

# **Infancia y ciudadanía: El orden generacional del Estado de Bienestar<sup>1</sup>**

## ***Childhood and Citizenship: The Generational Order of the Welfare State***

**Helmut WINTERSBERGER**

Universidad de Viena. Austria  
*helmut.wintersberger@univie.ac.at*

Recibido: 17.11.05  
Aprobado: 17.01.06

### **RESUMEN**

El concepto de ciudadanía de los niños en la sociedad moderna emerge a partir de dos grandes conquistas de finales del siglo XX: el desarrollo de un auténtico debate sociológico sobre la infancia (nuevos estudios sobre infancia) y la adopción y creciente implantación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. En este artículo se intenta combinar estos dos discursos alrededor del problema de la justicia distributiva generacional.

En la primera parte se señalan dos cambios por los que se ha configurado la infancia moderna: un cambio en el contrato generacional el cual, en el nivel del hogar, hace a los niños superfluos como valores para la seguridad en la vejez, y un cambio de la división generacional del trabajo referido generalmente a la escolarización de la infancia.

Las otras tres partes se refieren a la justicia generacional (y sus disparidades). Este tema se aborda desde varios niveles: el semántico y teórico, el pragmático de los datos y las políticas, y también el metodológico, que afecta a la medida de la pobreza infantil y a la distribución generacional de los recursos. Antes se realiza una llamada más general a extender el análisis del estado de bienestar en la dimensión generacional. A esto sigue una clarificación conceptual de la pobreza infantil absoluta, relativa y generacional, así como una breve revisión de las razones, riesgos y remedios de la pobreza infantil. La parte final está dedicada a la Convención, en particular a su definición de un estándar de vida decente para los niños.

**PALABRAS CLAVE:** Infancia, Estado de Bienestar, justicia distributiva generacional, pobreza infantil, derechos de los niños.

### **ABSTRACT**

The concept of children's citizenship in modern society emerges from 2 major achievements of the late 20<sup>th</sup> century: the development of an authentic sociological debate on childhood (new childhood studies)

---

<sup>1</sup> Traducción del original en inglés: Mercedes Navarro y Lourdes Gaitán.

and the adoption and increasing implementation of the UN-Convention on the Rights of the Child. In the following paper an attempt is being made to combine these two discourses around the problem of generational distributive justice.

In the first section 2 shifts are being addressed by which modern childhood has been shaped: a change of the generation contract which, at the level of the household, made children redundant as assets for social security in old age, and a change of the generational division of labour usually referred to as scholarisation of childhood.

The other three sections are about generational justice (and disparities). This topic is dealt with at various levels: the semantic and theoretical level, the pragmatic level of facts figures and policies, but also the methodological level of measuring child poverty and the generational distribution of resources. First comes a more general plea for enlarging welfare state analysis by the generational dimension. This is followed up by a conceptual clarification of absolute, relative and generational child poverty, as well as of a short review of reasons, risks and remedies with a view to child poverty. The final section is dedicated to the UN-Convention on the Rights of the Child, in particular its definition of a decent standard of living for children.

**KEY WORDS:** Childhood, welfare state, generational distributive justice, child poverty, childrens rights.

## SUMARIO

1. Introducción.
2. Infancia y modernización: una perspectiva general.
3. Estados de bienestar y orden generacional.
4. Justicia y diferencias generacionales.
5. La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

## 1. INTRODUCCIÓN

«A los niños no les va bien entre nosotros. Los guardamos como un tesoro y los tiramos a la basura». Éste es el comienzo de un artículo escrito por John O'Neill (1997); y de hecho, la percepción de la infancia en la teoría económica y política, al igual que en la práctica se caracteriza por su ambivalencia. Mientras que por un lado a los niños se les ve como seres preciosos, por el otro se perciben como una carga para los padres y la sociedad. Esta ambigüedad está relacionada con dos cambios socio-económicos y políticos interdependientes de las sociedades occidentales, que conciernen a la seguridad en la vejez y al contrato generacional por una parte y la división generacional del trabajo y la escolarización de la infancia por otra.

Respecto a la evolución económica de la infancia, distingo cinco o seis aspectos y/o escenarios, que van desde el trabajo infantil tradicional y pre-industrial hasta la formación de capital humano, niños como consumo duradero, como consumidores, y como productores post-industriales. Finalmente, organizando estos puntos en un orden cronológico y sintetizándolos de manera esquemática, concluyo la primera parte con el esbozo de una teoría económica de la infancia.

Las otras tres partes del documento tratan de la justicia y las disparidades entre generaciones. Este tema se aborda desde distintos niveles: el semántico y teórico, el pragmático de estadísticas y políticas, pero también el metodológico, a través del cual se mide la pobreza infantil y la distribución generacional de recursos. Abogo por un análisis exhaustivo del estado de bienestar desde una dimensión generacional. Sin embargo no hay que ver esta dimensión de forma aislada, sino contenida en otras dimensiones distributivas más establecidas, sobre todo la distribución vertical tradicional entre clases sociales y/o ricos y pobres, o la distribución horizontal entre familias en relación al número de niños que dependen de ellas. Dando un paso más hay que prestar atención al paradigma de los estudios de género. Aunque en principio la perspectiva feminista es tan adultista y paternalista como la corriente dominante, los estudios de género pueden utilizarse como fuente de inspiración y esclarecimiento para estudios infantiles. Además, sin el movimiento de mujeres cuestionando la fuerza del patriarcado, en absoluto

habrían tenido lugar las innovaciones relacionadas con investigación y políticas de infancia. Sobre la base de una tipología de Estados de Bienestar patriarcales basada en el género, desarrollada por la investigadora feminista Schunter-Kleemann, esbozaré algunas ideas que pueden conducir hacia una tipología generacional de Estados de Bienestar.

A este análisis más general le sigue una aclamación conceptual de la pobreza infantil absoluta, relativa y generacional, tanto como una breve revisión de motivos, riesgos y remedios para la pobreza infantil. Una aplicación particular del concepto de pobreza infantil relativa es la comparación intergeneracional, es decir la comparación de niveles de pobreza entre niños y adultos o entre niños y mayores. En esta línea se puede demostrar que este tipo de análisis resulta afectado por las escalas de equivalencia y umbrales de pobreza aplicados. En la investigación social ya existen problemas de comparación (entre países, culturas, razas, sexos, monedas nacionales, etc.), y considero que también los hay para comparar edades diferentes. Sin embargo, la conclusión no puede ser, para nada, evitar la comparación, sino discutir y resolver los problemas, en particular aquellos relacionados con la comparación entre generaciones según niveles de ingresos y tasas de pobreza, de un modo apropiado. En la actualidad, la comparación generacional entre pobreza infantil y de mayores en países económicamente desarrollados no ofrece una visión clara. Mientras que estudios anteriores indicaban una tendencia general desde la pobreza entre los mayores hacia la pobreza infantil, los estudios más recientes son menos explícitos en ese aspecto. Supongo que —como consecuencia de la modificación de la escala de equivalencias— la pobreza infantil, como se refleja en estudios más recientes, se subestima sistemáticamente. Por tanto, esta sección termina con una excursión metodológica hacia las escalas de equivalencia y otros parámetros relevantes para medir la pobreza infantil.

La parte final está dedicada a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en particular a su definición de estándar de vida decente para los niños. Con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 1989, a los niños se les dio por primera vez el papel de sujetos legales, y el orden generacional existente se está cuestionando. En mi presentación voy a tratar

principalmente de las tensiones y contradicciones entre percepciones convencionales, realidades de infancia existentes y orden generacional por una parte, y el reto de cambiar este orden creado por la Convención sobre los Derechos del Niño. Usaré también la Convención para explicar con mayor detalle las bases normativas y políticas de investigación en relación con el Estado de Bienestar económico y social de los niños. Doy por sentado, que recurrir a la Convención como el origen de las premisas normativas que afectan a los problemas de los niños no es arbitrario, sino sumamente legítimo, porque todos los países la han suscrito. No voy a analizar todo el texto, sino que me voy a limitar básicamente a interpretar el artículo 27 de la Convención, que se refiere a un nivel de vida adecuado para el niño.

La idea de Estado de Bienestar en sí, en particular en un periodo de reestructuración, puede no reducirse sólo a un mero esqueleto de regulaciones sociales de seguridad, sino más bien ser interpretada como un proceso continuo de búsqueda del equilibrio entre individuos, familias, mercados y estados; entre esferas de producción y consumo; entre capital y trabajo; entre derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Así pues, tanto a la cuestión de la inclusión (o exclusión) de los niños, así como a la de la ambivalencia de la infancia en la sociedad moderna, hay que acercarse de un modo más comprensivo, intersectorial e interdisciplinar que compartimentado.

## **2. INFANCIA Y MODERNIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA GENERAL**

En la introducción me he referido a cambios relativos al contrato generacional por una parte y la división generacional por otra. El primer cambio consiste básicamente en la sustitución de los niños como recursos para una seguridad social en la vejez por sistemas públicos de pensiones. En esta transformación parece haber desaparecido un contrato de generación explícito. El otro, en relación a la división generacional del trabajo, está conectado con la escolarización de los niños en particular. Sostengo que el trabajo infantil no sólo fue abolido por resultar un peligro para la salud y el desarrollo de los niños, sino también porque en un determinado estadio del capitalismo, resultó, en general, más prove-

choso explotar a niños indirectamente enviándolos a escuelas que explotarlos directamente en fábricas. Mientras que estos avances contribuyeron a mejorar el bienestar material de la mayoría de los niños en países económicamente avanzados, su impacto en la relativa posición de los niños en la sociedad en general y con miras a la división generacional del trabajo tanto como a la distribución de recursos era bastante negativa. Con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño a los niños se les dio por primera vez el papel de sujetos legales, y el orden generacional existente se está cuestionando.

## **EL CAMBIO DEL CONTRATO GENERACIONAL**

En la sociedad tradicional la relevancia de los niños para el Estado de Bienestar era muy notable. Los niños eran un activo que proporcionaba seguridad respecto a los múltiples riesgos de la vejez. En aquellos tiempos, había una reciprocidad intergeneracional directa entre los costes y beneficios de los niños a nivel de hogar y de economía familiar. Lo que quiere decir que los padres invertían en los niños durante algunos años, y se beneficiaban de ellos después en cuanto a trabajo infantil tradicional y seguridad en la vejez.

