectados sus padres o los otros adultos, y sí de modo bastante semejante a como resultan afectados otros niños. Los niños son abiertos en una sociedad abierta y trasvasan experiencias de un espacio a otro de los que transitan, creando una cultura propia ampliamente compartida, y configurando su propia visión del mundo. En consecuencia los niños también provocan cambios en la forma de ser niño, también reconfiguran la definición de la infancia.

La forma de entender a los niños conlleva una falta de reconocimiento de su capacidad de actuar en el terreno público y limita su voluntad de hacer independiente, conscientes (por efecto de la socialización) de su responsabilidad limitada. Pero ellos saltan a la luz de vez en cuando a través de conductas que, al producirse fuera del cauce del papel atribuido a los niños, y de la imagen de inocencia y vulnerabilidad creada en torno a ellos, son rápidamente calificadas como anormales y en consecuencia reprimidas, silenciadas o expulsadas al campo de la marginalidad. Sin embargo, la consideración de los niños como actores sociales debe llevarnos a la idea de que los niños no son ni inocentes vulnerables ni salvajes dañinos que requieren control (Ennew,

J., 1993), sino personas humanas, con derechos y obligaciones, respecto a las cuales deben operar los principios de igualdad y diferencia, del mismo modo que se postulan para otras minorías sociales.

LA INFANCIA COMO MINORÍA SOCIAL

Como parte de la población los niños pueden ser considerados como un grupo de edad (entidad social diferente de la generación y la clase) caracterizada por la continua reposición de sus miembros (Frønes, I., 1994). Dentro de este enfoque los niños presentan un rasgo significativo de su consideración social: la minoría de edad es lo que les adscribe a un grupo, la más aparente condición común. Así la infancia también puede ser categorizada como grupo minoritario, caracterizado por encontrarse todos sus miembros por debajo de una edad. La condición de minoría social comporta una discriminación en materia de derechos, acceso al poder, bienestar y prestigio, así como una subordinación al grupo dominante. Quienes pertenecen a una minoría son considerados inferiores y frecuentemente son víctimas de prejuicios, discriminación, abuso y humillaciones que poco tienen que ver con sus valores individuales sino que son precisamente un resultado de su estatus minoritario. Como otros grupos minoritarios la infancia disfruta de unos derechos, aunque no de otros, pero lo peculiar de la infancia es que es el único grupo social cuya limitación de derechos está fundamentada en la edad, y el único que está privado de la representación directa de sus propios intereses ya que, como antes las mujeres estaban representadas por sus padres o esposos, así los niños lo siguen estando por sus progenitores o por sustitutos de éstos.

Esta dependencia está basada en la prevalencia de los derechos que protegen al menor sobre aquellos que se le asignan como persona. Se trata de una especie de intercambio: menos derechos/mayor protección. Pero de hecho cualquier clase de protección conlleva el riesgo de convertirse en una forma de control social que inevitablemente restringe la independencia del sujeto al que se quiere proteger. La discriminación en cuanto a derechos ejercibles no es la única que puede registrarse con respecto a la infancia, mas constituye quizá la más acabada

legitimación para unas prácticas de segregación de los niños de la sociedad.

3. LA POSICIÓN DE LOS NIÑOS RESPECTO AL BIENESTAR SOCIAL

La intervención del Estado orientada al Bienestar de la sociedad en su conjunto, introduce múltiples modificaciones en la vida social. En el aspecto que aquí interesa, la implantación de políticas para el bienestar conlleva una alteración del orden generacional tradicional. Así, ya en las primeras etapas de los Estados de Bienestar, las relaciones de dependencia entre generaciones fueron reorganizadas en el nivel societal por el estado, y ello fundamentalmente a través de dos procesos: la institucionalización de la educación de los niños en el sistema escolar obligatorio, y la institucionalización de la provisión material para los mayores en el sistema de pensiones (Mayall, B. y Zeiher, H., 2003).

Se produce así un cambio en el contrato intergeneracional, que ya no se realiza en el nivel de las familias sino en el nivel 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. Los sistemas públicos de pensiones permiten tener asegurada la subsistencia en la vejez, con lo que el individuo se independiza (en el nivel de soporte material, principalmente de carácter económico) de las generaciones más jóvenes de su familia.

Y ¿qué sucede entonces con los niños? Pues, partiendo de la misma concepción del niño como futuro adulto, sucede que, llegada cierta etapa del capitalismo desarrollado, resulta más beneficioso enviarlo a la escuela (para que obtenga una formación que responda mejor a las nuevas necesidades de los procesos productivos) que mantenerlo en el taller o la fábrica. El Estado asume así la escolarización de los menores como compromiso. A cambio, su familia, especialmente sus padres, deben proteger, alimentar, vestir, educar y cuidar a los niños. Todo ello para conseguir una reproducción de capital humano que responda a las necesidades del grupo adulto dominante.

El orden generacional resultante divide a la población en tres segmentos: el de los menores (dependientes), el de los adultos («activos» en el mercado de trabajo), y el de los mayores («acree-

dores» de beneficios sociales generados por sus anteriores cotizaciones sociales). Por otra parte, igual que en un orden generacional, la dinámica del bienestar se apoya inicialmente en un orden de género, basado en la preeminencia del varón como «cabeza» o sustentador principal de la familia y la mujer como sostenedora del hogar, administradora de la economía familiar y principal cuidadora de los miembros dependientes.

