

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INFANCIA EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, IMPACTOS Y PERCEPCIONES

PROPUESTAS PARA LA REFLEXIÓN



**EDITA**

UNICEF España  
C/ Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid  
913 789 555  
sensibilizacion@unicef.es  
www.unicef.es

**AUTORÍA**

Capítulo 1: Lourdes Gaitán Muñoz  
Capítulo 2: Olga Cantó  
Capítulo 3: Begoña Leyra Fatou  
Presentación: UNICEF España

**HA COLABORADO**

Ana Bárcenas Viñas (estudio etnográfico)

**EQUIPO DE COORDINACIÓN (UNICEF ESPAÑA):**

Armando Bello, María von-Bredow  
y Gabriel González-Bueno

**DISEÑO Y PRODUCCIÓN**

Rex Media SL

Documento impreso en papel 100% reciclado

Las opiniones contenidas en esta publicación son responsabilidad de los respectivos autores y autoras, y no reflejan necesariamente la política y los puntos de vista de UNICEF.

Todos los datos utilizados en este informe proceden de fuentes oficiales e independientes

Depósito Legal: M-14245-2011

**FERERO 2011**

# índice

**4** PRESENTACIÓN

**8** CAPÍTULO 1

Contexto y marco conceptual: el Estado de Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños

**28** CAPÍTULO 2

El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia

**45** CAPÍTULO 3

Estudio etnográfico sobre percepciones y vivencias de beneficiarios de prestaciones y/o servicios públicos para la infancia en España



# Presentación

En 1990, año de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, el Estado español ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), documento que marca un cambio fundamental en la manera de percibir al niño como sujeto de derechos y que plantea muchos desafíos al país en la manera de definir y aplicar sus políticas públicas.

Durante las dos primeras décadas de vida de la CDN, la mayoría de los Estado firmantes han avanzado, sobre todo, en el diseño y la implementación de aquellas reformas legales y normativas para garantizar que la legislación nacional fuese acorde con la Convención. Estas reformas legales han sido y son absolutamente necesarias, pues los derechos son mandatos que necesitan de leyes y regulaciones para constituirse en políticas. Las reformas legales sirven para orientar y legitimar la acción pública, ayudan a preservar políticas progresivas (incluyendo instituciones y recursos) frente a cambios de gobiernos, y ofrecen a la sociedad civil un instrumento poderoso de incidencia y reivindicación<sup>1</sup>.

Pero las leyes por sí solas, no son suficientes y, al énfasis inicial en las reformas legales y normativas para adaptar la legislación nacional a la CDN, deben sumarse cambios en otras importantes áreas de la acción pública para fortalecer y mejorar la efectiva realización de los derechos a través de las políticas públicas. Las leyes producen los efectos esperados en la medida en que estén “respaldadas” y reflejadas en las decisiones correspondientes de los actores políticos, administrativos y sociales, encuadrados en diferentes marcos institucionales y mediante diferentes estrategias<sup>2</sup>.

UNICEF tiene en su mandato el papel de velar por el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido, un aspecto fundamental de la labor de UNICEF en el mundo y en España consiste en apoyar a los Estados para lograr que las políticas públicas sirvan para convertir en realidad los derechos de niños y niñas. Esto incluye ser observador de la situación de la infancia española y de las acciones que las distintas administraciones están poniendo en práctica, así como promover el debate público para una mejor elaboración e implementación de las políticas públicas a su favor.

Desde un punto de vista temático, desde hace años la atención de UNICEF, reforzada desde el Centro de Investigación Innocenti, ha dado una prioridad especial al problema de la pobreza infantil y la inequidad dentro de la infancia en los países más desarrollados. La tendencia general de crecimiento de la pobreza infantil en los países de la OCDE es un signo alarmante, precisamente en un grupo de países que por su capacidad económica tienen la posibilidad de compensar de forma efectiva estas desigualdades.

UNICEF España ha asumido también el análisis de la pobreza infantil en España como una de sus prioridades y así lo ha reflejado en el informe *La infancia en España 2010-2011*<sup>3</sup> en el que, además de repasar las recientes Observaciones

1. Maurás, “M. Public Policies and Child Rights: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2011, 633:52.

2. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 2008

3. En [www.unicef.es/contenidos/1213/Informe\\_infancia\\_es.pdf](http://www.unicef.es/contenidos/1213/Informe_infancia_es.pdf)

Finales a España del Comité de los Derechos del Niño (órgano de vigilancia de la aplicación de la CDN en los distintos países del mundo), UNICEF dedica un apartado especial a la pobreza infantil, sobre la que el Comité pone un especial foco de atención.

A este interés y trabajo previo se unen dos factores. Uno es la situación de crisis económica, que está provocando muchas presiones para la reducción del gasto público y en concreto de los gastos sociales. Algunas medidas de austeridad ya han supuesto recortes significativos a las políticas sociales o de ayudas a la infancia y a sus familias, tanto a nivel nacional como autonómico y local.

El segundo factor es el proceso de elaboración del Segundo Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia, promovido por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y el Observatorio de Infancia, que actualmente está en marcha y cuya aprobación se prevé para este año 2011. Este segundo Plan supone una oportunidad única para abordar muchos de los retos incluidos en las recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño.

Por todo ello, desde UNICEF España hemos considerado oportuno realizar una contribución a este análisis, centrándonos en el marco legal, institucional, instrumental y financiero de las políticas y acciones públicas dirigidas a la infancia en España. Y, yendo más allá, relacionar algunas políticas públicas de prestaciones monetarias con los impactos actuales y potenciales que éstas tienen en el bienestar de los niños españoles, muy especialmente respecto de los niveles de pobreza infantil. Esperamos que este esfuerzo contribuya a dibujar un diagnóstico del panorama y el impacto de las políticas públicas de infancia en nuestro país, alimentando con ello la reflexión y, sobre todo, generando ideas que permitan reforzar la acción de todos los actores involucrados en la gestión dichas políticas.

## Los derechos del niño y las políticas públicas

La CDN contempla el reconocimiento por parte de los Estados que la han ratificado del “derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social” (artículo 27.1), a la vez que compromete a los Estados Parte, de acuerdo con sus condiciones nacionales y sus medios, a adoptar las medidas necesarias para ayudar a los padres y a otras personas responsables de los niños a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo (artículo 27.3). En el artículo 4 de la Convención se recoge igualmente la obligación de adoptar estas medidas “hasta el máximo posible de los recursos que se dispongan”. España, como Estado Parte de la Convención tiene, por tanto, el compromiso de elaborar políticas públicas que garanticen, respeten y promuevan los derechos de los niños y niñas.