En la sociedad moderna, —debido tanto a la escolarización como a la implantación de un sistema de pensiones público— se terminó esta relación de reciprocidad simple. La impresión que se creó fue que —en la sociedad moderna— la seguridad en la vejez no dependía en absoluto de la reproducción biológica y de la buena voluntad de generaciones más jóvenes de cuidar de la generación de sus padres ancianos. En la experiencia subjetiva de varias generaciones que vivieron el en siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial en concreto, la percepción general que prevaleció fue que el fundamento de los esquemas de la pensión nacional estaba y está determinado exclusivamente por regulaciones legales que tienen que ver con contribuciones y derechos. Sólo últimamente se ha vuelto a descubrir el contrato generacional escondido, subyacente a los sistemas de pensiones. Es decir, las relaciones generacionales todavía se caracterizan por algo de reciprocidad, sin embargo, no es una reciprocidad simple a nivel de familia, sino una forma de reciprocidad extendida a nivel de sociedad, como se sugiere más abajo. Mientras que las

inversiones en los niños son todavía responsabilidad predominante de los padres, en gran medida los beneficios de los niños se han socializado. Este cambio provocó también un problema de justicia distributiva: la distribución de los costes a los niños entre familias y sociedad.

Admito que el reconocimiento del fundamento generacional (y de género) de los sistemas de pensiones no había desaparecido completamente, pero estaba restringida a un pequeño número de expertos en ciencias económicas y políticas, como por ejemplo Samuelson. Solo recientemente, en relación a la crisis fiscal del Estado de Bienestar y a los problemas financieros del seguro de pensiones, este contrato generacional se ha convertido en parte de los discursos públicos.

## LOS NIÑOS Y LA DIVISIÓN GENERACIONAL DEL TRABAJO

Desde una perspectiva socio-histórica, el punto de partida es el trabajo infantil tradicional en el despertar de la modernización. La producción económica en esa época estaba principalmente determinada sólo por dos factores, a saber tierra y trabajo, y ya entonces apareció por primera vez en los escritos malthusianos un dilema económico concerniente a los niños: un círculo vicioso de aumento de niveles de fecundidad inducidos por la demanda tradicional de trabajo que —en relación con una más o menos constante área de tierra de cultivo— conduciría a una superpoblación y a constantes hambrunas. A la larga, las predicciones de Malthus no se hicieron realidad, porque él consideraba el trabajo humano sólo en su dimensión cuantitativa, pero no cualitativa, y algunos de los supuestos de su teoría se vinieron abajo con la modernización en sí misma.

La primera gran transformación ocurrió con la temprana industrialización: la *subsunción* formal del trabajo infantil bajo el capital. Los principales resultados negativos de esta transformación, como el trabajo infantil en las fábricas, fueron bien descritos por Marx, y usados por el Movimiento obrero como el ejemplo más claro de la naturaleza inhumana, explotadora y, en definitiva, insostenible del propio capitalismo.

Sin embargo, no sólo la crítica humanista y socialista del temprano trabajo infantil industrial, sino también las necesidades del capitalismo mismo provocaron otra transformación: *subs-*

*sunción* real del trabajo infantil bajo el capital, al que se refiere la mayoría de las veces como escolarización de la infancia. ¿Por qué introducir un nuevo concepto para un fenómeno tan bien conocido? En primer lugar, el concepto de *subsunción* real del trabajo infantil bajo el capital subraya la continuidad del trabajo infantil, incluso si se realiza en un contexto completamente diferente, a saber escuela, y, en segundo lugar, porque este concepto resulta útil para cuestionar también la ideología eufemística de la escolarización.

Aunque la escuela —o la formación de capital humano— como resultado de la transformación citada determina más que nunca anteriormente la vida diaria de los niños de hoy, éste no habría de ser el último paso; otros lo siguieron y continúan todavía. El proceso de sacratización de la infancia marca la transformación de los niños de capital a bienes de consumo, como ya sugirieron los tempranos escritos de Becker (1976) sobre fecundidad y economías familiares, y más recientemente, los de Zelizer (1994). La aparición de los niños como nuevos consumidores activos y bastante autónomos, una teoría desarrollada y apoyada empíricamente por Hengst (1996) ha sido hasta ahora el último cambio. Sin embargo, con el uso de algo de imaginación social podemos predecir otro: la vuelta de los niños al mundo de la producción en la sociedad de la información.

## LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA INFANCIA

En la siguiente representación de seis escenarios económicos de la evolución de la infancia, introduzco dos dimensiones: subjetividad/objetividad y la localización predominantemente económica de los niños en esferas de producción o consumo, respectivamente. En la explicación ulterior de esta tipología, se presentarán seis escenarios económicos de infancia en orden cronológico. Doy por sentado que en realidad tenemos que permitirnos distanciamientos del modelo y admitir la co-existencia de diferentes escenarios en diferentes lugares o tiempos.

### 1) Trabajo infantil tradicional

En la era pre-industrial la infancia está principalmente determinada por el trabajo agrícola y

doméstico. Los niños viven y trabajan junto con los adultos en la economía familiar. Los costes y los beneficios de los niños están equilibrados en el seno de la economía familiar o doméstica. El aprendizaje se lo facilitan en el trabajo. En general, a los niños no se los separa de los adultos, sino que están integrados en la comunidad.

## 2) Trabajo infantil industrial

En la primera era industrial un número creciente de niños está involucrado en el trabajo industrial; el trabajo infantil no se aplica a la economía doméstica, sino que se vende a una empresa. Existe todavía la unidad de aprendizaje y práctica, sin embargo, emergen mundos de vida separados (trabajo, familia, etc.). La división generacional del trabajo es todavía sincrónica; tanto los niños como los adultos trabajan. Los costes y beneficios de los niños están equilibrados en parte a nivel familiar, el valor de los excedentes del trabajo infantil los recoge sin embargo el capitalista (*subsunción* formal del trabajo infantil bajo el capital).

## 3) Los niños como capital humano

En el esquema anterior la transición de la explotación del trabajo infantil en la primera etapa de industrialización a la escolarización de la infancia está representada por el paso de la celda superior a la inferior en el área de la izquierda. Sobre la base del progreso tecnológico, el crecimiento de los niveles de producción ya no se deriva de la ampliación de horas de trabajo ni de la prematura explotación de trabajadores infantiles, sino más bien del uso más eficaz de trabajadores (masculinos) adultos mejor preparados. La división generacional del trabajo

se caracteriza por la secuencia de la educación, el trabajo remunerado y la pensión (división dialógica del trabajo). Emergen tensiones en relación al contrato generacional, tanto entre familia y sociedad como entre el Estado (que representa intereses macroeconómicos) y las empresas (que representan intereses microeconómicos). En consecuencia, se introducen limitaciones en cuanto a trabajo infantil y educación obligatoria. Desde una perspectiva microeconómica, esto conlleva la exclusión de los niños del sistema productivo. Desde el nivel macroeconómico, se puede interpretar de dos maneras: integración de los niños de una manera eficaz en el proceso de producción (*subsunción* real del trabajo infantil en el capital) o transformación de los niños de trabajadores productivos a bienes de capital producidos (capital humano).

## 4) Niños como bienes de consumo duraderos

El recorrido desde la parte inferior de la izquierda al área de la derecha del esquema marca la transformación de los niños de capital a bienes de consumo, descrita por Zelizer (1994) como *sacralización* de la infancia. Puesto que los niños se van haciendo materialmente inútiles para los padres, la generación de beneficios cambia de una dimensión material a otra inmaterial, emocional o sentimental. A estas alturas, los niños, ni han nacido como recurso para la seguridad de sus padres en la vejez ni para su propio interés, sino para el interés de la propia realización de sus padres. Como contexto predominante para criar a los niños, en este momento emerge el núcleo familiar burgués, con su distribución tradicional de roles de género, como forma familiar dominante. La revolución sexual posterior, en concreto la separación entre sexualidad y reproducción biológica, por

Cuadro 1. Evolución económica de la infancia.

Niños como	producción	consumo
<b>sujetos</b>	1)2)6) productores  (trabajo infantil pre-, primera y post-industrial)	5) nuevos consumidores
<b>objetos</b>	3) capital humano	4) consumo duradero

una parte refuerza la tendencia hacia sentimentalizar a los niños (como productos de decisiones libres), por otra, como bienes de consumo, los niños se encontrarán en una posición de competencia creciente frente a otros bienes de consumo (televisión, coches, turismo, animales de compañía, etc.).

## 5) Los niños como nuevos consumidores

La transición de la posición más baja a la más alta de la derecha del cuadro comentado, señala la emancipación de los niños como consumidores activos. Al lado de un proyecto *para* los niños, orientado al futuro, a lo que los niños llegarán a ser, adultista, evolutivo y de socialización, emerge un proyecto alternativo *de* niños que se centra en el presente y está orientado hacia el bienestar y la autonomía de los mismos. «Para decirlo en pocas palabras, la relevancia de este proyecto está basada en la generación y confirmación de espacios para jugar y aprender diluidos pedagógicamente. Las diferentes energías de ambos conceptos de la cultura de los niños están continuamente controlados por el mercado que (buscando el beneficio) refuerza el que sea dominante, busca nuevos equilibrios y los transforma en diferentes segmentos de mercado competentes» (Hengst, 1996). La mediación entre niños y un sistema comercial sin espacios pero omnipresente a través de los medios de comunicación crea buenas condiciones para reforzar el proyecto de niños como consumidores autónomos. Sin embargo, desde un punto de vista económico y socio-cultural, es un proyecto ambivalente: por una parte se puede interpretar como una ingeniosa alternativa al proyecto de la sociedad adulta burguesa orientado a la socialización, por otra parte desde una perspectiva crítica, la entrada del sistema comercial en el mundo infantil constituye también un mayor riesgo.

## 6) Los niños como productores post-modernos

De un modo provisional y preliminar veo los rasgos de otra transición que nos lleva de vuelta al punto de partida: niños como productores. Este paso podría sin embargo presuponer una redefinición del trabajo —incluidos el trabajo y

las actividades de los niños— así como una aproximación positiva al trabajo infantil.

## 3. ESTADOS DE BIENESTAR Y ORDEN GENERACIONAL

El Informe Social Europeo, referido a la Europa de los 15 países, introduce una tipología de cuatro paradigmas de Estados de Bienestar: el nórdico, el anglosajón, el centroeuropeo y el sur europeo. Esta tipología geopolítica está en gran medida basada en otra, que fue desarrollada por Esping-Andersen, quien distingue entre el modelo nórdico basado en la ciudadanía, el bismarckiano centrado empleo, y el Estado de Bienestar residual anglosajón. Mientras que una tipología enfatiza la distribución geográfica, la otra se dirige más hacia un orden y una lógica política, y de esta manera relaciona Estados de Bienestar con las principales ideologías de las modernas sociedades occidentales, a saber democracia social, conservadurismo y liberalismo. En la parte siguiente, prefiero referirme a la tipología de Esping-Andersen.