Los cambios sociales, la economía y sus repercusiones en el mercado de trabajo, van erosionando este orden, provocando desajustes, reacciones adaptativas y nuevos desafíos, que forman parte de las incertidumbres respecto a la sostenibilidad de los sistemas de bienestar. En el presente apartado se describirá, en primer lugar, el orden cristalizado en el sistema de bienestar social para la infancia y, en segundo término, los resultados, los productos, a los que da lugar el mismo. Se utilizará, para ello, el esquema que ya quedó apuntado en la primera sección de este artículo, esto es, la consideración del bienestar social en una triple dimensión (que no pretende agotar, no obstante, todas las posibilidades de análisis): como valor social, como pacto y como conjunto de políticas públicas.

DERECHOS PARA LA INFANCIA

El bienestar de la infancia, como valor social, encuentra su máxima expresión en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989. En su preámbulo se recuerda cómo ya la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, proclamaba que toda persona humana tiene todos los derechos y libertades enunciados y, asimismo, que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. Es a especificar estas atenciones especiales a lo que principalmente se dirige la Convención, lo cual tiene un doble significado: por una parte, refleja el interés de los estados hacia la infancia, que se traduce, principalmente en protección; por otra, representa una segregación de los seres humanos pequeños en espacios particulares, en lo que hace, principalmente, a participación y autonomía personal.

Los derechos reconocidos en la Convención fueron clasificados, al objeto de facilitar su divulgación, en tres tipos (tres Ps): Provisión,

Protección y Participación. La *provisión* se refiere al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta. La *protección* consiste en el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado actos y prácticas abusivas, la *participación* expresa el derecho a hacer cosas, expresarse por sí mismo y tener voz, individual y colectivamente (Bardy et alii., 1993:12).

El grupo de derechos relativos a la participación de los niños en la sociedad, siendo escuchados, especialmente en los temas que les afectan, es el más novedoso pero, a la vez, el más restringido y el menos desarrollado en la práctica. Incluidos bajo este epígrafe estarían los artículos que hacen referencia al derecho a la libertad de expresión, de pensamiento y de conciencia (con la guía de los padres), a que el niño debe ser escuchado en todo procedimiento legal o administrativo que le afecte (pero no puede reclamar sus derechos jurídicos o administrativos si no es por mediación de sus padres o representantes), a la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (aunque nada se menciona respecto al desarrollo de actividades políticas, de elegir a sus representantes o de ser elegido). El trabajo, que es también una forma de participación en la vida social, no está reconocido para los niños desde el lado de libertades, sino desde el de la protección.

La protección ocupa la parte más extensa del articulado, y su mero enunciado supone un doloroso recorrido por todas las situaciones que amenazan la vida de los niños. La protección a la que los Estados partes de la Convención se comprometen se plantea tanto frente a la violación de los derechos de los menores de edad por parte de los padres, la familia y otros guardadores responsables de su bienestar, como a la que pudiera venir de instituciones o personas ajenas a la familia, como centros o establecimientos de convivencia alternativos, del propio Estado, de los medios de comunicación social, o de adultos que trataran de abusar, comerciar o explotar a los niños.

La provisión, que se refiere a la posibilidad de acceder y disfrutar de recursos materiales adecuados y suficientes, es el aspecto de la Convención más directamente relacionado con la cuestión que aquí nos ocupa. Su contenido principal se encuentra en los artículos 24 a 30. Así, 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). 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. Antes, 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 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, a cuyo comentario se dedicará el apartado siguiente. Antes se comentarán los aspectos de la Convención que han sido destacados como más positivos para la vida de los niños, y asimismo los que se consideran defectos que deben tratar de superarse.

La virtud más notable de la Convención reside en la expresa y reiterada atribución de derechos a los niños por sí, a los niños como personas. Junto a ello es destacable que sean los «Estados parte» de la Convención los que reconocen estos derechos y adquieren el compromiso de velar por su cumplimiento, estableciéndose, en la propia Convención, un sistema continuado para el seguimiento de los avances que se van logrando en los distintos países respecto a la protección de aquellos derechos y a la promoción del bienestar de los niños. Por último, si la Convención no sirve, por sí, para resolver los problemas que afectan a las personas calificadas como menores por encontrarse por debajo de determinada edad, si tiene la propiedad de hacer estos problemas más visibles, estableciendo las bases y los mecanismos apropiados para abordar su resolución.

Del lado de los defectos, los más señalados derivan de una concepción adultocéntrica y de una visión basada en la cultura occidental dominante, latentes ambas en el texto de la Convención. Veamos la traducción de cada uno de estos aspectos por separado.

De una parte, la retórica de la Convención expresa un orden generacional deseado, y así, los niños tendrán acceso a los recursos, según se establezca; los derechos de protección, que no tocan las relaciones de poder entre adultos y niños, son los más desarrollados, mientras que los auténticos derechos de participación, que desafiarían la jerarquía de poder entre generaciones, tienen un alcance limitado y un desarrollo escaso (Agathonos, H., 1993). La visión de los niños como seres dependientes y de la infancia como etapa de preparación queda reflejada y reforzada en la Convención. Esto conduce a contradicciones que desafían los principales impulsos innovadores que la misma propone. Por ejemplo, el artículo 2, que se dirige a evitar cualquier forma de discriminación «entre niños», nada dice de la discriminación con respecto a los derechos de los adultos. Por otra parte, todo el texto enfoca al niño individual (aunque llama la atención que no haya referencias a dificultades específicas basadas en una razón de género, mientras sí se dedica un artículo completo a detallar, en positivo, las garantías específicas para asegurar que el niño mental o físicamente impedido, disfrute de una vida plena, decente y digna), asumiendo la perspectiva evolutiva a través de múltiples referencias a la madurez y capacidad del niño como argumento para limitar su capacidad de actuar, principalmente en la arena pública, rebajando así el reconocimiento de sus derechos civiles. Pero quizá lo más importante en este plano sea la relación asimétrica, respecto a los adultos, que la Convención consolida: los niños son sujetos de derechos, pero no responsables de obligaciones, quedan así excluidos de las relaciones de intercambio que rigen, en el nivel normativo, para los adultos (Gaitán, L., 1999a).