Unas adecuadas políticas públicas con enfoque de derechos son absolutamente necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la infancia en nuestro país, y al mismo tiempo, la evaluación de los resultados e

impactos de estas políticas debe ser útil a los tomadores de decisiones y gestores públicos en el diseño e implementación de políticas y prácticas de desarrollo basadas en evidencias que pueden hacer la política más efectiva.

En los últimos años, además de la CDN, podemos identificar varios momentos que han marcado la evolución de las políticas públicas (especialmente las sociales) para la infancia en España y que definen el espacio de acción de estas políticas.

En marzo de 2000, con motivo de la presentación de la Estrategia de Lisboa, los gobernantes de la Unión Europea se comprometen a lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza en 2010.

Dos años más tarde, los Jefes de Estado y de Gobierno, incluido el Estado Español, suscriben una Declaración y un Plan de Acción a nivel mundial contenidos en el documento “Un mundo apropiado para los Niños y Niñas”, en el que se comprometen a poner en práctica planes de acción nacionales de infancia destinados a impulsar la protección y la garantía de los derechos de los niños y asegurar su bienestar. Esto incluye establecer o fortalecer órganos nacionales y un sistema de monitoreo y evaluación de los efectos de estas medidas.

Asumiendo el reto de formular una estrategia global para la infancia, el Gobierno de España elaboró por primera vez un Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA), para el período 2006-2009, promovido por el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Observatorio de la Infancia. Este documento se propuso abordar de manera integral y transversal la atención a la infancia y adolescencia, como elemento complementario y unificador de los esfuerzos de todos los actores, públicos y privados (a todos los niveles) que trabajan en la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En 2010, Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, la Comisión Europea elabora una nueva estrategia política, «Europa 2020», para un “crecimiento inteligente sostenible e integrador”, que fija una meta de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el 2020. Claramente esto implica una responsabilidad importante para todos los países europeos y para España, que además asume la Presidencia Europea durante el primer semestre de este mismo año. En el marco del Trío de presidencia, junto con Bélgica y Hungría, España firma una declaración en la que se solicita a la UE que de los pasos necesarios para adoptar una Recomendación de la Comisión Europea para combatir la pobreza infantil, que establezca objetivos claros y cuantificados de reducción de la pobreza infantil e incluya el bienestar infantil como aspecto relevante en todas las áreas políticas.

Como se ha mencionado, hace pocos meses, en octubre de 2010, el Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales al Informe de España sobre la aplicación de la Convención, además de reconocer los avances en cuanto a la aplicación de las recomendaciones anteriores (de 2002), también pone sobre la mesa serias preocupaciones que tienen que ver en particular con la pobreza infantil, pero también con muchos otros temas como la discriminación de algunos grupos de niños especialmente vulnerables, el fracaso escolar, la situación de los menores inmigrantes, o los adolescentes con problemas de conducta ingresados en centros terapéuticos.

La solución a estas preocupaciones pasa necesariamente por la acción pública, es decir, por adoptar políticas públicas como instrumento que organiza la acción colectiva para el pleno cumplimiento de los derechos de los niños. Estas políticas, vistas desde una perspectiva dinámica, se componen por lo menos de cuatro etapas principales: identificación del problema e inclusión del mismo en la agenda pública; elaboración de políticas y programas para enfrentar y solucionar este problema; implementación de las políticas a través de planes específicos; y evaluación de los resultados e impactos generados. La fase de evaluación debe considerarse como constitutiva de cada política pública y necesaria para retroalimentar y mejorar cada una de las otras fases además de la política en su totalidad.

Dentro de esta necesidad de evaluar las políticas desarrolladas, la presente publicación, en especial el capítulo 2, centra su atención sobre todo en un tipo de análisis costo-efectividad y de eficacia, donde el objetivo es descubrir hasta qué punto algunas políticas públicas han logrado la consecución de sus fines y qué relación existe entre la implementación de la política y sus impactos.

Es necesario velar para una correcta aplicación de estas políticas y planes, evaluar su nivel de cumplimiento, eficacia y eficiencia; volver a expresar y renovar el compromiso con la infancia, actualizando y mejorando estas medidas; y hacer todo los esfuerzos posibles para medir los impactos que estas políticas han tenido y están teniendo efectivamente en los niños, niñas y adolescentes en todo el país.

## El documento

Para lanzar esta reflexión, desde UNICEF España hemos solicitado la contribución de tres autoras expertas en distintas ramas relacionadas con políticas públicas e infancia, a las que pedimos realizar un análisis sobre la cuestión de las políticas sociales y sus impactos sobre la infancia en España, desde distintos puntos de vista. Sus contribuciones están recogidas en los tres capítulos que conforman la presente publicación.

En el primero de ellos, la socióloga Lourdes Gaitán describe y analiza los principales hitos relativos a la evolución de las políticas públicas en España, a través de un análisis histórico de aproximadamente cuarenta años en el cual distingue dos periodos separados por la ratificación de la CDN por España. En el primer periodo, se analizan las políticas que benefician a la infancia antes de la CDN, a partir de la Constitución Española del 1978, identificada como el primer hito importante en el desarrollo del Estado de Bienestar en España. En el segundo, el análisis abarca los últimos veinte años, a partir de la ratificación de la CDN en 1990. En ambos periodos, el análisis muestra las principales modificaciones, avances o retrocesos en el marco legal, institucional, instrumental y financiero de las políticas dirigidas a familia e infancia. Finalmente la autora, a través de un análisis comparativo de los dos periodos, propone algunas mejoras y medidas necesarias para garantizar que las políticas públicas incluyan correctamente un enfoque de infancia y garanticen el cumplimiento de los derechos de los niños en nuestro país.

En el segundo capítulo, la economista Olga Cantó, después de una breve descripción de la situación de la infancia en España, aborda más directamente la descripción de la extensión, las características y el impacto en la infancia de las políticas de ayudas y transferencias monetarias existentes en 2008. En este caso la autora se refiere específicamente a las políticas de desgravaciones de impuestos y de prestaciones monetarias dirigidas a las familias con hijos, tanto a nivel nacional como a nivel regional, y a su impacto sobre la tasa de pobreza infantil medido utilizando un modelo de microsimulación de impuestos y prestaciones que nos permite discutir la relevancia potencial de diferentes políticas impositivas y de gasto público<sup>4</sup>.