Generalmente la realidad de los Estados de Bienestar no corresponde al ideal de ninguno de los paradigmas, pero está bastante bien reflejada en una mezcla de diferentes modelos y políticas de bienestar, determinada por similitudes y/o diferencias en historia, cultura, tradición, tanto como por constelaciones socio-económicas y políticas. Un análisis minucioso permitiría probablemente identificar elecciones cruciales que conciernen las regulaciones de los Estados de Bienestar en sus contextos respectivos, socio-económicos, políticos y culturales de diferentes países y regiones dentro y fuera de Europa. La tipología usada en el Informe Social Europeo se puede ver como el resultado de un ejercicio de este tipo.

Los diferentes ejemplos de Estados de Bienestar están de alguna manera modelados por diferentes equilibrios entre eficacia económica y justicia social. Sólo en la primera etapa de industrialización, esta relación parecía ser antagónica. A partir, a lo más tardar, de la revolución de fordista, quedó claro que no puede haber producción masiva sin consumo masivo, por tanto, los niveles de ingresos razonables y la justicia social son requisitos previos de un sistema productivo eficaz y floreciente. Sin embargo, hay todavía espacio para alternativas entre diferentes

modelos de Estado de Bienestar, y la naturaleza de estas alternativas revela también diferentes creencias respecto a un justo equilibrio entre eficacia económica y justicia social. En el modelo social-demócrata, justicia social significa más o menos equidad social. En el Estado de Bienestar conservador, la integración en el mercado laboral y la seguridad social constituyen principios destacados; los beneficios para las personas que no están integradas en el mercado laboral derivan principalmente empleos anteriores o de la situación de empleo de los familiares. En cambio, el modelo residual liberal es el menos intervencionista; las desigualdades sociales se aceptan con tal de que se alcancen unos niveles mínimos; sólo en el momento en que las personas o las familias caen por debajo de este mínimo, consiguen una ayuda de la sociedad. No obstante, la eficacia económica, también, es una característica común a los tres modelos, y la experiencia de los países nórdicos demuestra que es posible combinar eficacia económica con niveles altos de justicia social e igualdad.

Una tercera cuestión concierne a la misma naturaleza de la tipología: ¿se trata de una escala simbólica u ordinal? Desde un punto de vista cronológico, el modelo de Bismarck surgió como respuesta al sistema clásico, mientras que la propuesta nórdica se desarrolló algunas décadas después como modelo claramente diferenciador del alemán. Ésta podría ser la naturaleza ordinal de la tipología. Personalmente, estoy convencido, que de cara a problemas sociales actuales (y futuros), la relación entre distintos modelos de Estado de Bienestar es la de la escala ordinal, con el modelo basado en la ciudadanía nórdica como el superior, seguido del modelo alemán centrado en el empleo, y el modelo residual anglosajón. Sin embargo, soy también consciente de que esta aserción implica juicios de valor y puede conducir a disputas ideológicas.

De cualquier modo, la clave para nosotros no es la superioridad de uno u otro modelo, sino que sería más pertinente que buscásemos indicios de la Convención de Derechos del Niño en los diferentes modelos de Estados de Bienestar. ¿Cómo se muestran de abiertos de cara al bienestar y a la ciudadanía de los niños? Antes de hacer un análisis más exhaustivo de ello, intentaré, sin embargo, dar una visión general de las diferentes dimensiones de justicia distributiva,

que pueden interferir en mayor o menor medida con la dimensión generacional.

## DIMENSIONES DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA

La dimensión generacional afecta en principio a la edad, pero al igual que en el caso del sexo y el género, tendríamos que distinguir entre edad biológica y social como orden generacional de la sociedad. Mientras que la edad biológica, de un modo simple, se puede definir a partir de la fecha de nacimiento, el significado social de tener, por ejemplo, 17 años, varía nacional y culturalmente, así como en los diferentes períodos de la historia.

La dimensión generacional no está aislada, sino comprendida en dimensiones distributivas en cierto modo ya más admitidas. En primer lugar está la distribución vertical tradicional entre clases sociales y/o ricos y pobres. En gran medida la pobreza infantil generacional en términos tanto absolutos como relativos está influenciada por esta dimensión. En líneas generales los niveles de pobreza infantil están correlacionados positivamente con la pobreza en general. Cuanto más igualitaria sea una sociedad en lo relativo a clases sociales, estratificación, zonas geográficas, áreas urbanas/rurales etc., menores serán los niveles de pobreza infantil.

En segundo lugar tenemos la dimensión horizontal, que diferencia los hogares de acuerdo con el número de niños dependientes. En la actualidad, todos los países económicamente desarrollados tienen algún tipo de paquete de ayudas dirigidas a las familias con niños, que consiste en una combinación prestaciones directas (universales o basadas en la comprobación de medios), reducciones de impuestos (subvenciones o créditos), permisos de maternidad y subvenciones para cuidado de niños, guarderías gratuitas o subvencionadas, viviendas subvencionadas para familias, etc. De nuevo encontramos una estrecha conexión entre la distribución generacional y la horizontal: cuanto más generosos son estos programas, menores son los niveles de pobreza infantil generacional.

A estas dos dimensiones clave que conforman en mayor medida la distribución generacional de recursos monetarios en la sociedad moderna, hay que añadir otras relevantes: distribución de género, distribución de generaciones en sentido

«cohortes», distribución a lo largo del ciclo vital, y por último, pero no menos importante, la distribución interna entre niños y adultos en la familia, así como la distribución global entre países económicamente desarrollados y los del Tercer Mundo. Aunque la última dimensión mencionada no es el objetivo de este documento, es —en relación a la distribución infantil por una parte y a la distribución de recursos materiales entre el norte y el sur por otra— la dimensión más relevante a la hora de acercarse a la pobreza infantil como un fenómeno global y como un problema.

En algunos países hay acusadas diferencias entre partidos y organizaciones sociales en lo que respecta a las prioridades políticas: algunos dan prioridad a que los programas tradicionales de pobreza aborden las rupturas verticales, otros promueven paquetes de ayudas para sobrellevar la pobreza infantil; algunos dan prioridad a las políticas de familia, otros a políticas de mujeres. Pero ni los programas verticales pueden reemplazar a los horizontales ni viceversa. La cuestión crucial es la de encontrar una mezcla de dimensiones de redistribución verticales, horizontales u otras. La dimensión generacional es distinta de las anteriores, pero interactúa más o menos con todas ellas. Como dimensión adicional, por un lado complica la tarea de encontrar una mezcla equilibrada de políticas, y por otro puede contribuir a resolver los conflictos existentes en políticas sociales, de familia y de mujeres, al introducir una nueva perspectiva.

## RUPTURAS DE CLASE Y DIMENSIÓN GENERACIONAL

En el contexto de análisis del Estado de Bienestar, tradicionalmente se presta mayor atención a las diferencias entre pobres y ricos, análisis que en gran medida coincide con el de clase social. Así pues no es sorprendente, que cuando el nuevo paradigma de estudios sobre los niños introdujo a la infancia como elemento de la estructura social de cualquier sociedad, surgieron algunas disonancias entre científicos sociales (clásicos y marxistas) interesados en estructura y clase social. «No es posible tratar a los niños como grupo homogéneo. Los niños, junto con sus padres, pertenecen a clases sociales diferentes, y carece de significado constituir la infancia como categoría social o niños como

grupo de población en sí». Éste y otros argumentos similares se usaron a menudo en contra del nuevo paradigma.

Sin embargo, esto no sucedía por primera vez en el contexto de los estudios sobre infancia. Había ocurrido ya hace muchos años en relación a estudios sobre mujeres, y el movimiento de mujeres ya había demostrado que era posible superar una resistencia tan importante. Las feministas han señalado, que la corriente de pensamiento dominante era básicamente androcéntrica, orientada hacia el trabajador masculino como modelo. La discriminación de las mujeres en el mercado laboral así como en la esfera doméstica se ha ignorado, incluso ni se ha aceptado, de un modo abierto u oculto.

Con respecto a Marx, cualquiera podría argumentar que —comparado con el de las mujeres— el grupo de los niños es muy visible en sus escritos, en particular por la amplia relevancia que da a las pobres condiciones de vida y trabajo de los niños trabajadores. Esto es cierto, y tenemos que admitir el papel principal del marxismo y del movimiento obrero en la batalla contra la explotación infantil. Sin embargo, asimismo está claro que esta lucha no se ha llevado a cabo por el bien de los niños solamente, sino también para proteger al trabajador adulto del trabajo infantil barato. Además, el trabajo infantil ha sido un ejemplo excelente para revelar la naturaleza inhumana del capitalismo temprano. Por último, en la literatura clásica marxista, se echa de menos una perspectiva realmente convincente sobre los niños y la infancia en una sociedad socialista.

Puede haber alguna excepción, como la de Kanitz, por ejemplo, quien no sólo criticó la violencia, abandono y explotación en relación a los niños como clase trabajadora en el orden social existente y sugirió programas y medidas para mejorar su situación general y su bienestar, sino que también trató del importante papel de los niños como agentes de cambio (culturales) en el proceso revolucionario. De todas formas, estas ideas se han reducido sólo a un pequeño grupo de investigadores, e históricamente se han limitado al breve periodo de la Viena Roja, los años entre el declive del viejo régimen y el auge del fascismo en Austria; nunca llegaron a formar parte de la corriente dominante del pensamiento marxista.

Así pues, como en el caso de estudios de mujeres, la relación entre literatura marxista y

nuevos estudios sobre infancia es ambivalente. Por una parte, la visión marxista de la sociedad moderna puede usarse como fuente de inspiración también para estudios de infancia, por otro lado, la infancia como categoría social está trascendiendo los límites de las clases sociales tradicionales dentro del análisis marxista, y por tanto pueden darse tensiones y diferencias.

#### ESTADOS DE BIENESTAR PATRIARCALES: UNA TIPOLOGÍA BASADA EN EL GÉNERO

También la perspectiva feminista es, en principio, adultista y paternalista. Sin embargo, con relación a los niños no es en absoluto irrelevante adoptar un enfoque androcéntrico o ginecéntrico. Dadas las diferencias entre hombres y mujeres, tanto en lo que se refiere a naturaleza biológica como a experiencia social, los niños cuentan mucho más en la perspectiva centrada en la mujer que en la centrada en el hombre. Además, los estudios de género sirven para iluminar e inspirar de modo importante los estudios de infancia, lo que se refuerza también por la presencia de investigadoras en este campo relativamente nuevo. En tercer lugar, sin que el movimiento de mujeres se cuestionara la fuerza del patriarcado, las innovaciones relativas a la investigación y políticas sobre infancia posiblemente no habrían tenido lugar (Therborn 1996)

Habiendo empezado este capítulo con una tipología general de modelos de estado de bienestar, seguiré ahora haciendo referencia a una tipología de estado de bienestar específica de género elaborada por Schunter-Kleemann. Su mensaje básicamente es que los estados de bienestar europeos todavía se caracterizan por un orden de género más o menos patriarcal, como se refleja en el mercado de trabajo, en el sistema de seguridad social, o en la esfera doméstica.