En el aspecto cultural, y a pesar de la referencia expresa al respeto a los niños que pertenezcan a minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o indígenas (art. 30), prevalecen en el texto de la Convención los paradigmas y categorías del modelo de desarrollo occidental dominante en todo el mundo. Como señala Recknagel (2002:19) «Conceptos monoculturales y etnocéntricos acerca de los derechos obstruyen la mirada hacia las particularidades de las culturas y comunidades». Sin caer en absoluto en el relativismo cultural para justificar la inhibición frente a conductas inaceptables, este autor se detiene en tres aspectos de la Convención (tra-

bajo infantil, salud y educación) para señalar, respecto a cada uno, lo que el texto convencional dice, dónde reside el problema desde la perspectiva de diferencia cultural, y si existe necesidad de reformulación de la Convención en ese aspecto. Las recomendaciones que este autor deduce se pueden resumir del modo siguiente: Respecto al trabajo infantil, se debería mantener un punto de vista distinto (protección contra la explotación en vez de prohibición del trabajo infantil) subrayando el rol positivo del trabajo en la socialización de los niños, no sólo en los pueblos indígenas o comunidades rurales. Con relación a la salud propone, que en adición al servicio de salud primaria conforme a los principios occidentales de la medicina oficial, deben también promoverse las formas de alimentación y las estructuras de salud tradicionales y reconocidas localmente. Con relación a la educación, el autor considera que debe incluirse una apreciación de la tradición oral y del saber local, no como reemplazo, sino como complemento de los contenidos educativos occidentales modernos.

Para finalizar este subapartado, cabe detenerse en una comparación entre el tipo de derechos reconocidos a los niños y el que rige para los adultos en general. En su exposición clásica Marshall (op. cit.) señala que, por razones históricas, los derechos fueron reconocidos en el siguiente orden: primero los civiles, luego los políticos y por fin los sociales, y antes para los hombres que para las mujeres los dos primeros. En el ámbito de la infancia, si se considera que las primeras legislaciones se produjeron en materia laboral, y que no es hasta la Convención cuando el tipo de derechos referidos a la persona se consolidan y los que atañen a su participación en la vida social aparecen, se podría decir que hay una inversión en el orden histórico de sus derechos: primero los sociales, después los civiles y pendientes aún los políticos.

EL PACTO ENTRE SOCIEDAD, FAMILIA Y ESTADO

La orientación familiar atraviesa todo el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, que resulta bastante explícita con respecto a los derechos y obligaciones de los padres y en cierto modo vaga en lo que atañe a las responsabilidades de los Estados y las sociedades. Esto no hace otra cosa que reflejar, una vez más, el pen-

samiento dominante, caracterizado por una tendencia a considerar que los niños «por naturaleza» pertenecen a sus padres: su marco físico es el hogar y la familia el medio donde se desenvuelven sus relaciones primarias, el que marca además la orientación de las secundarias, el estatus social y el conjunto de valores y modos de conducta que el niño acabará adoptando. De este modo la identidad social de los niños es como un espejo de la de sus padres, a la vez que la familia queda retratada en la clase de niño que produce. Por ello, cuando el niño es objeto de crítica, la culpa se achaca a los padres (Makrinioti, D., 1994; Qvortrup, J., 1992). Lo anterior no significa que los gobiernos eludan cualquier responsabilidad respecto a los niños, al contrario, con vistas a la prevención, tienen responsabilidades indirectas para promover y mantener las habilidades y capacidades de los padres y de modo subsidiario, responsabilidades directas sobre el bienestar del niño si los padres no atienden debidamente sus obligaciones.

El artículo 27 de la Convención, ya citado, muestra un ejemplo de cómo se produce este juego de responsabilidades. Dice este artículo, en su apartado segundo, que «a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, *dentro de sus posibilidades y medios económicos*, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño». A continuación, el apartado tercero del mismo artículo, establece: «Los Estados Partes, *de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios*, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, *en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo*, particularmente con respecto a la *nutrición, el vestuario y la vivienda*» (todos los subrayados son nuestros).

Vemos así cómo, en el primer apartado, se acepta implícitamente que el nivel de vida de los niños puede variar en paralelo con el nivel de vida de sus padres, y que habrá desigualdad entre niños, igual que existe entre adultos. El segundo apartado, lleno de matices, reduce el ámbito de la intervención de los estados a «los casos necesarios» y a los recursos más esenciales para la vida, recogiendo así uno de los rasgos de un modelo residual y asistencialista de bienestar, en el cual, además, no se otorgarán beneficios

directamente a los niños como personas individuales, sino al grupo familiar en su conjunto.

Contrasta con esta evanescencia en el papel del Estado, la concreción que ofrecen los artículos referidos a la enseñanza obligatoria que son, precisamente, los dos siguientes. De este modo, el artículo 28 de la Convención comienza así «Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación, y a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, *deberán* en particular...»