En el último capítulo, la antropóloga Begoña Leyra, recoge y analiza las percepciones, reflexiones y valoraciones de algunos niños y niñas que reciben diferentes tipos de prestaciones y ayudas públicas, y de algunos padres o tutores, que nos facilitan información valiosa sobre los diferentes contextos en el que se reciben estas ayudas y cómo estas inciden o impactan sobre su bienestar. Sin ánimo de extraer conclusiones generales sobre el impacto de las políticas públicas de una pequeña muestra de casos, la importancia y la oportunidad de incluir este capítulo en la publicación se refiere esencialmente a dos aspectos. Por un lado, hemos querido dar voz a los niños y las niñas como sujetos de derechos, protagonistas y no sólo beneficiarios, en aplicación de su derecho a la participación establecido por la CDN y que UNICEF España tiene en consideración en sus actividades. Por otro lado, creemos en la necesidad de incorporar progresivamente las percepciones, opiniones y valoraciones de todos los actores claves implicados, como elemento destacado de la evaluación de las políticas públicas. Unas políticas públicas de infancia que no “escuchen” a los niños en todas sus fases desde la definición a la evaluación de sus resultados e impactos, no solo carecerían de un apropiado enfoque de derechos, sino que perderían en coherencia y eficacia.

Desde UNICEF España, creemos que estas aportaciones puedan aportar al lector algunos elementos útiles para formular sus propias conclusiones, en la convicción y esperanza que esto pueda contribuir a animar y alimentar el debate sobre cómo la acción pública puede fomentar más y de mejor manera el bienestar de todos y cada uno de los niños y una mejor aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España.

*UNICEF España quiere agradecer al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad el apoyo recibido para la elaboración de la presente publicación.*

4. El modelo de microsimulación utilizado por la autora es el EUROMOD. Para mayor detalle remitimos al lector al capítulo segundo de esta publicación.

# Capítulo 1

## CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL: EL ESTADO DE BIENESTAR, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

**LOURDES GAITÁN MUÑOZ**

*Doctora en Sociología. Coordinadora del Experto en Políticas Sociales de Infancia (UCM). Miembro fundador del Grupo de Sociología de la Infancia y la Adolescencia (Colegio de Polítólogos y Sociólogos de Madrid).*

Ya antes de que se aprobara la Convención de los Derechos del Niño por la Asamblea General de las Naciones Unidas (el 20 de noviembre de 1989) y de que esta Convención fuera ratificada por España (un año más tarde) habían comenzado a adoptarse aquí diversas medidas legislativas y a desarrollarse servicios que significaban el reconocimiento de los derechos que se atribuyen a la infancia, con carácter universal, en el documento aprobado por el organismo mundial.

Las modificaciones que se producen en el estatus legal y social de los niños a partir de la Constitución Española se refieren tanto a los denominados *derechos de protección* (que consisten en el derecho de todo niño o niña a recibir cuidado de padres y profesionales, y a estar preservados de actos y prácticas abusivas) como a los *derechos de provisión* (que se refieren al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios y a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta) y de forma sólo marginal a los *derechos de participación* (que incluyen el derecho de las niñas y niños a expresarse por sí mismos y tener voz, individual y colectivamente).

Los derechos de *provisión* son los que están asociados, en un sentido más propio, al abanico de recursos, o la “cesta de políticas” (Garde y Pascual, 1999) que caracterizan a los estados de bienestar. Se trata de los derechos a recibir atención sanitaria, educación, seguridad social y a un “nivel de vida digno”, que en la Convención se recogen en los artículos que van del 24 al 29. Sin embargo, las políticas públicas que inciden en la mejora de la vida de los niños y que tienen la virtud de facilitar la puesta en práctica de sus derechos, no se limitan a las comprendidas en el ámbito de las políticas sociales, o políticas de bienestar, como tampoco se reducen a las que, de forma explícita, se dirigen a la infancia.

En efecto, por un lado, hay todo un conjunto de disposiciones legales, o de programas promovidos y financiados por el sector público (es decir, de políticas públicas) que pueden tener repercusiones directas en el bienestar de los niños (por vía de ejemplo puede pensarse en las normas sobre transporte público escolar o en la creación de instalaciones deportivas y en el desarrollo de actividades de tiempo libre juveniles). De otra parte, hay políticas o normas de carácter general que, para bien o para mal, influyen en el bienestar de la infancia (por ejemplo las que se refieren al uso de los espacios públicos, o las que desarrollan o restringen la protección por desempleo).

En el presente capítulo vamos a describir y analizar los hitos más señalados en la aplicación de los derechos de las niñas y niños en España, a través de las políticas públicas, a partir de la Constitución Española (CE). Con objeto de ver la posible influencia de la Convención en ellas, distinguiremos dos periodos, uno anterior y otro posterior a la ratificación de la misma. Cada uno de estos periodos abarca, aproximadamente, 20 años, y se corresponde con dos etapas distintas en la evolución de la democracia y asimismo de la sociedad española. Todo ello nos permitirá establecer comparaciones que ayuden en el análisis. No nos limitaremos a las políticas sociales ni a las políticas específicas de infancia, aunque tampoco la finalidad y la extensión del capítulo permiten entrar a fondo en el estudio de toda la legislación y todos los programas que han tenido o están teniendo influencia en el bienestar de las niñas y niños. Máxime cuando, en buena parte, estas normas y acciones se producen y desarrollan en el ámbito de las administraciones autonómicas, lo que multiplicaría exponencialmente el número de actuaciones a tomar en consideración. La vocación del presente capítulo es no solo la de hacer recuento de lo más importante sucedido, sino también abrir la reflexión sobre la necesidad de dar “una mirada de infancia y derechos” a cualquier política pública, por más que, en principio, parezca alejada de los inmediatos intereses de los niños.

# 1.1. Políticas que benefician a la infancia antes de la Convención

En el periodo comprendido entre diciembre de 1978 (cuando se promulga la Constitución) y diciembre de 1990 (fecha en la que se publica la ratificación de la Convención) se produce en España una fuerte dinámica de diseño, implantación y desarrollo de políticas sociales, algunas de las cuales tienen influencia directa en los niños mientras que otras repercuten de forma indirecta. Algunas de las modificaciones realizadas en el derecho de familia tienen efecto en la posición de los niños ante la ley. La estructura del Estado se renueva con el reconocimiento de las comunidades históricas y la constitución de nuevas comunidades autónomas, lo que lleva aparejada la asunción de competencias por parte de unas y otras. La misma Administración General del Estado refleja, en la distribución de sus carteras ministeriales, la relevancia con que desean presentarse los diferentes ámbitos de las políticas sociales. Examinaremos, a continuación, cada uno de estos aspectos por separado.