Para mostrar este orden patriarcal, y para identificar tanto similitudes como diferencias entre países europeos, Schunter-Kleemann (1992,1997) plantea una serie de cuestiones como: «¿Nos encontramos con una intención abierta u oculta de llevar a las mujeres a casa o es el objetivo de una medida promover la división igualitaria del trabajo entre los padres? ¿Hasta qué punto las prestaciones familiares compensan las pérdidas de ingresos y los costes de mantenimiento de la familia? ¿Cómo podemos caracterizar el perfil de género de las pres-

taciones familiares y de los sistemas de impuestos? ¿Son neutrales, o están centrados en la mujer o en el hombre? ¿Los subsidios por hijo están dominados por la intención de estimular la tasa de natalidad o no? ¿Las prestaciones familiares se conceden solo a las formas matrimoniales o también a los nuevos patrones de convivencia de los niños, por ejemplo, las familias monoparentales? ¿En qué medida contribuyen las políticas de familia a la estabilización de modelos de estratificación social? ¿Qué tipo de familias están apoyadas y cuáles no, por ejemplo, las familias migrantes, están excluidas de las ayudas familiares?

Apoyándose en el análisis de estas cuestiones, Schunter-Kleemann muestra el orden de género de los estados de bienestar europeos y, considerando tanto las similitudes como las diferencias entre países, elabora la siguiente tipología:

- Tipo 1: Patriarcado con apuntes de estructuras igualitarias de trabajo y de estructuras social - ejemplo Dinamarca
- Tipo 2: Patriarcado centrado en la familia - ejemplo: Francia
- Tipo 3: Patriarcado estabilizado por el matrimonio - ejemplo Alemania
- Tipo 4: Patriarcado orientado hacia el mercado - ejemplo Reino Unido
- Tipo 5: Patriarcado con estructuras agrarias-eclesiásticas en transición al patriarcado orientado hacia el mercado - ejemplo España
- Tipo 6: Patriarcado socialista en transición al patriarcado orientado hacia el mercado - ejemplo: (antigua) Alemania del Este.

#### HACIA UNA TIPOLOGÍA GENERACIONAL DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR

En relación al orden generacional, todos los estados del bienestar son básicamente adultistas y paternalistas de múltiples formas. En primer lugar, los Estados de Bienestar son en gran medida «ciegos» hacia los niños en el sentido de que estos son simplemente olvidados e ignorados. En segundo lugar, cuando se les toma en cuenta se hace de una forma paternalista, en el sentido de que son los padres y otros adultos quienes deciden lo que es bueno para los niños (su mejor interés). En tercer lugar, mientras que en las regulaciones de los Estados del Bienestar

los adultos se consideran y tratan cada vez más como individuos, todavía prevalece familismo en la actitud hacia los niños. Y finalmente, las políticas sociales hacia los niños están claramente entre los apartados menos importantes de las políticas sociales.

Por otro lado, el tipo de Estado de Bienestar que se da en un país influye en el bienestar de los niños. La ventaja relativa del modelo nórdico tiene un indicador muy claro en la comparación de los niveles de pobreza, pero también desde un punto de vista teórico. ¿No es mucho más fácil combinar los nuevos derechos de la infancia enmarcados en la Convención de la ONU con las premisas lógicas del modelo nórdico? En este caso extender la ciudadanía de los adultos hasta los niños no es un problema tan fundamental como en el caso del modelo conservador de estado de bienestar en el cual la ciudadanía se deriva de la posición del individuo en el mercado de trabajo.

De todas formas, desde la perspectiva del orden generacional, la elección de un modelo de bienestar social no puede ser la cuestión principal. A pesar de algunas ventajas relativas de algunos paradigmas específicos, ninguno de ellos garantiza el trato a la infancia que corresponde a la letra y al espíritu de la Convención de los Derechos del Niño. Así pues, no tendríamos que concentrarnos tanto en las tipologías que existen, sino volver a la categoría de edad para distinguir el orden generacional de las sociedades, los modelos adultistas paternalistas de los estados de bienestar, y también los signos esperanzadores centrados en el niño.

En esta línea, sería aconsejable aprender del movimiento feminista. Las investigadoras feministas introdujeron la dimensión de sexo para revelar el orden de género de los Estados de Bienestar patriarcales, mientras que nosotros, como investigadores sobre infancia, tenemos que hacer lo mismo respecto a la edad y a la generación. Aprendiendo de las investigadoras feministas, hay que tomar en cuenta las diferencias entre sexo y edad o entre género y generación. Mientras que el rango de edad es un *continuum* (de tiempo), el rango de sexo es el de una relación binaria: la dicotomía de lo masculino y lo femenino. Mientras que la naturaleza de las relaciones de género a menudo se concibe como un difícil equilibrio entre diversidad e igualdad, detrás de las relaciones generacionales se esconde el concepto de desarrollo. Sin embargo, la

aceptación, válida en principio, de que los seres humanos se desarrollan con la edad y establecen por tanto equilibrios cambiantes entre autonomía y dependencia se ha reducido, bajo el imperio adultista y paternalista que rige en la sociedad moderna a otra dicotomía, que es la de madurez e inmadurez. De ahí que, aunque las relaciones de edad y las de sexo son de naturaleza diferente, tanto el género como las relaciones generacionales hacen uso de dicotomías, que están más abiertas a la discriminación, a la marginalización y a la exclusión.

Como ya se ha mencionado, las perspectivas ginecéntricas, aunque tienen una visión de los niños preferible generalmente al androcentrismo, son, en principio, adultistas y paternalistas también. Así pues, la perspectiva centrada en la mujer no puede reemplazar a la centrada en el niño. Aparecen ahí notables diferencias, por ejemplo entre dar a luz y nacer, entre cuidar y que te cuiden, por no hablar del enorme desnivel entre percepciones y experiencias de madres y niños respectivamente en la etapa de la adolescencia. Todas estas diferencias y reservas se tienen que tener en mente, al utilizar tipologías basadas en el género o en la clase social.

Básicamente todos los países europeos están caracterizados por un orden generacional más o menos paternalista. Sin embargo, a primera vista, yo no dudaría en identificar como paradigma de «Estado de Bienestar paternalista ilustrado» al de los países nórdicos, relativamente favorable a los niños. En consecuencia se plantea lo siguiente: ¿Por qué los países nórdicos son líderes en cuanto a evitar las divisiones de clase, género y generación? Obviamente, tiene que haber interdependencias entre las tres dimensiones, en el sentido de que una sociedad comprometida con la justicia social va a favorecer más a mujeres y niños, y una sociedad que favorece a las mujeres va a estar más centrada en los niños.

Podría seguir con este ejercicio de reorientar la tipología de Schunter-Kleemann en una perspectiva centrada en los niños. Un Estado de Bienestar adulto-paternalista orientado hacia el mercado podría ser otro ejemplo; y no resultaría tan difícil encontrar criterios para identificar la relevancia del mercado en la provisión de cuidados para los niños, el predominio del trabajo sobre la vida familiar de los padres, el predominio del mercado en cuestiones de educación y socialización, etc.

Sin embargo, podría cuidarme mucho al referirme a las restantes naciones europeas en el estado actual de conocimiento e información. Para elaborar una tipología completa necesitamos investigación empírica que resuelva estas cuestiones, que ni siquiera se han identificado ni formulado todavía. La noción de las 3 Ps que sirve para interpretar el contenido de la Convención sobre los derechos del Niño podría proporcionar un punto de partida para identificar las preguntas pertinentes.

En relación a «protección» podemos preguntar: ¿a quién pertenece la infancia, a la familia, al Estado o a los propios niños? ¿la atención pública tiene como prioridad a los niños en general o sólo a aquellos que están en peligro?

En relación a «provisión»: ¿a quién dársela, a los padres, a las madres o a los niños? ¿cuál es el nivel de desinterés estructural de la sociedad en relación a los niños y a la distribución generacional de los recursos? ¿qué pasa con las prestaciones sociales para los niños, tanto en términos de transferencias de dinero como de servicios sociales?

En relación a «participación»: ¿qué pasa con la ciudadanía de los niños, sus derechos políticos, civiles y sociales?

Lüscher y Lange han desarrollado una primera tipología de políticas sociales de infancia, trazada desde los conceptos de «protección» y «participación». Otro punto de partida podría ser la distinción entre los niños como «seres humanos» o como «futuros humanos» como en el proyecto de «Medir y guiar el bienestar de los niños» (Ben-Arieh et al. 2001). Mead define tres modos de relaciones adulto-niño, el modo «prefigurativo» (el flujo es de niños a adultos), el modo «cofigurativo» (el flujo es entre pares), y el «postfigurativo» (el flujo es de adultos a niños); también estos modos pueden servir para diseñar una tipología de estados de bienestar centrada en el niño.

En un nivel pragmático, como en el caso de los estudios feministas, habría que prestar atención a las principales dimensiones estructurales de la infancia, como la economía, la legislación y las políticas, a los mundos en los que viven los niños, como la familia, la escuela o la guardería, así como a situaciones y experiencias específicas, como las de incapacidad, migración, ruptura familiar, abuso y violencia.

#### **4. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y DIFERENCIAS INTERGENERACIONALES**

Volviendo a la distribución generacional de recursos materiales y pobreza infantil, tomo, como punto de partida, algunos hechos y datos de pobreza infantil recogidos y publicados a principios de los 90. Dos estudios sobre la distribución generacional de los ingresos en Dinamarca y Noruega (Jensen/Saporiti 1992) muestran que los niños están menos representados entre las clases sociales con ingresos más altos, mientras que están más representados en las clases con ingresos más bajos: un indicador claro de la pobreza infantil relativa de estos dos países. No ha sido difícil encontrar evidencias parecidas o peores para otros países europeos o no, y completar esos hallazgos con datos que confirman la transición de la pobreza en la vejez a la pobreza infantil dentro de una generación situada entre 1960 y finales de 1980 (Cornia 1990). Otros datos han revelado conexiones estadísticas entre pobreza infantil y características socio-demográficas específicas de la familia, p.e. raza, número de niños, familias de madre sola, familias con un solo ingreso.

Se podría demostrar también que la inversión en políticas sociales, medida a través de la redistribución de ingresos, tiene un impacto en la pobreza infantil. Todo esto ha dado lugar a una conclusión política casi obvia, a saber, hay una necesidad de que el gobierno actúe sobre la pobreza infantil, estableciendo o aumentando esquemas de ayudas por hijos, introduciendo medidas para conciliar trabajo y vida familiar, así como programas dirigidos a familias con madres solas.