Va quedando así dibujado el pacto vigente respecto al bienestar social de los niños: el Estado, actuando como intérprete y ejecutor de las deseabilidades sociales, establece y vigila el cumplimiento de las obligaciones familiares, las sustituye (excepcionalmente) y las protege (débilmente), a la vez que se ocupa de esa parte de la formación primaria de capital humano que es la escolarización.

El bienestar material de los niños queda ligado, por lo tanto, al potencial económico de sus familias. Como la capacidad de obtener ingresos está relacionada, entre otros factores, con el ciclo vital de los individuos, con su valor en el mercado y, en el caso de grupos familiares, con el número de miembros capaces de aportar recursos económicos, la posibilidad de que los niños se beneficien de mayores o menores rentas familiares estará en función de la edad de sus progenitores, de la preparación profesional de estos, de cuántas personas trabajan en el hogar y, asimismo, del número de personas con quienes tengan que compartir todos los posibles ingresos.

Por todo ello se producen desigualdades, tanto entre hogares como entre individuos, que afectan a las rentas disponibles para unos y otros así como a sus posibilidades de disfrutar de una adecuada calidad de vida. Y, en este punto, hay que convenir en que, «la profunda injusticia en la distribución de la riqueza, un mercado laboral cada vez más restringido y limitado a lo informal y precario, impacta principalmente sobre aquella parte de la población que cuenta con menores recursos» (Scandizzo, G., 2002:146), con el resultado inevitable de una parte importante de la población infantil situada en el límite o por debajo de los niveles que señalan la pobreza y la exclusión social.

La distribución de responsabilidades respecto al bienestar social de los niños también puede

ser analizada desde un punto de vista económico. Como ha quedado dicho, 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, según se señalaba en la introducción de este apartado, 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. Esto significa (Wintersberger, 1994c) que en la sociedad moderna:

- el Estado invierte y recibe.
- la economía no invierte pero recibe.
- la familia invierte y no recibe.

Junto a todas las razones de orden económico hay muchas otras de orden social que configuran y amasan el pacto entre familia y sociedad para el mantenimiento de los menores. El carácter de las relaciones entre padres e hijos supone un fuerte elemento de conservadurismo cultural del que los varones adultos resultan principales beneficiarios. Los principios de autoridad paterna y subordinación a ella de los intereses de esposa e hijos, tienen arraigo en la tradición conservadora y se ven apoyados por olas de puritanismo o de moralismo en diferentes épocas. La visión liberal, no intervencionista, tiende a considerar a la familia incluida en el ámbito de la esfera privada, lo que verdaderamente garantiza su libertad para la reproducción y socialización de su proge, pero a la vez la excluye, y dificulta el reconocimiento de su contribución al bienestar material de la colectividad.

En el momento presente la familia gana importancia en el modelo neoliberal, que la asigna un amplio grado de responsabilidad en el bienestar de sus miembros, convirtiéndose en la clave de la retracción de las políticas públicas y en la llave para la adquisición de servicios en el mercado. En el lado opuesto (el modelo de bienestar universalista) los distintos servicios y prestaciones tienen por finalidad garantizar la cobertura de necesidades «desde la cuna a la tumba», garantizando a la vez la individualidad y la

interdependencia de los miembros del grupo familiar (lo que no es óbice para que, también aquí, los niños reciban servicios a través de sus progenitores). 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, como se analizará más adelante.

LA DISTRIBUCIÓN GENERACIONAL DEL BIENESTAR

Analizar el bienestar desde una perspectiva generacional contribuye a poner de relieve el lugar de la infancia como grupo social que compete con otros grupos generacionales para acceder a los recursos comunes, teniendo como finalidad la de conseguir intercambios justos y mutuamente satisfactorios. A través de ese análisis se hacen patentes las opciones de preferencia de la sociedad a favor de unos u otros grupos (Gaitán, L., 1999b).

La función distributiva es característica de los Estados de Bienestar, función que se realiza a través de la disposición de una política fiscal que detrae ingresos, los cuales se redistribuyen en forma de transferencias sociales. El objetivo es garantizar la cobertura de necesidades básicas, con la mayor eficiencia económica, haciendo frente a las desigualdades como forma de conseguir una mayor cohesión social. Existen y han sido identificados distintos modelos de bienestar social, que tienen su origen en las peculiaridades históricas, sociales y políticas de cada entorno, las cuales introducen matices en un consenso básico similar al arriba expresado, dando lugar a diferentes formas de provisión de recursos sociales.

En todo caso, los criterios adoptados para la distribución de los recursos sociales resultan esenciales. Por el momento histórico en el que aparecieron los Estados de Bienestar, los criterios estaban fundamentados en una concepción del varón como sustentador principal, orientándose al mismo la protección en el empleo o las prestaciones sustitutivas de rentas en casos de enfermedad o jubilación. Las familias se consi-

deraban «autoconfiables» debido a la existencia de matrimonios estables y a las excelentes condiciones mercado de trabajo para los hombres. Cualquier política social comporta un problema de elección y así parece que la opción colectiva se mostró favorable a 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 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 todo caso, es en torno a estas políticas donde los niños establecen su principal vía de intercambios con la sociedad.