## a) Modificación del estatus legal de los niños

El artículo 14 de la CE establece la igualdad ante la ley sin discriminación alguna por razón de nacimiento. El artículo 39 de la misma es aún más explícito, al hablar de la igualdad de los hijos ante la ley, con independencia de su filiación, y de que los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio. Antes de la Constitución, los hijos estaban discriminados en función de su nacimiento y tenían distintos derechos según existiera o no vínculo matrimonial entre sus progenitores. Con ser este aspecto importante, no es el único en el que se produce un cambio radical respecto a la situación anterior. La renovación del marco legislativo en materia de derechos de la infancia en este periodo tiene dos normas señaladas:

- La ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.
- La ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

La ley de 1981 establece que la patria potestad se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores y siempre en beneficio de los hijos, y consistirá en el conjunto de derechos y deberes de los padres sobre las personas y los bienes de sus hijos menores de edad para asegurar su sostenimiento y educación. En caso de conflicto o desacuerdo, el juez, oír a ambos padres y *al hijo si tuviere suficiente juicio y, en todo caso, si fuere mayor de 12 años*. El concepto de "potestad" concebido como derecho del que son titulares los progenitores, pasa a verse como obligación para la recta defensa y materialización del interés del hijo menor de edad (Moretón, 2006: 79). Se fija también en esta ley la mayoría de edad, y por lo tanto la capacidad plena de obrar a los 18 años y la emancipación, en los casos que proceda, a los 16. En materia de filiación, la ley 11/1981 cambió todo el articulado del Código Civil con el fin de adaptarlo al mandato constitucional, estableciendo que la filiación puede tener lugar por naturaleza o por adopción y que la filiación matrimonial y no matrimonial, así como la adoptiva plena, surten los mismos efectos. Cambia pues, de forma significativa, la situación de los hijos menores de edad dentro de la familia quienes, aunque sujetos dependientes de sus progenitores, aparecen dotados de un mayor abanico de derechos y mayor autonomía (Alberdi, I., 1995).

Por su parte, la ley de 1987 representa un importante cambio en lo que se refiere a la protección jurídica y social de los niños. En esta ley la adopción se configura como un instrumento para la integración de la persona menor de edad en un medio familiar. También se introduce, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, la figura del acogimiento familiar, como forma de protección alternativa al acogimiento en centros y diferente de la adopción. Se define en la ley el concepto de "desamparo del menor" (por incumplimiento o imposible o inadecuado cumplimiento por los padres de sus deberes de protección). La declaración de desamparo da lugar a la tutela "por la entidad pública del respectivo territorio". De esta manera se produce también un giro en la forma de protección de los niños: desde una perspectiva de beneficencia sobre los niños abandonados, a una intervención profesionalizada basada en la concepción del niño como sujeto de derechos, cuyo superior interés debe prevalecer en el momento de adoptar cualquier tipo de medidas respecto a su situación; la toma de decisiones pasa del ámbito judicial al ámbito administrativo; a la vez, los internados se transforman en centros de acogida abiertos y se utilizan los recursos comunitarios para la atención integral de los niños y niñas.

Según comenta Moretón (op. cit.) la legislación española se anticipa a lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Convención de los Derechos del Niño, que se refieren a la no discriminación y a la prevalencia del interés superior del niño en las actuaciones de las autoridades públicas. También, con las modificaciones introducidas en esta etapa, España se incorpora al grupo de países que tienen un modelo evolucionado (de acuerdo con la clasificación de Therborn, 1993) en lo que se refiere a los derechos de los niños. Este modelo se define por la presencia de un tipo de familia centrada en el niño (prevalece su mejor interés) y por la igualdad (entre niños, con independencia de que exista vínculo entre sus padres). Aún tenían que pasar años para que el tercer elemento señalado por Therborn, la integridad (que consiste en la prohibición del castigo físico) se incorporara a la legislación española, mediante una modificación del artículo 154 del Código Civil, realizada en 2007.

### b) El derecho a la educación

A partir de 1982 se pone en marcha en España una ambiciosa política de reformas en la enseñanza. El objetivo era el de garantizarla como derecho y asimismo elevar el nivel de la enseñanza pública. La reforma se ve limitada enseguida por la fuerte problemática ideológica, política y social que se desencadena en torno a ella. Como resultado del consenso final entre las fuerzas políticas, en las que se amparan los distintos intereses en juego, se promulga la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (L.O.D.E.) en 1985, que persigue la meta de conseguir una mayor educación para todos. La importancia de esta ley ha sido celebrada recientemente con motivo del 25 aniversario de su aparición. A juicio de Torreblanca (2010) junto con el artículo 27 de la Constitución esta norma constituye un pilar básico en el que se sustenta el gran pacto escolar implícito en nuestro país, afirmación que sustenta el autor en el argumento de que ninguno de los tres principios que informaron su redacción (participación de la comunidad escolar en los centros públicos, financiación pública de los centros privados concertados y centros de financiación privada solo sujetos a la normativa académica) ha sido sustancialmente modificado hasta el momento.

Desde el punto de vista de los derechos de los niños hay dos elementos de esta ley que pueden destacarse especialmente. Uno es el propio reconocimiento del derecho a una educación básica que *les permita el desarrollo de su personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad* (artículo 1º). Otro es el reconocimiento, como derecho básico de los alumnos a *participar en el funcionamiento y en la vida del centro* (artículo 6º, e.), así como su derecho a asociarse y crear organizaciones propias (artículo 7º), la garantía del derecho de reunión en el centro y de participación como miembros del Consejo Escolar. La reforma de los ciclos educativos llega cinco años más tarde con la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E.). En ella las enseñanzas no universitarias se organizan en cuatro niveles:

- Educación infantil: hasta los 5 años, no obligatoria.
- Educación Primaria: de 6 a 11 años, obligatoria y gratuita.
- Educación Secundaria Obligatoria: de 12 a 15 años, obligatoria y gratuita.
- Educación Secundaria postobligatoria: de los 16 a los 17 años.