La literatura sobre pobreza infantil disponible a finales de los 80 y principios de los 90 no era del todo sistemática y comprensible, sin embargo, prevalecía la impresión de una tendencia general y clara hacia la pauperización de la infancia en sociedades económicamente avanzadas. Diez años después, hay datos disponibles de pobreza infantil más sistemáticos y relativos a distintos países pero —como sucede habitualmente en cualquier nuevo campo de investigación— no hay ahora mayor claridad que hace 10 años. Parece ser que el número de preguntas abiertas y de problemas crece a mayor velocidad que el de respuestas y soluciones. Esto se da en particular en la comparación generacional de los índices de pobreza.

Esta confusión se debe a varias causas: conceptos teóricos diferentes, cuestiones metodológicas que se refieren a las escalas de equivalencia en particular, así como la confusión ideológica en relación con una distribución justa de recursos entre niños y adultos. En los apartados siguientes, abordaré esta confusión identificando algunos de los parámetros críticos usados en la investigación sobre pobreza infantil, así como sus premisas e implicaciones. Para llevar a cabo esta tarea cuento sólo con los datos y estudios existentes; en particular un informe sobre «Pobreza infantil en naciones industrializadas», producido para UNICEF por Bradbury/Jäntti (1999), un informe de UNICEF/Innocenti sobre «Pobreza infantil en países ricos» (2000), y un informe de la Comisión Europea/Eurostat sobre «Situación social en la Unión Europea» (2001). Además me referiré a un nuevo informe de UNICEF/ Innocenti, titulado «Pobreza infantil en países ricos 2005».

## CONCEPTOS: POBREZA INFANTIL RELATIVA Y ABSOLUTA

El estudio de Bradbury/Jäntti (1999), que incluye 25 países de Europa, y Norte América, así como Australia, Israel y Taiwán, está basado en datos del Luxembourg Income Study (LIS). Los datos son en parte antiguos, pero la aproximación es sistemática, desde un punto de vista conceptual y metodológico, y por tanto de utilidad para nuestro propósito. Al usar diferentes líneas de pobreza introducen tres índices de pobreza infantil:

- i. pobreza infantil relativa (por debajo del 50% de la mediana general)
- ii. desigualdad entre niños (por debajo del 50% de la mediana de niños) y
- iii. pobreza absoluta (por debajo de la línea de pobreza oficial de EEUU de 15,299\$ para una familia de cuatro miembros).

Tabla 1. Índices de pobreza infantil.

País	Año	Índices de pobreza usando diferentes líneas de pobreza					
		50% de la mediana general		50% de la mediana de los niños		Línea de pobreza oficial EE.UU.	
		Índice	Rango	Índice	Rango	Índice	Rango
Rusia	1995	26.6	1	25.4	1	98.0	1
EE. UU.	1994	26.3	2	18.6	2	18.5	12
Reino Unido	1995	21.3	3	11.0	5	28.6	10
Italia	1995	21.2	4	15.7	3	38.1	9
Australia	1994	17.1	5	11.0	6	20.7	11
Canadá	1994	16.0	6	11.2	4	9.0	16
Irlanda	1987	14.8	7	6.5	13	54.4	6
Israel	1992	14.7	8	10.3	8	45.3	8
Polonia	1992	14.2	9	10.9	7	90.9	3
España	1990	13.1	10	9.7	10	47.3	7
Alemania	1994	11.6	11	7.1	11	12.4	14
Hungría	1994	11.5	12	10.1	9	90.6	4
Francia	1989	9.8	13	6.8	12	17.3	13
Holanda	1991	8.4	14	5.8	14	10.0	15
Suiza	1982	6.3	15	3.9	18	1.6	24
Taiwán	1995	6.3	16	4.1	17	4.3	20
Luxemburgo	1994	6.3	17	1.9	23	1.1	25
Bélgica	1992	6.1	18	4.2	16	7.9	17
Dinamarca	1992	5.9	19	5.1	15	4.6	19
Austria	1987	5.6	20	3.3	20	5.4	18
Noruega	1995	4.5	21	3.5	19	2.8	22
Suecia	1992	3.7	22	3.2	21	3.7	21
Finlandia	1991	3.4	23	2.5	22	2.6	23
Eslovaquia	1992	2.2	24	1.5	25	95.2	2
Rep. Checa	1992	1.8	25	1.6	24	85.1	5
				(0.951)		(0.454)	
						(0.480)	

Nota: Los niños son pobres si sus hogares tienen una renta disponible equivalente inferior al 50% de la mediana general de los niños o inferior a la línea oficial de pobreza de Estados Unidos. Los países están ordenados por la mediana general. Las correlaciones de rangos están situadas de modo equidistante entre las dos columnas de rangos a las que se refieren.

Fuente Cálculo de los autores a partir de LIS. Bradbury/Jäntti 1999, p. 18.

El primer índice de pobreza (i) refleja la distribución de ingresos disponibles per cápita, vista desde una perspectiva de infancia; indica una distribución bastante equitativa para los países nórdicos y centroeuropeos (del este y oeste) (índice de pobreza por debajo del 6,4) por un lado, y notables desigualdades (índices de pobreza por encima de 26) para Rusia y EEUU. El tercer índice de pobreza infantil (iii) nos dice más sobre el impacto de la posición económica de un país sobre el bienestar económico del niño (en términos de PIB per cápita), con índices de pobreza que oscilan entre 1,1 para Luxemburgo y 98,0 para Rusia.

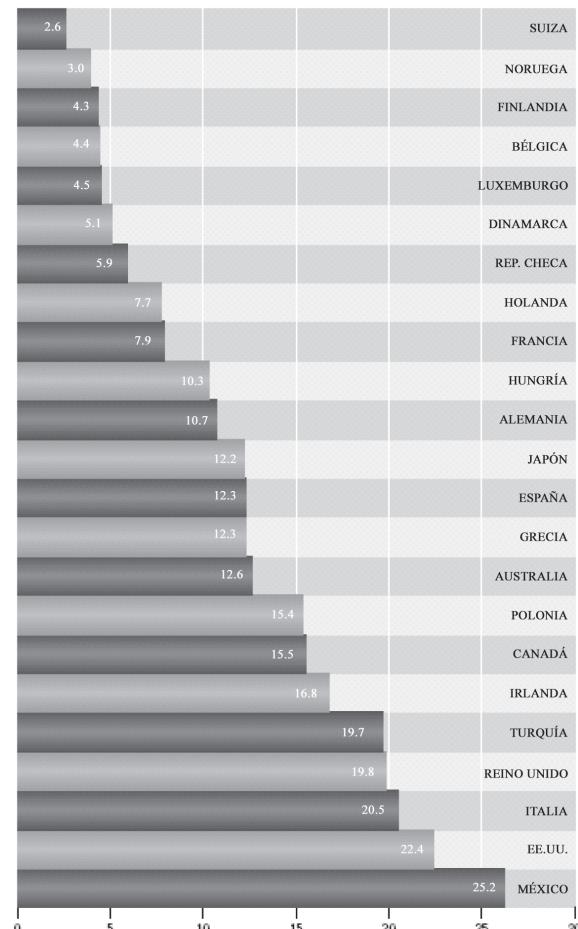
El segundo índice de pobreza infantil es, en cambio, —según Bradbury/Jäntti—, una medida más problemática. «Para la mayor parte de los países, la pobreza infantil es un tercio menor si la medimos en relación a la media del niño en lugar de a la del adulto. Esto es debido a que el ingreso familiar equivalente del niño medio es algo más bajo que el ingreso familiar equivalente de la persona media. Esta relatividad es sensible a la escala de equivalencia, de modo que este resultado en particular tiene un interés limitado» (Bradbury/Jäntti, pág. 19).

Sin embargo, también critico esta forma de medida por diferentes razones. Cuanto más concentrados están los niños en familias de bajos ingresos, más grande es la diferencia entre los índices primero y segundo; de ahí que un segundo índice de pobreza (ii) comparativamente menor puede ser justo el resultado de mayores desigualdades generacionales entre niños y adultos. En otras palabras, si la población infantil está sujeta a discriminación por el grupo dominante de los adultos, ¿qué relevancia tiene darse cuenta de que los adultos practican esta discriminación contra los niños de un modo más o menos igual?

El informe UNICEF/Innocenti (2000), que abarca una selección de países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), también se basa en los datos de LIS, y trata la pobreza absoluta y relativa usando las mismas líneas de pobreza que Bradbury/Jäntti (1999), esto es, 50% de los ingresos medios o de la línea de pobreza oficial de EEUU respectivamente, pero aplica una escala de equivalencias diferente. Una comparación entre los resultados de los dos estudios muestra similitudes si miramos a la posición de los países según los índices de pobreza tanto

relativa como absoluta. Por razones de comparabilidad eliminamos los países que no están representados en ambos estudios. En el informe de Innocenti los siete mejores países (Suecia, Noruega, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, República Checa) son los mismos que en el estudio de Bradbury/Jäntti (República Checa, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo); sin embargo podemos darnos cuenta de que la República Checa ocupa el séptimo lugar en uno y el primero en el otro. Además los siete peores países en el informe Innocenti (Estados Unidos, Italia, Gran Bretaña, Irlanda, Canadá, Polonia, Australia) son los mismos que los del informe de Bradbury/Jäntti. También en el nuevo informe UNICEF/

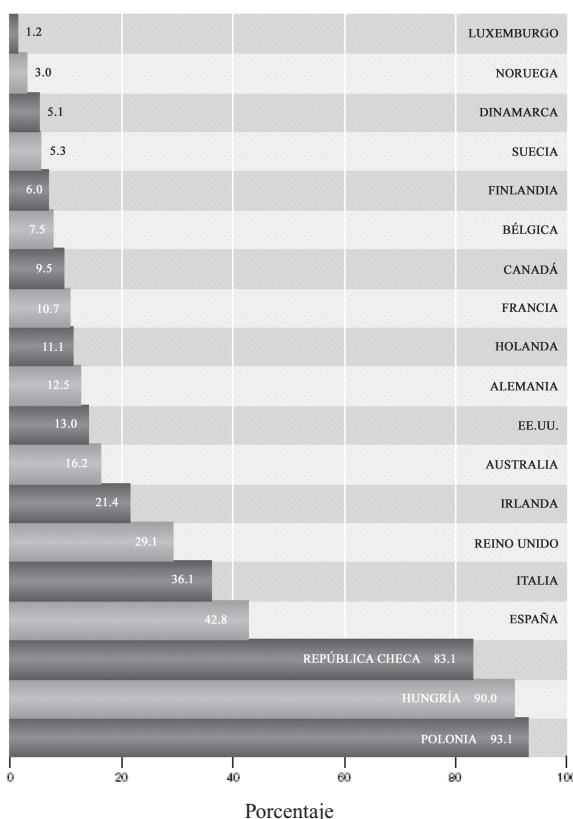
Tabla 2. Pobreza infantil relativa.



Porcentaje de niños que viven por debajo del umbral de pobreza nacional

(Informe Unicef/Innocenti 2000, p. 4).

Tabla 3. Pobreza infantil absoluta.