En el resto de las políticas públicas se hacen evidentes las inconsistencias y la fragmentación de aquellas que se dirigen a los niños (Therborn, G., 1993). Si recordamos los componentes de la «cesta de políticas» que componen el sistema del bienestar podemos observar que con bastante frecuencia los beneficios para la infancia se engloban en políticas de familia o se orientan a situaciones de pobreza, desamparo, maltrato o marginalidad, que evidentemente sólo contemplan parcialmente la realidad de la vida de los niños, a la vez que refuerzan su concepción subordinada, haciéndolos visibles sólo cuando pueden ser objeto de protección o de reforma. Pero en todo caso cabe decir que son los servicios de protección, alternativos a la familia, y de resocialización de los menores infractores, los únicos verdaderamente centrados en los niños y aquellos en que la sociedad, a través de los agentes públicos, se hace cargo de los mismos.

En estas situaciones no se pone en duda la legitimidad de la intervención estatal, ofreciendo asistencia o retirando a los niños, cuando se reconoce la incapacidad de la familia para asegurar cuidados, protección y relaciones amorosas a sus hijos. La explicación prevalente de estos incidentes (Makrinioti, D., 1994) está lejos de considerarlos *problemas sociales*, antes bien, tiende a aislarlos y explicarlos en términos de *patologías individuales* (paternidad inadecuada, déficits personales, alteraciones de conducta...) que no afectan globalmente a la ideología familiar, ya que tales casos sólo serían excepciona-

les, marginales. Todo lo cual, aunque propicia la estigmatización de ciertos grupos, resulta ventajoso para el sistema. Identificando la parte con el todo, las políticas de infancia quedan así resumidas en lo puramente asistencial, paliativo y residual, obviándose la posibilidad de intervenir en el nivel de las estructuras que dan lugar a estas situaciones, y de aplicar políticas auténticamente preventivas que alcancen el bienestar y la calidad de vida de *toda* la infancia.

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, mientras que las generaciones mayores están protegidas por los sistemas de pensiones (Esping Andersen, G, 2000). Sin embargo la orientación de las políticas sociales sigue siendo la misma, y ello básicamente por una cuestión de poder de la que carecen los niños. Así, los adultos activos miran por la posibilidad de asegurar su futuro; los mayores, que votan y tienen capacidad así de ejercer presión, defienden sus pensiones. Mientras, la experiencia de ser niño, tener niños o vivir con niños es cada vez más breve, y no cuenta con la posibilidad de una voz y una expresión autónomas.

La cuestión está en si esa opción colectiva de descargar el bienestar material de los niños sobre la familia es la más apropiada o si puede serlo en el futuro y en qué medida el desentendimiento colectivo es responsable del malestar infantil o de la adopción de estrategias familiares individuales. Parece oportuno plantearse el problema social que supone que la infancia, estructura permanente en cualquier sociedad, elemento constitutivo de la misma, al quedar al margen de la consideración global de su funcionamiento, se inhiba también de las metas globales colectivas. Unos niños que saben que dependen en el nivel afectivo y material de sus padres y que son educados para ser autosuficientes, a lo sumo se pueden considerar obligados hacia su familia, pero no responsables del bienestar general. La no identificación con metas colectivas constituye un factor de desintegración social que se traduce en conflicto a la menor oportunidad y cada vez más tempranamente.

Por último, prescindir, ocultar o ignorar que los niños están ahí, contraviene también una razón de justicia, en el sentido esencial de libertades compatibles e intercambios justos, que compondrían una aspiración de sociedad idealmente ordenada,

convirtiéndose todo lo que se aleja de ello en fuente de conflictos, grandes o pequeños, y no sólo en el nivel familiar o microsocioal.

LOS DESAFÍOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS NIÑOS

La consideración de los niños como seres vulnerables movió las conciencias hacia la adopción de medidas reformistas destinadas a garantizar un trato adecuado para ellos. El trabajo de los defensores de los derechos de la infancia, sumado a las exigencias derivadas de condiciones políticas y económicas y sociales, dieron lugar al desarrollo de la idea de una infancia moderna cuyos rasgos, ya observables en las sociedades avanzadas (que, con distintos formatos, responden al modelo de sociedades del bienestar) tienen la factibilidad de penetrar culturalmente en otras sociedades, merced al contexto de mundialización vivido actualmente. Mas todos los cambios generan respuestas que pueden poner en entredicho la situación establecida o mostrar la necesidad de introducir nuevas modificaciones en los modos de pensar o de actuar. Para finalizar este apartado se hará a continuación referencia a los resultados de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuando se cumplen más de 15 años de su publicación, así como a los efectos del pacto implícito y de las políticas aplicadas para el bienestar de los niños.

Con posterioridad a la firma de la Convención, la Cumbre Mundial de la Infancia, celebrada en 1990 señaló un conjunto de metas dirigidas a la materialización efectiva y paulatina de los derechos reconocidos en aquella por los así llamados Estados Parte. En la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de mayo de 2002 estos países concluyeron que no se habían alcanzado los objetivos propuestos para la década de los años 90. Se aprobó entonces una declaración y un nuevo plan de acción para los siguientes 10 años, en el cual, bajo el lema «Un mundo apropiado para los niños», los estados se comprometen, en cuatro áreas prioritarias:

- promoción de una vida sana
- acceso a una educación de calidad
- protección a los niños contra malos tratos, explotación y violencia
- combate contra el VIH/SIDA

Se prevé un seguimiento a través de informes anuales y un examen a fondo de la situación en 2007. De otra parte, el Movimiento Mundial a favor de la Infancia (MMI)⁵ ha emitido ya dos informes, concebidos como trabajos de seguimiento independiente, alternativos a los informes realizados por las NN.UU. El segundo de ellos, presentado en mayo de 2004, se refiere a dos aspectos:

- el cumplimiento por los gobiernos de la meta de integrar los objetivos de la década en Planes Nacionales de Acción para la Infancia.
- si se está avanzando en la creación de un mundo apropiado para los niños.