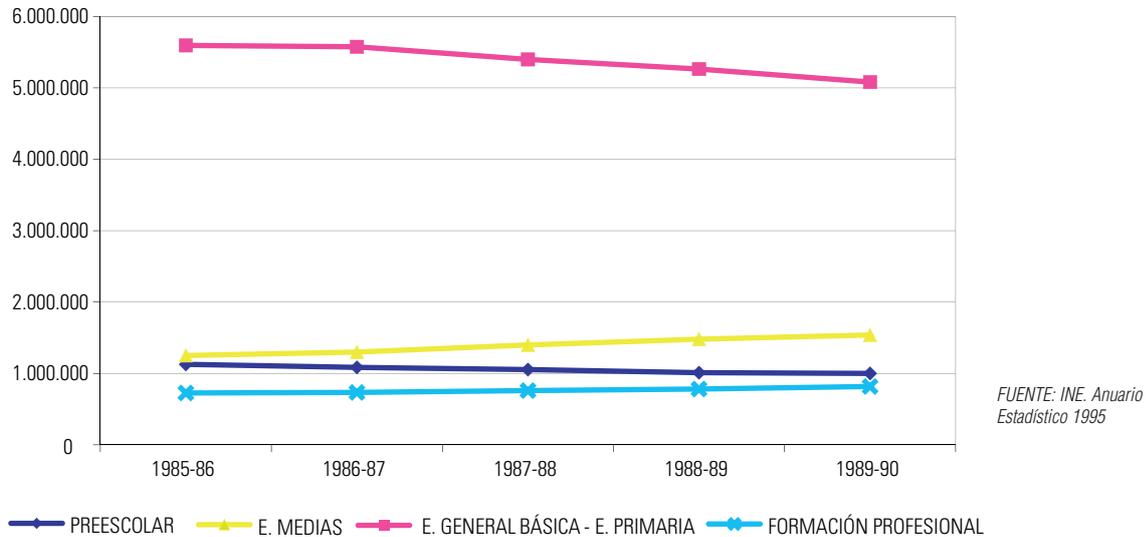
Como resultado de esta ley, el periodo de enseñanza obligatoria y gratuita se alarga en dos años. Sin embargo, el objetivo de tener escolarizada a toda la población comprendida en los periodos obligatorios tarda algún tiempo en conseguirse. Así puede observarse que, incluso con los periodos de obligatoriedad anteriores (de los 6 a los 13 años) en el curso 1985-1986, solo quienes tenían entre 6 y 12 años estaban escolarizados al 100%, aunque para el curso 1988-1989 ya lo estaban los comprendidos entre los 5 y los 13 años de edad. El número total de alumnos de cada nivel educativo en estos años muestra un desarrollo que responde tanto a la reestructuración del sistema como a la propia evolución demográfica del colectivo infantil. (ver **Gráfico 1**).

Los cambios en la estructura del sistema educativo tuvieron un efecto en la vida de los niños que, en nuestra opinión, no ha sido debidamente valorado. El paso al nivel de la educación secundaria se adelanta en dos años con respecto al sistema anterior y así, el tránsito desde “el colegio” hacia “el instituto”, que antes se producía coincidiendo con el inicio de la adolescencia, se realiza ahora recién estrenada la etapa de pubertad. De esta forma, se “trocea” el ciclo de la infancia de un modo distinto al que ya formaba parte de la cultura infantil, por razones que no parecen responder tanto a los intereses de los niños como a necesidades organizativas del propio sistema educativo.

### c) Salud para todos

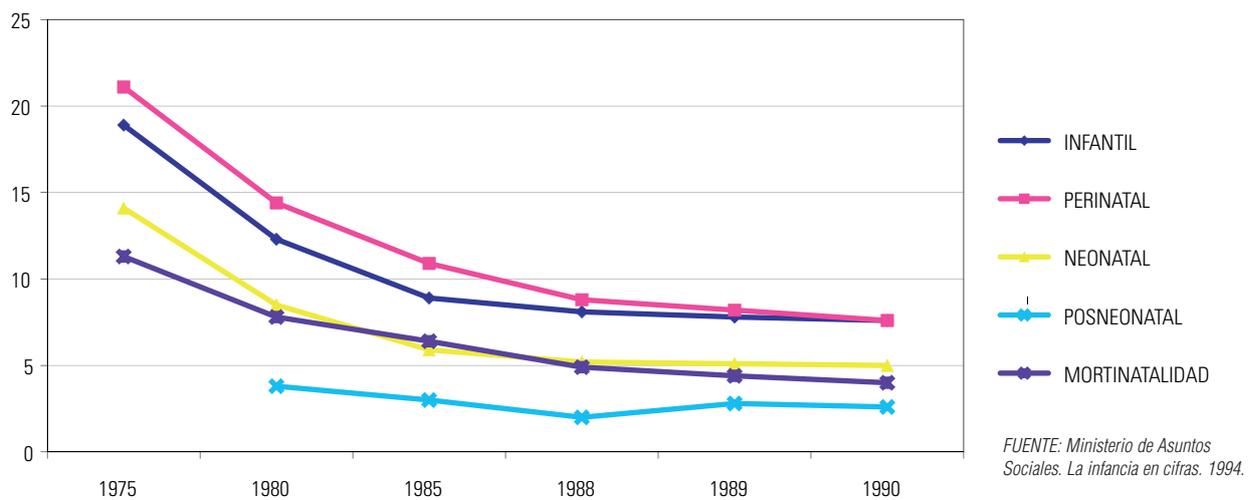
La universalización de la asistencia sanitaria en España queda sancionada por la Ley General de Sanidad de 1986, que da concreción al mandato constitucional, que reconoce el derecho a la protección de la salud en su artículo 43.

**Gráfico 1. Evolución del número de alumnos, según nivel educativo. Cursos 1985-86 a 1989-90**



Previamente, el decreto sobre Estructuras Básicas de Salud, de 1984, sienta las bases para el desarrollo del modelo de salud comunitaria, que había sido el aspecto del cuidado de la salud más olvidado anteriormente. El carácter universalista del sistema sanitario hace que, necesariamente, alcance a los niños sin distinguir, como en el pasado, si su padre o madre es, o no, cotizante de la Seguridad Social. Uno de los indicadores de salud más comunes es el que se refiere a la mortalidad infantil, donde la posición de nuestro país era de las mejores ya en 1980. La situación no sólo había experimentado una evolución favorable comparada con la de principio de siglo (cuando morían, antes de cumplir los 5 años, 37 de cada 100 nacidos) sino que también era buena tomando en consideración solamente el periodo de 15 años que va de 1975 a 1990 (Gráfico 2). Al final de este periodo, tanto las tasas de mortalidad infantil, como sus distintos componentes, se habían reducido casi a un tercio de las existentes al principio del mismo. Con ello, las diferencias con los países de la Europa de los Doce, que en 1960 eran de más de 9 puntos, habían desaparecido en 1980 y ya en 1990 España se situaba muy ligeramente por encima de la media, aunque por debajo de los otros países de la Europa del Sur más Irlanda (Ministerio de Asuntos Sociales, 1994:16). (Ver **Gráfico 2**).