(Informe Unicef/Innocenti 2000, p. 7).

Innocenti (2005) los buenos y los malos países continúan siendo más o menos los mismos: 5 de los que estaban entre los 7 mejores países aparecen otra vez entre los 7 mejores (los otros 2 están dentro de los 10 mejores) y en relación a los que presentan peores resultados la situación es similar.

Si hacemos un ejercicio análogo fijándonos en los índices de pobreza absolutos, los siete países mejores son de nuevo los mismos en los dos estudios (Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Canadá en el informe de Innocenti 2000), mientras que en el informe de Bradbury/Jäntti son Luxemburgo, Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Bélgica, Canadá), al igual que los siete peores (Polonia, Hungría, República Checa, España, Italia, Gran Bretaña, Irlanda, o bien, Polonia, Hungría, República Checa, Irlanda, España, Italia, Gran Bretaña, respectivamente). Puesto que ambos estudios trabajan

con diferentes escalas de equivalencia, la posición de los países parece de algún modo sólida en relación a esta diferencia metodológica.

La pobreza infantil relativa refleja bastantes diferencias entre niños, así como entre niños y adultos de un mismo país; no depende del desarrollo económico general del mismo. En cambio la pobreza infantil absoluta sí. Países más ricos en términos de PIB, son también países con niveles más bajos de pobreza infantil absoluta, mientras que los países más pobres económicamente, son también los países con los niveles más altos de pobreza infantil absoluta.

Sin embargo, hay también excepciones notables: EEUU como el segundo país más rico muestra un elevado nivel de pobreza infantil, y también la posición de Australia e Italia con respecto a la pobreza infantil absoluta es baja comparada con su nivel de PIB. En cambio Finlandia, Dinamarca y Suecia, países cuyo PIB había disminuido durante la crisis económica, pasando de la posición alta a valores medios en la UE, a pesar de todo se mantuvieron con éxito en las mejores posiciones en cuanto a pobreza infantil absoluta. Estas «desviaciones» positivas y negativas se deben obviamente a un compromiso político de un país o gobierno o bien a la resistencia en contra de la intervención política en la distribución de los ingresos.

Esta dimensión política se hace más visible aún si ponemos nuestra atención en la relación entre desarrollo económico y pobreza (infantil) relativa. Además, no todos los países tienen una línea oficial de pobreza, y es casi imposible comparar a escala internacional niveles de pobreza basados en diferentes líneas de pobreza. Por esta razón, los estudios citados aquí, usan como base común la línea de pobreza oficial de EEUU. En las siguientes partes, me voy a concentrar solamente en pobreza infantil relativa.

## RAZONES, RIESGOS, REMEDIOS

Las variaciones en pobreza infantil se pueden explicar por variaciones demográficas (tipos de familia) y económicas (la situación laboral de los padres). Generalmente se da el caso de que los niños son más pobres si viven en familias de un solo progenitor o si hay muchos niños en la familia; y generalmente es más probable que los niños sean más pobres si viven en familias sin trabajo o con un solo ingreso.

Como ya he dicho estas observaciones son relativamente estables en los países y metodológicamente sólidas. Esto indica que los modelos demográficos, así como las variaciones en los índices de empleo son sin duda factores cruciales determinantes para que aflore la pobreza infantil en países económicamente desarrollados.

Con respecto a los indicadores demográficos de pobreza infantil, uno (familias con muchos niños) está perdiendo, el otro (familias de padres solos) está ganando importancia. Las medidas eficientes de control de la natalidad permiten a las parejas determinar el número de niños. Esto ha llevado a una reducción notable de la fecundidad y de las tasas de natalidad, del número de niños en las familias y también de la frecuencia de familias numerosas en la sociedad. (El impacto en la pobreza infantil global de las familias numerosas puede ser más significativo de lo que se asume, porque al final no se trata del número de familias, sino de los niños a los que afecta, que es lo que cuenta. Ya que se distingue a las familias según el criterio de «familias con muchos niños», que se interpreta normalmente como con «3 o más niños», para calcular el número de niños implicados, hay que multiplicar el número de familias por un factor >3). La vida en común implica también el riesgo del fracaso, y el creciente aumento y frecuencia de familias monoparentales es, en gran medida, reflejo de este riesgo.

Fijándonos en las tasas de empleo de los padres podemos asumir que la situación de «no ingresos» no es el resultado de decisión libre. Puede ocurrir en combinación con el fenómeno monoparental, o en el caso de una pareja, como consecuencia del desempleo. Con respecto al fenómeno de «un solo ingreso» existen opciones reales, tanto para los padres individualmente como para la intervención política en el nivel colectivo.

La tasa de empleo femenino es un buen predictor de pobreza infantil pero no es una situación ni necesaria ni suficiente. Si sólo nos interesa reducir la pobreza infantil, los países Norteamericanos son casos tan válidos como algunos países continentales. Mientras que los países nórdicos alcanzan este objetivo, con una política más «progresista» que mezcla un alto índice de empleo femenino con elevados gastos sociales, los países continentales lo alcanzan con una política más «conservadora» a pesar de índices de empleo femenino bastante más modestos. Por

otro lado, el caso de EEUU demuestra que a pesar del índice de empleo femenino, que está muy por encima del 50%, es posible tener índices muy altos de pobreza infantil. En conjunto vemos que algunos fenómenos que provocan la pobreza infantil se podrían evitar (a nivel individual o colectivo), otros no. Sin embargo, como señala Bradshaw, su impacto se puede atenuar con políticas sociales, especialmente los sistemas de impuestos y ayudas en metálico que existen.

## POBREZA INFANTIL GENERACIONAL

Una aplicación particular del concepto de pobreza infantil relativa es la comparación intergeneracional, es decir, la comparación de niveles de pobreza entre niños y adultos o entre niños y ancianos. En esta línea Bradbury/Jäntti (1999) demuestran que las escalas de equivalencia y los límites de pobreza son relativamente sólidas con vistas a la comparación entre países. Sin embargo, su informe es pobre en relación a la comparación entre generaciones, e incluyen varias advertencias que tienen que ver con la susceptibilidad de este tipo de análisis con respecto a la escala de equivalencia aplicada. «La comparación entre riesgos de pobreza infantil y de ancianos está sujeta a muchas modificaciones. Obviamente, por ejemplo, la relatividad de la equivalencia es muy importante. Posiblemente, una escala de equivalencia que incluye bajos costes de los niños y elevadas economías de escala nos llevaría a ver que los niños tienen siempre menores índices de pobreza que los ancianos...» Y es más: ¿Cómo se pueden comparar los estándares de vida de personas cuyos modelos de consumo y necesidades atribuidas socialmente son tan diferentes? (Bradbury/Jäntti, 1999, 33-34).

Comparto sus preocupaciones en relación a los riesgos en la manipulación de las escalas de equivalencia, pero no llego a la conclusión a partir de esto de que tendríamos que ignorar las comparaciones entre generaciones, en absoluto. La introducción de la dimensión generacional por un lado ha sido un logro crucial para los estudios recientes sobre infancia, la distribución de los ingresos por otra parte es un aspecto estructural importante en las sociedades modernas. Así pues este tipo de comparaciones de ingresos conforman una parte sólida de cual-

quier estudio social interesado en grupos discriminados por la sociedad. Por tanto no tiene mucho sentido aceptar la invitación de Bradbury/Jäntti.

En la investigación social hay una serie de problemas comparativos (entre países, culturas, razas, sexos, monedas nacionales, etc.) y estoy de acuerdo en que también existen problemas a la hora de comparar edades diferentes; sin embargo, la conclusión no puede ser evitar la comparación en absoluto, sino discutir y resolver los problemas, en particular aquellos conectados con la comparación intergeneracional de niveles de ingresos e índices de pobreza, de un modo adecuado.

La comparación generacional de la pobreza entre los niños y los ancianos en países económicamente desarrollados no da una idea muy clara. Mientras que estudios anteriores han indicado una tendencia general de pobreza de ancianos a pobreza infantil, estudios más recientes son menos explícitos a este respecto. Según el informe social de la Unión Europea, a nivel global europeo no hay mucha diferencia entre pobreza infantil y de ancianos. A nivel nacional, en 9 países miembros la pobreza infantil es más alta que la de ancianos, y en 6 países miembros es al revés.

En conjunto, asumo que —como consecuencia de modificar la escala de equivalencia— la pobreza infantil, como está reflejada en estos resultados, se subestima sistemáticamente. Así pues, hay que discutir a fondo la naturaleza y las implicaciones de las escalas de equivalencia.

## ESCALAS DE EQUIVALENCIA

Para medir la pobreza infantil hay que definir en primer lugar la unidad y en segundo lugar los

parámetros necesarios para comparar diferentes unidades. Por razones obvias, se toma como unidad la familia, y no el individuo. Ya que los niños por lo general no reciben ingresos por sí mismos, el único modo de medir su riqueza o pobreza es identificándolos como miembros de una familia pobre o rica. Lo que quiere decir, para el análisis macro-generacional, que hay que hacer caso omiso de las desigualdades internas en las familias, dando por descontado que todos los miembros comparten los mismos estándares de vida.

Con el fin de comparar familias de diferente composición, se han sugerido y aplicado unas escalas de equivalencia, que consisten normalmente en una fórmula matemática. Todas ellas contienen al menos una combinación del número de miembros adultos y menores de un hogar, realizada de un modo u otro. Se usa bastante la escala de la OCDE, que se calcula en base a lo siguiente:  $e=1+(n-1)a+mc$ , donde  $m$  es el número de niños,  $n$  es el número de adultos, mientras que los parámetros son  $a=0,7$  y  $c=0,5$  ( $e^{**}$ ).

En la literatura más reciente, los parámetros  $a$  y  $c$  se redujeron a 0,5 y 0,3 respectivamente ( $e^{***}$ ) con la consecuencia de que —al menos estadísticamente— la pobreza infantil relativa disminuyó. Se hace referencia a ella como la escala modificada de la OCDE o la escala de la Unión Europea (UE).

Bradbury/Jäntti, en su estudio, usan sin embargo otra escala de equivalencia que se define en la fórmula  $e=(n+mc)^s$  con  $m$  y  $n$  definidos como arriba;  $c=0,7$  y  $s=0,85$  ( $e^*$ ). La ventaja de esta fórmula es que los dos parámetros están conectados con dos asunciones claramente distintas de un modo inequívoco. Mientras que el parámetro  $s$  define economías de escala, el parámetro  $c$  representa la ratio de necesidades ad-

Tabla 4. Cuatro equivalencias para diferentes tipos de lugares.