Los resultados del informe muestran mayores avances en el primer aspecto que en el segundo. Así, unos países han hecho o están haciendo un plan de acción específico, mientras que otros (los menos adelantados) se han inclinado por incluirlo en sus estrategias de lucha contra la pobreza. Se destaca el creciente grado de participación de niños y jóvenes en el proceso de planificación, y la mayor involucración de los países industrializados en esta meta que la que tuvieron en general en la década anterior, lo que pone de manifiesto que conseguir un mundo apropiado para los niños es tan importante para el Norte como para el Sur.

En las conclusiones de este informe se llama la atención sobre el fallo de los países ricos en brindar los recursos (financieros y de otro tipo) comprometidos. El Norte —se señala— tiene una mayor responsabilidad en cuanto a asegurar que sus políticas agrícolas, comerciales, de defensa y otras no socavan sus compromisos para con los niños del mundo. A la vez se considera necesario que en el Sur se mejoren los patrones de gasto, en el sentido de dar prioridad en sus presupuestos a los servicios básicos que representan un gran beneficio para los niños y familias pobres. Por fin, de las organizaciones de la sociedad civil se reclama unos mayores niveles de coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos, y también se espera su contribución a una ética en la que todos seamos responsables de los niños del mundo.

Nos encontramos, en suma, con que las buenas intenciones van más lejos que las acciones reales. No obstante cabe destacar que, aunque los planes no resuelven por sí los problemas de los niños, suponen un grado de compromiso mayor, o deberían suponerlo, especialmente de cara a las clientelas políticas internas de cada país. Es también importante resaltar cómo en las recomendaciones del informe comentado se hace hincapié en la necesidad de cambios estructurales, orientados a la solidaridad.

Con referencia al pacto implícito existente respecto a la provisión material de bienestar para los niños, la descarga de responsabilidad principal en las familias acarrea desigualdad entre niños y también es responsable de la preocupante presencia del grupo infantil en los niveles que quedan por debajo del umbral de pobreza. Ante la escasez, o la pura ausencia, de transferencias públicas, sea en forma de ayudas económicas o de servicios, las familias optan por adoptar sus propias estrategias, bien reduciendo el número de personas a sostener, bien aumentando el número de los que aportan recursos. No resulta ocioso pensar que la disminución de las tasas de natalidad, o el temprano trabajo de los niños, están en buena medida reflejando la poca importancia (en consideración y en volumen efectivo de recursos aplicados) de las políticas públicas orientadas al bienestar y la calidad de vida de los niños.

Por último cabe recordar que un equilibrio característico de las modernas sociedades de bienestar se basa en presupuestos de solidaridad entre generaciones: son las más jóvenes las que sostienen a las más mayores y, a la vez, garantizan la reposición con nuevos miembros que vendrán, en su día, a mantenerlas a ellas. Mas la disminución en tamaño de las nuevas generaciones y el aumento de personas dependientes en el extremo superior de la pirámide de edades, representa un riesgo claro de que en el futuro no puedan mantenerse esas transferencias. Esta circunstancia se presenta actualmente como una de las principales preocupaciones sobre la sostenibilidad de los Estados de Bienestar, que llegaron a ser llamados bienestar de una sola generación (la que era activa en la segunda posguerra).

⁵ Creado en 2001 con el objetivo de aumentar el grado de compromiso de todos aquellos cuyas acciones afectan la vida de los niños e integrado por las más grandes organizaciones no gubernamentales del mundo.

Si la naturaleza de los intercambios humanos ya no se basa en obligaciones de padres a hijos y de hijos a padres, sino en la cooperación mutua entre diferentes generaciones que viven juntas en un espacio y tiempo definido, hay que convenir en que es necesario un pacto entre generaciones, que debería entrar a formar parte de aquella reconstrucción del pacto social a la que se hacía referencia en el primer apartado del presente capítulo, y contemplar una distribución generacional de los recursos sociales más favorable para los niños.

4. POLÍTICAS SOCIALES DE INFANCIA

Con respecto al bienestar y a los derechos, 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 así como también los servicios más adecuados y la forma de recibirlos.

En la teoría del bienestar, quizá la más utilizada tipificación de modelos es la de Gosta Esping-Andersen (1993) que toma como criterios para el análisis: a) el grado de desmercantilización (independencia del mercado que tiene el individuo para satisfacer sus necesidades); b) la pauta de estratificación social que se crea; c) la relación entre estado, mercado y familia en la provisión del bienestar. Se llega así a tres modelos que el autor denomina, más apropiadamente, regímenes o mundos del bienestar. En el modelo *socialdemócrata*, universalista, la condición de ciudadano es la que hace acreedor de beneficios sociales garantizados por el estado. En el *conservador*, la vinculación viene principalmente de la integración en el mercado de trabajo y de la cotización a los seguros sociales. En el modelo *liberal*, residual, que es el menos intervencionista, las desigualdades sociales se aceptan en tanto se alcancen unos niveles mínimos, solamente cuando las personas o los hogares caigan por

debajo de esos niveles, obtendrán ayuda de la sociedad. El papel central lo ocupa el estado en el primero de los regímenes, la familia en el segundo y el mercado en el tercero.