**Gráfico 2. Evolución de las tasas de mortalidad infantil<sup>1</sup>**



**1.** Según las definiciones del Instituto Nacional de Estadística, se consideran:  
 - Tasa de mortalidad infantil: defunciones de menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos  
 - Tasa de mortalidad perinatal: mortalidad perinatal por 1.000 nacidos (vivos y muertos) siendo la mortalidad perinatal la suma de la mortalidad neonatal precoz (menores de una semana) y las muertes fetales tardías  
 - Tasa de mortalidad neonatal: defunciones de menores de 28 días por 1.000 nacidos vivos  
 - Tasa de mortalidad posneonatal: defunciones de mayores de 28 días y menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos  
 - Tasa de mortinatalidad: muertes fetales tardías por 1.000 nacidos (vivos y muertos)

## d) Creación de un sistema público de servicios sociales

El sistema público de servicios sociales que hoy conocemos en España es el resultado de un proceso que tiene su punto de arranque en el artículo 148.1 de la Constitución de 1978, donde se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir la competencia de la *Asistencia social*. Todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción, adoptan dicha competencia como propia y, de manera consecuyente, entre los años 1982 y 1992, dictan las correspondientes leyes autonómicas de servicios sociales. Complementariamente, la nueva Ley de Bases de Régimen Local, de 1985, menciona expresamente la prestación de servicios sociales entre las competencias que corresponden a los entes locales.

Todo ello ha dado lugar a un modelo descentralizado y diverso que no obstante presenta ciertos rasgos comunes<sup>2</sup>. Estos se refieren tanto a su contenido, como a su finalidad o a su carácter universal. También en su estructura organizativa es semejante el sistema vigente en todas las Comunidades Autónomas. De este modo los servicios sociales se contemplan en dos niveles de atención: primaria y especializada. La atención primaria tiene un carácter generalista, actúa en un ámbito territorial más próximo (barrio, pequeño municipio) y es el canal de acceso a todas las prestaciones del sistema público. El nivel especializado sigue la pauta convencional de atención a sectores de población definidos bien por la edad (infancia, adultos, mayores) bien por estar afectados por problemas específicos (discapacidad, enfermedad mental crónica, exclusión...), su ámbito territorial de cobertura es más amplio, y suele estar dotado de equipamientos específicos para el desarrollo de sus funciones.

En el caso de la atención social a la infancia, el año 1987 representa la apertura de una nueva etapa en el modelo de servicios sociales dirigidos a la misma. Por un lado, la ley 21/1987 (de modificación Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción) atribuye a la autoridad administrativa territorial (se entiende, a la comunidad autónoma respectiva) la facultad de declarar la situación de desprotección de una persona menor de edad y de adoptar las medidas de protección más indicadas. Por otra parte, en ese mismo año comienza a desarrollarse el *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales*, con los objetivos de garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población y cooperar con los entes locales en la gestión de sus competencias.

Como consecuencia de estas transformaciones, los servicios sociales especializados de las comunidades autónomas se hacen cargo de los equipamientos residenciales preexistentes y de la ejecución de las competencias en materia de protección, y también en la de reforma de menores, al tiempo que la atención social primaria tiene en el de "familia e infancia" uno de sus programas preventivos más comunes.

El modelo de atención a los niños y niñas en situación de desamparo que había sido, durante largo tiempo, el de la *especialización* (según el cual los niños con problemas especiales eran apartados de su medio natural para tratarlos en un medio especializado que solía consistir en establecimientos cerrados que incluían la escolarización) cambia por el de *normalización*, que pretende, por un lado, hacer que el entorno ambiental de la niña o el niño protegido sea lo más semejante posible a aquel en que viven la mayoría de los niños y, por otro, hacer posible que accedan al sistema de relaciones sociales e interpersonales al que acceden otros niños de su misma edad. Se comienza a desarrollar también el acogimiento familiar previsto como novedad en la ley de 1987.

En lo que se refiere a las prestaciones básicas de servicios sociales desarrolladas al abrigo del Plan Concertado, una de ellas, la de *alojamiento y convivencia*, se define precisamente como una alternativa para las personas que carecen de ambiente familiar adecuado. Además, el Plan contempla la posible creación de centros de acogida dirigidos, entre otros, a "menores en situación de abandono y malos tratos". El Plan Concertado se generaliza rápidamente, pasando de ser 2.825 los municipios concertantes en 1988 a 6.402 en 1990 (Ministerio de Asuntos Sociales, 1991: 24), lo que significa una amplia cobertura por parte de estos servicios para toda la población, incluidos los niños.

## e) Beneficios de la seguridad social

En el sistema de seguridad social español siempre ha existido un cierto reconocimiento de las obligaciones de los trabajadores y de las trabajadoras en relación con la paternidad o maternidad así como con el sostenimiento de sus hijos menores de edad o en situación de discapacidad. Este reconocimiento queda reflejado en la normativa laboral y también en las prestaciones causadas por los padres y madres incluidos en el campo de aplicación de la seguridad social. Se trata, por lo tanto, de un derecho de los padres que repercute en beneficio de los niños.

2. Para más detalle ver Gaitán, L. (2006a) 227-233.

Junto a los permisos por maternidad, las subvenciones para las denominadas “guarderías infantiles laborales”, o los beneficios reconocidos a las familias numerosas, las ayudas familiares por hijo a cargo y las pensiones de orfandad, componían el abanico de prestaciones de la seguridad social a los trabajadores y trabajadoras con hijos en la etapa que estamos presentando en este apartado, esto es, entre 1978 y 1990.

En lo que se refiere a las prestaciones familiares, se produjo un cambio sustancial en el año 1985. Hasta ese momento, se trataba de unas prestaciones de carácter lineal (igual para todos los beneficiarios de la seguridad social) y habían quedado congeladas en una cuantía casi simbólica desde la época de la dictadura. Consistían en una asignación mensual por esposa e hijo o hijos, y otras de pago único por razón de matrimonio y de nacimiento de hijo. La ley 26/1985, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social, suprime la asignación por esposa y las de pago único e introduce un complemento para los perceptores de pensiones mínimas y desempleados del nivel asistencial, que consiste en un subsidio mensual de 1.050 pesetas por niño o niña. En 1990, la cobertura de esta prestación alcanzaba a 426.956 familias y 725.253 hijos (Gaitán, 1999).