<b>n+m</b>	<b>I+0</b>	<b>I+1</b>	<b>2+0</b>	<b>I+2</b>	<b>2+1</b>	<b>2+2</b>	<b>2+3</b>	<b>2+4</b>
<b>Bd/Jäntti</b>	1,00	1,57	1,80	2,10	2,33	2,83	3,31	3,79
<b>OCED</b>	1,0	1,5	1,7	2,0	2,2	2,7	3,2	3,7
<b>EU</b>	1,0	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	2,4	2,7
<b>Innocenti</b>	1,0	1,41	1,41	1,73	1,73	2,00	2,24	2,45

critas a los niños comparadas con las de los adultos.

Aunque las escalas de equivalencia  $e^*$  y  $e^{**}$  están basadas en estructuras matemáticas muy diferentes, los resultados son bastante similares. La escala de equivalencia  $e^*$  es ligeramente menos sensible si atendemos a los hogares unipersonales o más sensible en relación al segundo adulto y/o niños en el hogar que  $e^{**}$ . Sólo para casos bastante raros de hogares con más de seis niños,  $e^*$  sería menos sensible en relación a los niños adicionales que  $e^{**}$ . Mientras que para  $e^*$  las economías de escala están representadas por una función exponencial, en nuestro caso con un exponente  $s=0,85$ , para  $e^{**}$  la presunción subyacente es, que el paso más importante respecto a las economías de escala es la extensión de un hogar unipersonal con la incorporación de un segundo adulto. Los ratios de niños-adultos son de  $0,5/0,7=0,71$  para  $e^{**}$  y 0,7 para  $e^*$  casi idénticos, mientras que para  $e^{***}$  el ratio es sólo 0,6.

Ambos parámetros, economías de escala y proporción niño-adulto, tienen un fuerte impacto sobre la percepción estadística de la pobreza infantil. Puesto que los niños están más concentrados en familias numerosas que los adultos, cuanto más se adopten las economías de escala, más baja será la pobreza infantil; y cuanto más baja sea la proporción niño-adulto, más se podrá ocultar detrás de las subestimaciones adultistas/paternalistas que se refieren a las necesidades y demandas de los niños. Si cambiamos, por ejemplo, el parámetro  $c$  de 0,5 a 0,3, y de ese modo reemplazar la escala de equivalencia  $e^{**}$  por  $e^{***}$ , los resultados serían muy diferentes, y al menos estadísticamente, el índice de pobreza infantil sería mucho más bajo.

La elección de escalas de equivalencia y sus parámetros está basada normalmente en una mezcla de evidencia empírica e ideológica. No puede ser sólo evidencia empírica porque cuando se estudian los gastos de los niños en hogares grandes, es difícil saber en qué medida gastos per cápita comparativamente más bajos están provocados por demandas más bajas o por restricciones financieras más estrictas.

Para la parte normativa deberíamos ser tan explícitos como sea posible. ¿La proporción niño-adulto de 0,7 representa justamente un consenso social relacionado con la participación de los niños en los recursos materiales de la sociedad moderna o no? ¿Sería suficiente una

proporción de 0,6? ¿Quién está detrás de tales decisiones aparte de los estadísticos sociales? ¿No deberían estar también las organizaciones de familias jóvenes y de niños? Desde un punto de vista técnico, habría asimismo que tener en cuenta que los parámetros no pueden cambiarse continuamente, porque por razones obvias necesitamos series temporales con datos comparativos en el tiempo.

Hay también una serie de defectos en el análisis de pobreza infantil: la mayoría de los datos disponibles tienen 5-10 años y no dicen nada de los intervalos, de las dinámicas; además otras ventajas, como el acceso a los servicios y la dimensión inmaterial se descuidan bastante, así como las experiencias subjetivas y las percepciones de pobreza por los propios niños.

## 5. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: IMPLICACIONES PARA EL BIENESTAR ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS NIÑOS

Esta parte trata de cuestiones normativas, valores e ideologías. Voy a usar la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN) para explicar con mayor detalle los fundamentos normativos de la investigación y las políticas relativas al bienestar económico y social de los niños. Esto no quiere decir que hasta ahora haya evitado argumento alguno cargado de valores en este documento; la diferencia es que en esta sección las asunciones normativas se van a tratar de una manera explícita. Esto se va a hacer en parte de un modo general y abstracto, en parte de un modo más específico, pero al mismo tiempo selectivamente. Los resultados de este ejercicio se pueden usar para desarrollar pautas para el futuro y en la actualidad, así como para revelar incompatibilidades en relación a la investigación y políticas de infancia existentes.

Doy por hecho que tomar la CDN como fuente de premisas normativas que afectan a los asuntos de infancia no es arbitrario, sino muy legítimo, porque todos los países forman parte de ella. Con su adopción en 1989, se abrió una nueva página en la historia de la infancia. Por primera vez se les dio a los niños el papel de sujetos legales, y por tanto se cuestionó de un modo fundamental el orden generacional existente de sociedades y países.

En esta perspectiva general el mérito de la CDN no es tanto el de abordar los problemas de los niños, sino más bien el de hacer que los niños y sus problemas se vean más. Por otra parte la CDN tiene también defectos: su lenguaje es muy diplomático; contiene demasiados compromisos; deja demasiado espacio a la interpretación; no se aproxima en absoluto a un número importante de aspectos cruciales; y por último contiene normas que contradicen su propia esencia.

En conjunto hay que tener en cuenta, sin embargo, que la CDN fue elaborada en los años 80, cuando la comprensión de la infancia todavía estaba dominada de manera abrumadora por ciencias del niño y el paradigma evolutivo en la investigación, así como por actitudes paternalistas y familistas en las políticas y en la práctica. Por lo tanto no es sorprendente que una lectura crítica de la CDN no esté libre de referencias a percepciones tradicionales que en una nueva perspectiva suenan desfasadas.

#### UN ESTÁNDAR DE VIDA DECENTE PARA NIÑOS

La CDN contiene muchos artículos y párrafos que tratan el bienestar económico y social de los niños, sin embargo presenta una libertad de interpretación notable. No voy a pasar sistemáticamente por todo el texto, sino que voy a limitar el ejercicio a interpretar el artículo 27, que se refiere a un «estándar de vida» deseable para el niño. En el primer párrafo de este artículo, la CDN pide a los Estados Partes en la Convención que reconozcan «el derecho de todos los niños de un estándar de vida adecuado a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social». Haciendo notar la orientación evolutiva de este párrafo nos centramos más bien en otro aspecto: la exigencia principal de un estándar de vida deseable a cada niño, esté donde esté y en las condiciones en que se encuentre.

El segundo párrafo sostiene que «los padres u otros responsables de los niños tienen la primera responsabilidad de asegurar, dentro de sus habilidades y capacidades financieras, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño». Lo anterior significa que la responsabilidad del bienestar material del niño no es del gobierno principalmente, sino de los padres, y por tanto, tenemos también que aceptar, que el

estándar de vida de los niños puede variar a la vez que el de los padres. Sin embargo, hay también límites a esa variación, como se expresa en los párrafos 1 y 3.

El párrafo 3 invita a los Estados Partes, «de acuerdo a sus condiciones nacionales y dentro de sus recursos, a tomar las medidas apropiadas para asistir a padres (...) para llevar a cabo este derecho y (...) en caso de necesidad, proveer asistencia material y programas de apoyo, particularmente respecto a la alimentación, vestido y vivienda». De un modo preventivo los gobiernos pueden tener responsabilidades indirectas para promocionar y mantener las habilidades y capacidades de los padres, y de un modo secundario, las responsabilidades directas para el bienestar del niño, si no se puede esperar que los padres alcancen a cumplir con sus responsabilidades. De nuevo notamos en este artículo un enfoque en necesidades más bien básicas como la alimentación, vestido y vivienda. Esto tiene sentido en aquellos países del mundo donde vive casi el 90 % de los niños, sin embargo para la mayoría de los países europeos una interpretación literal de esta formulación no se correspondería con el espíritu de la CDN.

Podemos completar el análisis prestando atención al siguiente artículo 28 de la CDN invitando a los Estados Partes a reconocer «el derecho del niño a la educación y con miras a alcanzar este derecho de un modo progresivo y partiendo de la base de la igualdad de oportunidades, (...) en particular de una educación primaria obligatoria y al alcance de todos (...).». Al generalizar el mensaje principal del artículo 28 hacia los servicios públicos notamos que, mientras que la CDN acepta hasta cierto punto desigualdades originadas por las diferentes capacidades y habilidades de los padres, esto no se tiene por cierto para escuelas u otros servicios básicos. En conclusión:

- La CDN en general y el artículo 27 en particular enfatiza la responsabilidad primera de los padres en cuanto al bienestar de sus hijos. De ahí sigue que la CDN acepte desigualdades entre niños junto con las desigualdades que existen entre adultos.
- Sin embargo, el artículo 27 obliga al estado y a la sociedad a apoyar a los padres en su función, por ejemplo con planes de ayuda al niño. Hasta cierto punto la interpretación queda abierta para los gobiernos a la hora de definir los límites de la res-

ponsabilidad de los padres y la intervención pública de un modo más concreto.

### ¿QUÉ MODELO DE ESTADO DE BIENESTAR ELEGIR?

Aunque hemos planteado algunas premisas normativas, hay todavía espacio para diferentes tipos de implementación. Mientras que podemos excluir sin duda dos soluciones extremas, a saber abstención total e interferencia total del gobierno, de forma tentativa podemos asumir que los modelos de Estado de Bienestar mencionados anteriormente en relación con la tipología de Esping-Andersen, el modelo nórdico basado en la ciudadanía, el Estado de Bienestar bismarckiano centrado en el empleo, así como el modelo residual basado en la comprobación de medios, están dentro del rango normativo de la CDN.

Hemos visto que el tipo de Estado de Bienestar no es irrelevante para llevar a cabo el artículo 27 de la CDN. La ventaja relativa del modelo nórdico quedó claramente indicada a través de los resultados en la medición de la pobreza infantil. En el cuadro de abajo vemos que también dos países con un acercamiento más conservador al bienestar del niño (como Bélgica) funcionan bien en relación a la pobreza infantil relativa. Si volvemos a las tablas que indican los niveles de pobreza infantil relativa para un mayor número de países, podemos darnos cuenta que entre los países ricos con altos índices de pobreza infantil se encuentran principalmente los que aplican políticas de economía liberal, como EEUU, Reino Unido, Italia y unos pocos más. ¿Tendría por tanto que excluirse el modelo liberal residual del grupo de modelos aceptables?

La respuesta a esta pregunta depende probablemente de la procedencia profesional y/o ideológica del que responde. Funcionarios y exper-

tos con experiencia en bienestar infantil responderán que sí con más facilidad que los expertos en políticas económicas y monetarias. De cualquier modo puede haber algunas incompatibilidades entre la CDN y las políticas sociales para niños por un lado y el pensamiento liberal (económico) por otro.