En general, todos los modelos de bienestar social vigentes ignoran a los niños. A pesar de las ventajas relativas que ofrecen algunos de ellos, ninguno garantiza realmente un tratamiento de los niños que corresponda a la letra y al espíritu de la Convención. Aunque tampoco puede decirse que todos sean igualmente inefectivos a la hora de abordar los problemas más graves que les afectan, la pobreza, por ejemplo. Los estudios transnacionales existentes muestran que las considerables diferencias entre los niveles de pobreza infantil no pueden explicarse sólo por las diferencias referidas a la situación económica y desarrollo general de cada país, sino también por las respectivas políticas sociales y económicas⁶. Así, el modelo socialdemócrata presenta ventajas conceptuales y prácticas, y también algunos países incluidos en el modelo conservador son eficaces a la hora de prevenir y combatir la pobreza infantil; mientras, ninguno de los estados liberales aparece entre los países que tienen cifras más bajas de pobreza infantil, y, entre los que peores resultados presentan, la mayoría son estados liberales.

Siguiendo la pauta de Esping-Andersen, Anttonen y Sipilä (1997) al estudiar los servicios de atención diaria infantil en el contexto europeo, llegan a distinguir no tres, sino cinco «regímenes» de servicios sociales de atención: 1) El escandinavo, con abundante provisión pública de servicios; 2) El anglosajón, servicios bastante limitados y dirigidos principalmente a casos problemáticos; 3) El tradicional de atención doméstica, con provisión pública muy limitada, importante mercado informal para los estratos más débiles y servicios comerciales privados para los más pudientes; 4) El de subsidiariedad germano-holandés, donde las organizaciones no gubernamentales son proveedoras y la atención infantil está en un nivel muy bajo; 5) El franco-belga de servicios familiares, donde el sistema preescolar para los niños es el más amplio de los analizados.

Manteniéndose las diferencias de tipo ideológico y conceptual, en la actualidad se observa en el contexto europeo cierta convergencia hacia

⁶ WINTERSBERGER, H. (2002) *Childhood and Social Change: A Generation Perspective of Modern Childhood*. Ponencia presentada en el Curso Internacional de Verano «El espacio social de la infancia». S. Martín de Valdeiglesias. Madrid.

un modelo pluralista, en el que concurren distintos agentes (Estado, mercado, familias, organizaciones no lucrativas) en la producción del bienestar, lo que se presta a distintas combinaciones pero también a matices que lo inclinan bien del lado más residual o bien del universalista y participativo. Este modelo presta más atención al papel y se reconoce la aportación de las familias al bienestar. Por esa vía puede llegar a ser más amigable con las mujeres, y, en consecuencia, tener efectos más beneficiosos en los niños que de momento, no obstante, siguen fuera de juego. Sería deseable que, al menos, su situación fuera una más de las variables a considerar a la hora de pensar en un futuro del bienestar, y más en un periodo de reestructuración como el que observa, que debe interpretarse como un proceso continuo de búsqueda de equilibrio entre individuos, familias, mercados y estados; entre las esferas de producción y de consumo; entre capital y trabajo; entre derechos civiles y responsabilidades.

En tal sentido, y puesto que la Convención reconoce a cualquier niño como un ser humano con sus propios derechos, en este contexto de pluralismo debería considerarse la inclusión de los niños por su propio derecho en el esquema de bienestar y, para ello, hallar la mejor combinación entre las siguientes opciones:

- Respecto a la dimensión: universal/focalizada
- Respecto a la provisión: ayudas/servicios
- Respecto a la equidad: vertical/horizontal
- Respecto al ámbito: local/global

La cobertura universal se apoya en la consideración de que las necesidades humanas son universales y deben estar resueltas de un modo igual para todos. El principio de universalidad es distinto del de gratuidad, puesto que lo que el primero pretende es garantizar la satisfacción de necesidades, sin perjuicio de cuales sean las fuentes de financiación (impuestos generales, cotizaciones, contribuciones personales o una mezcla de todas ellas). La cobertura focalizada se concentra en segmentos concretos de población o de problemas, y viene justificada por la pertinencia de dirigir unos recursos escasos (siempre escasos) hacia los grupos más necesitados. Este enfoque, que podría considerarse incluso de discriminación positiva, esconde en el fondo una visión segmentada y residual de las necesidades.

La segunda opción señalada se refiere al cómo, a la forma en la que pueden efectuarse las transferencias públicas, bien como prestaciones económicas, bien como servicios adaptados a cada necesidad. En el caso de transferencias para evitar la pobreza y conseguir el bienestar de los niños, por ejemplo, la alternativa estaría entre exenciones fiscales o subsidios en efectivo, por un lado, y guarderías o escuelas infantiles accesibles y suficientes por otro. O, también en esta ocasión, una combinación de las tres cosas. En todo caso aquí restaría la cuestión de determinar el quién debe ser titular del derecho ¿los padres o madres como cuidadores principales? ¿el niño como ciudadano, aunque pequeño?, la primera posibilidad responde al conocido concepto de «cargas» familiares, la segunda sería un avance en la consideración de los niños en su propio derecho.

La tercera opción guarda relación con los aspectos distributivos del bienestar. En la dimensión vertical se encontrarían aquellas acciones dirigidas a nivelar las diferencias tradicionales entre clases sociales, entre los ricos y los pobres, que condicionan diferencias de partida entre los niños. Cuanto más igualitaria consiga ser una sociedad, en relación a clases sociales, estratos, regiones geográficas, áreas urbanas o rurales, etc., menor será la pobreza infantil. En la perspectiva horizontal se situaría la distribución de los beneficios sociales entre generaciones. En este sentido, como se viene observando, hay una preferencia hacia la generación de los mayores, sostenida por los adultos activos, a la vez que un pequeño grupo de estos (los que tienen hijos menores) sostienen, de modo casi «particular» a la generación infantil. Una distribución generacional del bienestar diferente no trataría tanto de restar preferencia a un grupo, sino de aumentar el grado de responsabilidad colectiva respecto a los niños.