La pensión de orfandad se concede a los hijos del trabajador o trabajadora fallecidos que sean menores de 18 años o mayores de esa edad si están discapacitados. Se trata pues de prestaciones económicas causadas por una persona cotizante a favor de sus descendientes. Las condiciones de acceso a esta prestación, en la década a la que estamos haciendo referencia, son muy leves, pero la cuantía de la prestación también lo es, puesto que equivale a un 20% de la base reguladora del causante, para cada beneficiario

Aunque tanto por su contenido como por su naturaleza excede el ámbito de la seguridad social, cabe recoger en este apartado la referencia de una ley integral y absolutamente avanzada, sobre todo si se considera la época en la que se promulgó. Se trata de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). En ella los niños sí pueden ser titulares de derechos, ya que estos están reconocidos a la persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se encuentren disminuidas, sin distinción de edad. Los beneficios de la ley alcanzan a aspectos que van desde la prevención, la detección precoz de minusvalías y la atención temprana, la educación normalizada, la preparación para el empleo, el empleo protegido, la atención sanitaria, psicológica y social, etc.

## **f) Los derechos de los niños desde la perspectiva del gasto público**

Una de las funciones del Estado de Bienestar es la de redistribuir los recursos sociales de alguna manera más equitativa o más justa que aquella que puede derivarse del fluir “natural” de la riqueza en una situación de libre mercado. La extensión, la cuantía y el modo en el que se realiza esta distribución dependen de muchos factores, entre otros, las opciones de valor que realiza un sector mayoritario de la población, y la formación o formaciones políticas que lo representan, a favor de unos u otros grupos sociales, unos u otros tipos de servicios garantizados, o de unas u otras formas de prestarlos.

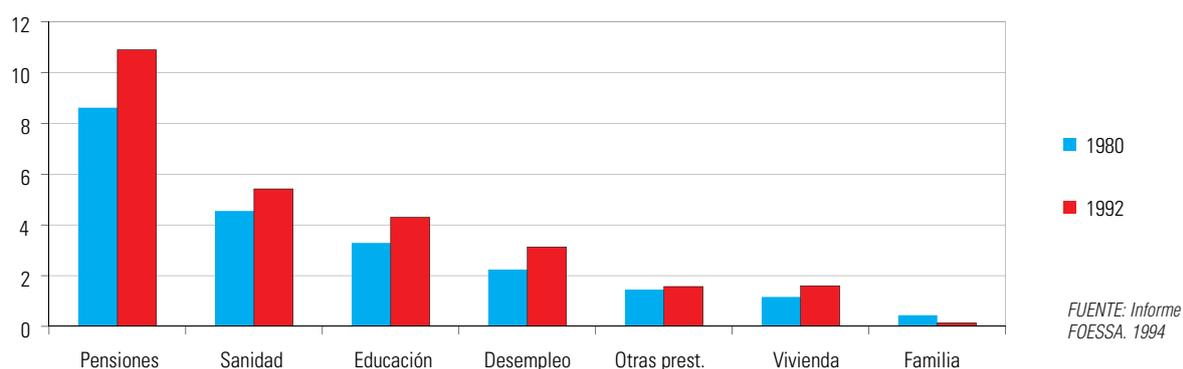
La ideología subyacente en los Estados de Bienestar que se consolidan en Europa y en otros países después de la II Guerra Mundial sitúa al hombre como cabeza de familia (breadwinner) y principal responsable del sostenimiento del grupo familiar y así, en consecuencia, las diversas medidas de protección social se dirigen a garantizar su capacidad para cumplir este papel, a través de prestaciones que aseguran o sustituyen las rentas del trabajo, tanto como protegen su salud o le proveen de alojamiento o de otros servicios específicos.

Esta particular ideología, que se extiende también al ámbito del análisis económico y sociológico del bienestar, ha sido ampliamente criticada desde el campo del feminismo, lo que ha conducido a una diferente lectura histórica del desarrollo de los Estados de Bienestar, a la vez que la contribución real de las mujeres, tanto a la economía familiar como a la de su respectivo país, ha terminado dejando obsoleta aquella visión androcentrista.

Sin embargo los niños no han logrado liberarse de una concepción que les reconoce solo como dependientes y como receptores de beneficios sociales a través de sus padres. Entre los múltiples pactos que están presentes, sea de forma explícita o implícita, en el Estado del Bienestar, figura éste, así como también el que reserva para los niños la prestación de unos servicios educativos con vocación universalista, basados en el principio de igualdad de oportunidades. Pero, en las actuales sociedades del conocimiento, la educación resulta ser, además, un primer escalón en la preparación de capital humano para integrarse (servir a) en el mercado y en los procesos productivos. Esto podría conducir a un reconocimiento del papel de los niños como agentes económicos en el presente, cosa que no sucede así, sino que su importancia económica queda proyectada hacia el futuro.

A través de la observación de la distribución del gasto social de un país, es posible constatar el grado de compromiso que éste muestra hacia los niños, así como la forma de materializarlo. En España, el gasto público aumentó espectacularmente a partir de 1975, fecha en la que comienza la transición política. La mayor parte del gasto público era gasto social, que se orientaba tanto a paliar los efectos de la coyuntura económica (desempleo, retorno de emigrantes) como a elevar el nivel y generalizar el disfrute de algunos bienes sociales (la educación, la salud o las pensiones). La distribución interna del gasto social contempla distintas funciones, que muestran distinto peso y diferentes incrementos a lo largo de los primeros años de democracia. Así, desde 1980, el gasto más importante es el de las pensiones, seguido de la sanidad y la educación. El gasto en familia ocupa el último lugar, representando éste un 0,44% del PIB en 1980 y descendiendo a un 0,14% en 1992. (Ver **Gráfico 3**).

**Gráfico 3. Distribución del gasto social por funciones. Participación sobre el P.I.B. (%). España 1980-1992**



Con objeto de aproximar qué parte del total del gasto social repercute efectivamente en los niños, en otro trabajo de 1999<sup>3</sup> se hizo un ejercicio de atribución del total del gasto social por grupos generacionales. El resultado se muestra a continuación en el **Cuadro 1** y el **Gráfico 4**.