Un argumento frecuente contra las políticas sociales universales para niños, en particular prestaciones sociales, está relacionado con asunciones normativas de los modelos de economía liberal, que enfatizan la responsabilidad exclusiva de los padres respecto al bienestar de sus hijos. Imaginemos que una pareja tiene un hijo (más), y que la pareja quiso tener este hijo. Después del nacimiento del niño la pareja tiene una marca más alta en su escala de utilidad que antes. Imaginemos en cambio que una pareja tiene un hijo (más), pero que no fue buscado por la pareja. Después del nacimiento del niño la pareja experimenta una marca más baja en su escala de utilidad que antes. En ambos casos —argumentaría un representante típico de la economía liberal— no habría necesidad de una transferencia económica a esta familia. Si el primer supuesto fuera cierto, los padres estarían contentos de todas formas. Si la segunda suposición fuera cierta, una prestación económica generosa produciría inefficiencia. Esta argumentación pertenece a la tradición económica liberal de la familia. Becker (1976) considera a los niños como bienes de consumo y así su relevancia económica se ve a menudo exclusivamente según la utilidad que generan para sus padres. Esto significa que los niños se ven como objetos económicos y no como sujetos. Tal aproximación puede resultar coherente en relación a los padres, pero, ¿qué pasa con los niños? ¿Es aceptable castigar a un niño porque sus padres o bien querían tener un hijo a pesar de las restricciones económicas o bien no eran capaces de mantener un número de hijos dentro de los límites de sus posibilidades económicas para cuidar de ellos?

Cuadro 2. Agrupaciones de pobreza infantil en países industrializados.

PIB POBREZA INFANTIL	alto	bajo
<i>alta</i>	EEUU	Rusia
<i>baja</i>	Bélgica, Luxemburgo y Países Nórdicos	República Checa y Eslovaquia

En mi opinión, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) da una respuesta clara a esta pregunta, a saber: no, no lo es. Puesto que la CDN reconoce a todos los niños como seres humanos en sí mismos, los niños, no sólo tienen que verse en calidad de los costes y beneficios que les generan a los padres, sino también como sujetos con sus propias funciones de utilidad. En otras palabras, las asunciones normativas que subyacen al modelo de fecundidad de Becker se pueden usar para un propósito restringido en el análisis demográfico y económico de las estructuras de preferencia de los padres. Sin embargo, no sería en absoluto apropiado usarlo para el estudio o la resolución de problemas más amplios de bienestar infantil y políticas familiares; en este caso el modelo tendría que extenderse a los niños y a sus necesidades. En conclusión:

- No todos los Estados de Bienestar son igual de efectivos y eficaces a la hora de llevar a cabo el artículo 27 de la CDN y luchar contra la pobreza infantil. El modelo nórdico universal tiene ventajas comparativas tanto a nivel conceptual como práctico; pero también entre los Estados de Bienestar conservadores hay algún buen ejemplo en relación a la pobreza infantil relativa.
- Entre los malos actores en la «liga» de la pobreza infantil la mayoría son Estados de Bienestar liberales, mientras que no hay ningún Estado de Bienestar neoliberal entre los buenos ejecutores. Evidentemente la economía liberal no lleva a un punto de equilibrio justo en la distribución de recursos económicos entre generaciones. Así pues, desde el punto de vista del bienestar de la infancia, el Estado de Bienestar residual liberal no es compatible con la CDN, puesto que los niños no se incluyen en este modelo como sujetos y actores económicos con sus propias necesidades y funciones de utilidad.

#### MIDIENDO LA POBREZA INFANTIL: PREMIAS NORMATIVAS OCULTAS

Sin embargo, los prejuicios ideológicos y las supuestos teóricos no son el único problema, también las elecciones metodológicas pueden crear incompatibilidades en relación a la CDN. Por tanto vuelvo aquí otra vez a los «detalles

técnicos» en la medición de la pobreza infantil, tomando en consideración también el nuevo informe UNICEF/Innocenti 2005.

Como quiera que definamos los parámetros de las escalas de equivalencia o de las líneas de pobreza, éstas son predominantemente opciones normativas. Una línea de pobreza de un ingreso medio del 50% contiene un juicio de valor implícito: el de que una sociedad con una distribución de ingresos después de impuestos y transferencias, en la que un número considerable de sus miembros tiene que vivir con unos ingresos por debajo de ese umbral, no es justa. Una escala de equivalencia plana da menos relevancia a (las necesidades y demandas de) los niños, una escala de equivalencia empinada les da más relevancia.

El cambio de una escala existente (como la primitiva de la OCDE) por una más plana (como la de la UE) en un periodo en el que —debido a nuevos desarrollos en la investigación infantil y en lo relativo a derechos de los niños— el interés en la comparación generacional de los niveles de pobreza está aumentando, puede despertar curiosidad. Una propuesta metodológica que invita a hacer caso omiso de las diferencias generacionales en los indicadores de pobreza por su susceptibilidad en relación con las escalas de equivalencia causa también perplejidad entre los investigadores de infancia. Una variedad de proyectos de investigación y publicaciones sobre pobreza cuyos datos son altamente contradictorios llevan a confusión entre quienes los utilizan, sean investigadores de infancia o políticos.

Concluyo:

- La dimensión generacional está cobrando importancia en las políticas sociales. Así pues, la comparación generacional de niveles de pobreza no se puede evitar, pero se necesita más claridad en relación a las teorías y métodos para medir los niveles de pobreza de los niños y de otros grupos de edad.
- Los países pueden y deben hacer explícitos sus valores comunes respecto a las disparidades de ingresos definiendo una línea de pobreza expresada en un porcentaje que indique la diferencia con respecto al ingreso medio equivalente. A efectos de la comparación internacional, tendría que establecerse una línea de pobreza común que sería un porcentaje del ingreso medio

nacional. La línea de pobreza que permitiera comparaciones transnacionales no tendría que ser manipulada sin aducir buenas razones.

- Establecer una escala de equivalencia oficial nueva o cambiar los parámetros de una ya existente es una intervención en el orden generacional de la sociedad. Cualquier disminución del peso de los niños en las escalas de equivalencia sin razón aparente significa difuminar el nivel actual de pobreza infantil. Las razones para tales intervenciones tendrían que hacerse explícitas.
- En la investigación debería hacerse un esfuerzo para documentar el impacto de las diferentes líneas de pobreza y escalas de equivalencia muy amplia y claramente.
- Cuando las líneas de pobreza o las escalas de equivalencia están siendo cambiadas, durante un periodo transitorio habría que procesar los resultados sobre la base de ambos instrumentos metodológicos, los

nuevos y los antiguos. Por ejemplo la antigua escala de equivalencia OCDE además de la de la UE, y la línea de pobreza del 50 % además de la del 60%.

- En realidad puede resultar difícil si no imposible eliminar completamente la pobreza infantil. Así pues, tiene sentido indicar un cierto nivel de tolerancia respecto a las disparidades intergeneracionales. Esto podría expresarse en un porcentaje máximo, en el que el índice de pobreza infantil relativa podría sobrepasar el índice de pobreza global.
- Por último, tendríamos que distinguir claramente entre la tarea de los investigadores y la de los políticos. Así como para las decisiones normativas la contribución de investigadores y expertos, representantes de ONGS en particular, puede ser necesaria, las decisiones habría que dejárselas a aquellos que están legitimados para elegir entre opciones ideológicas diferentes, a saber, los políticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, S. (1976): *The Economic Approach to Human Behavior*. The University of Chicago.
- BEN-ARIEH, A. et al. (2001): *Measuring and Monotoring Children's Well-Being*. Londres, Kluver Dordrecht/Boston.
- BRADBURY, B. y JÄNTTI, M. (1999): *Child Poverty across Industrialized Nations*. Innocenti Occasional Papers EPS 71. Florencia, UNICEF.
- CORNIA, A. (1990): *Child Poverty and Deprivation in Industrialized Countries*. Innocenti Occasional Papers EPS 2. Florencia, UNICEF.
- DEVEN, F. et al. (1999): *Reconciliation of Work and Family Life for Men and Women and the Quality of Care Services*. European Community.
- DITCH et al. (1998): *A Synthesis of National Family Policies in 1996*. European Communities.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- EUROPEAN COMMISSION (2001): *The Social Situation in the European Union*. European Communities.
- HENGST, H. (1996): Kinder an die Macht! Der Rückzug des Marktes aus dem Kindheitsprojekt der Moderne, en ZEIHER, H., et. al. *Kinder als Außenseiter?* Munich, Juventa Weinheim (117-133).
- HENGST, H. y ZEIHER, H. (eds.) (2000): *Die Arbeit der Kinder*. Munich, Juventa Weinheim.
- JENSEN, A. M. y SAPORITI, A. (1992): Do Children Count? EUROSOCIAL Vienna, Series No. 36/17.
- KANITZ, O. (1925): *Das proletarische Kind in der bürgerlichen Gesellschaft*. Jena.
- LÜSCHER, K. (1996): *Politik für Kinder-Politik mit Kindern* (Referat beim Munich, Deutschen Jugendinstitut).
- MEAD, M. (1970): *Culture and Commitment. A study of the generation gap*. Garden City, Nueva York, Natural History Press.
- O'NEILL, J. (1997): Is the Child a Political Subject? In *Childhood* Vol. 4 Nr 2.
- QVORTRUP, J. et al. (eds.) (1994): *Childhood Matters – Social Theory, Practices and Politics*. Aldershot, Avebury.
- SCHUNTER-KLEEMANN, S. (Hg) (1992): *Herrenhaus Europa-Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*. Berlin, Edition Sigma.
- (1997): *Monetary Union and Family Policies in the EU Countries*. Discussion papers 1/WE-FF. Universität Bremen.
- (2000): *Gender Mainstreaming as a Strategy for Modernising Gender Relations?* In European Observatory on Family Issues between Gender and Generations. European Communities.

- THERBORN, G. (1996): *Child Politics: Dimensions and Perspectives*. In: Verhellen E. (ed.): Monitoring Children's Rights. La Haya, Boston, Londres, Martinus Nijhoff Publishers.
- SGRITTA, G. (1994): The Generational Division of Welfare, in QVORTRUP et. al. (eds.)
- UNICEF (2000): *Child Poverty in Rich Nations*. Innocenti Report Card No. 1.
- UNICEF (2005): *Child Poverty in Rich Nations*. Innocenti Report Card No. 6.
- WINTERSBERGER, H. (1994): Cost and Benefits-the Economics of Childhood, in QVORTRUP et. al. (eds.).
- (1998) Ökonomische Verhältnisse zwischen den Generationen – Ein Beitrag zur Ökonomie der Kindheit, in ZSE No. 1/1998.
- (2000): Kinder als ProduzentInnen und KonsumentInnen, in HENGST, H., ZEIHER, H. (eds.). *Die Arbeit der Kinder*. Munich, Juventa Weinheim.
- ZELIZER, V. (1994): Pricing the Priceless Child. Princeton University Press.