Por último, la opción se refiere a la intervención (no opuesta, sino complementaria) en el ámbito local, es decir, dentro de los países, tratando de lograr, al menos, que el bienestar de los niños sea igual o equivalente al nivel medio de bienestar para toda la población, y en el ámbito global, a través de un ejercicio de responsabilidad de las sociedades que simplificarmente englobamos en el concepto de Norte y las del Sur, con el fin de abordar la cuestión más relevante cuando se aborda la pobreza infantil como un problema y un fenómeno global.

REFERENCIAS

- AGATHONOS, H. (1993): *Child protection within the Convention on the Rights of the Child: A Eulogy or a Euphemism?* en BARDY, M. y otros (eds.) *Politics of Childhood and Children at Risk: Provision—Protection—Participation*. European Centre. Viena.
- ANTONEN, A., SIPILÄ, J. (1997): «Cinco regímenes de servicios sociales de atención», en MORENO, M. (comp.) *Unión Europea y Estado de Bienestar*. Madrid, C.S.I.C.
- ARIES, P. (1985): *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid, Taurus.
- BARDY, M. et alii (1993) (eds.): *Politics of Childhood and Children at Risk. Provisision-Protection-Participation*. Viena, European Centre.
- BERGER, P. y LUCKMAN, T. (1978) *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
- ENNEW, J. (1993): *Childhood as a Social Phenomenon. National Report England and Wales*. Eurososial Report 36/16.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Ediciones Alfons el Magnànim.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías industriales*. Barcelona, Ariel.
- FRONES, I. (1994): *Dimensions of Childhood*, en QVORTRUP, J. y otros (eds.) *Childhood Matters*. Aldershot, Avebury.
- GAITÁN, L. (1999a): *El espacio social de la infancia. Los niños en el Estado del Bienestar*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- (1999b) *Bienestar social e infancia: La distribución generacional de los recursos sociales*. Intervención Psicosocial, vol. 8, núm. 3.
- GARDE, J. A. (1999) (ed.): *Políticas sociales y Estado de bienestar en España*. Madrid, FUHEM/Trotta.
- HIRSCHMAN, A. O. (1994): *Retóricas de la intransigencia*. México, F.C.E.
- I.O.E. (1989): *Infancia moderna y desigualdad social*. Revista Documentación Social núm 74
- KRIEKEN, R. (1992): *La formación de los sistemas de bienestar infantil entre 1890 y 1940*, Anuario de Psicología núm. 53.
- MAKRINIOTI, D. (1994): «Conceptualization of Childhood in a Welfare State: a critical reappraisal», en QVORTRUP, J. y otros (eds.): *Childhood Matters*. Aldershot, Avebury.
- MARSHALL, T. H., BOTTOMORE, T. (1992): *Citizenship and Social class*. Londres, Pluto Press.
- MAUSE, LI. (1982): *Historia de la infancia*. Madrid, Alianza Universidad.
- MAYALL, B. y ZEIHNER, H. (2003): *Childhood in generational perspective*. Londres, Institute of Education.
- O'NEILL, J. (1992): *Embodiment and Child development* en JENKS, C. (ed.) *The Sociology of Childhood*. Aldershot, Gregg Revivals.
- PILOTTI, F. J. (1999): *The historial development of the Child Welfare System in Latin America*. Childhood, vol. 6, num. 4.
- QVORTRUP, J. (1990): *Childhood as a Social Phenomenon. An Introduction to a Series of National Reports*. Eurososial Report 36. Viena, Centro Europeo.
- (1994): *Childhood Matters. An Introduction*, en QVORTRUP y otros (eds.) *Childhood Matters*. Aldershot, Avebury.
- RECKNAGEL, A. (2002): *Déficits Socio-Culturales de la Convención de los Derechos del Niño*. NATs, año V, núm. 9.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2000): «La economía política de las organizaciones no lucrativas». *Economistas* núm. 83.
- (2002): *Tendencias de cambio en política social* en RODRÍGUEZ, G. y SOTELSEK, D. (eds.) *Apuntes sobre bienestar social*. Madrid, Universidad de Alcalá.
- SAPORITI, A. y SGRITTA, G. (1990): *Childhood as a Social Phenomenon. National Report. Italy*. Eurososial Report 36/2. Viena, Centro Europeo.
- SCANDIZZO, G. (2002): *Chicos en situación de calle* en EROLES, C.; FAZZIO, A. y SCANDIZZO, G. *Políticas públicas para la infancia. Una mirada desde los derechos*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- THERNBORN, G. (1993): «Los derechos de los niños desde la constitución del concepto moderno de menor: un estudio comparado de los países occidentales», en MORENO, L. (comp.) *Intercambio social y desarrollo del Bienestar*. Madrid. C.S.I.C.
- WINTERSBERGER, H. (1994a): *La infancia moderna*, en *Investigación y políticas de infancia en Europa en los años 90*. Madrid, M° de Asuntos Sociales.
- (1994b): *Los niños y la sociedad*. Materiales de Trabajo núm. 24. M° de Asuntos Sociales. Madrid.
- (1994c): *Cost and Benefits – The Economics of Childhood* en QVORTRUP, J. y otros (eds.) *Childhood Matters*. Aldershot, Avebury.