**Cuadro 1: Distribución del gasto social, según funciones, por grupos generacionales. % sobre el total de gasto social. 1992**

	Niños (0-17años)	Adultos (18-64 años)	Mayores (65 y más años)	Total función
Pensiones (1)	1	10,4	28,8	40,2
Sanidad (2)	4,9	12,3	2,8	20
Educación (3)	13,1	2,8		15,9
Desempleo		11,6		11,6
Otras prestaciones (2)	1,4	3,6	0,8	5,8
Vivienda (2)	1,5	3,6	0,8	5,9
Familia	0,5			0,5
<b>Total grupo</b>	<b>22,4</b>	<b>44,3</b>	<b>33,2</b>	<b>99,9</b>
<b>% grupo en la población total</b>	<b>24,6</b>	<b>61,6</b>	<b>13,8</b>	

(1) Proporcional a pensiones de orfandad (niños), jubilación (mayores), invalidez y viudedad (adultos y mayores)

(2) Proporcional al peso del respectivo grupo en la población

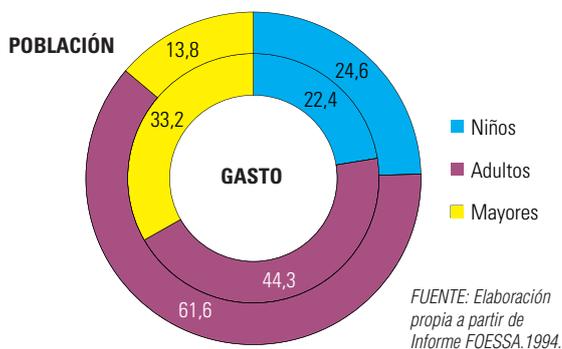
(3) Proporcional a alumnos menores de 18 años (preescolar, EGB, EE. MM.) y mayores de esa edad (universidad y diversas)

FUENTE: Informe FOESSA.1994. Elaboración propia

En el Gráfico 4 puede observarse con toda claridad la diferencia entre el peso de cada grupo generacional en el total de la población (círculo exterior) y el peso de las prestaciones atribuidas a cada grupo (círculo interior). Conforme al tipo de solidaridad intrínseco del modelo de bienestar, el grupo de los adultos, como laboralmente activos, aportan recursos para atender las necesidades de los dependientes (niños y mayores). Ahora bien, la parte que los adultos “ceden” a favor de los mayores permite que estos reciban prestaciones que superan el doble de su peso en la población. Mientras, los niños reciben menos de su peso proporcional.

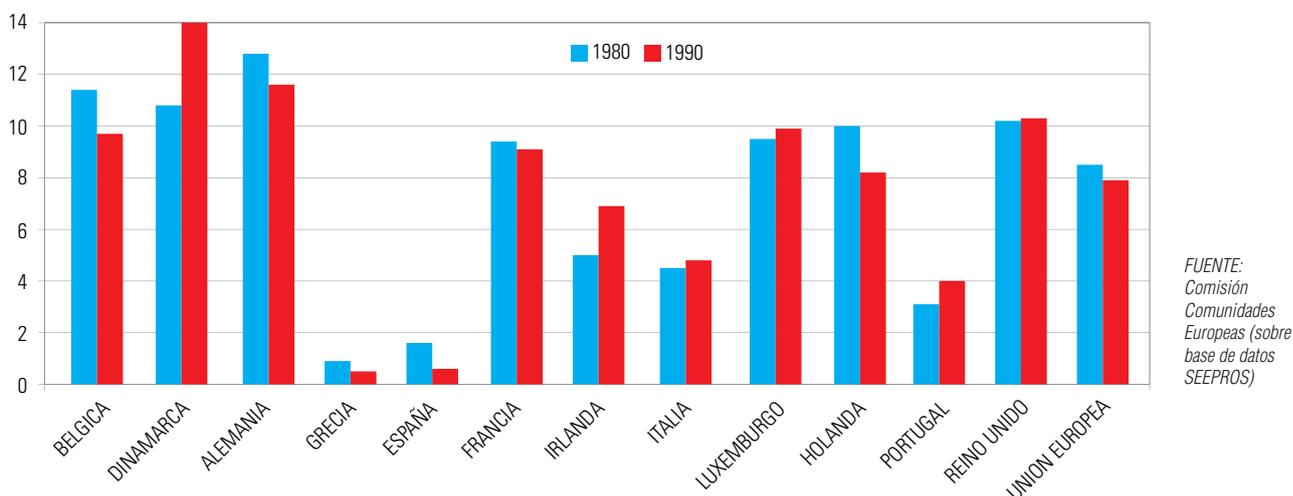
3. Gaitán, L. (1999) 218-219

**Gráfico 4. Distribución del gasto social por grupos generacionales 1992**



El crecimiento del gasto social en España que venimos señalando, significó una importante aproximación a la media del gasto social que se observaba en los países europeos en el periodo que estamos examinando. No obstante, el capítulo destinado a la función "familia e hijos," que comprende principalmente las ayudas familiares, ha venido presentando, ya desde entonces, las mayores diferencias respecto a las que se dan en Europa, entre todas las funciones de gasto. En el Gráfico 5 pueden observarse estas diferencias en dos momentos diferentes, tomando como elemento de comparación los subsidios familiares por hijo a cargo. Así, en 1980, esta parte del gasto en España representaba el 1,6% del PIB por habitante, frente al 8,5% de media en la entonces Comunidad Europea. En el año 1990 el porcentaje en Europa había descendido al 7,9%, pero en nuestro país había disminuido aún más, hasta el 0,6%, con lo cual, la distancia entre ambas aumentó en este aspecto. (Ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. Subsidios familiares por hijo a cargo en la UE. Gasto por persona en % de P.I.B. por habitante**



A través de estos someros datos es posible intuir hacia donde se inclinan esas opciones de valor, de las que hablábamos al principio de este apartado, en el seno de la sociedad española. Parece pues que la visión familista dominante en nuestro entorno, conduce a depositar la mayor responsabilidad sobre el bienestar material de los niños no en todos los adultos activos, sino solamente en el grupo de adultos que son padres de niños. De este modo, las transferencias intergeneracionales de recursos se dirigen preferentemente a garantizar el bienestar de los mayores, mientras que el de los pequeños queda encomendado a sus padres, para lo cual cuentan estos con muy escasas ayudas por parte de la sociedad.

## EN RESUMEN

**Al igual que en otras partes del mundo, puede decirse que en España se había ido produciendo, en la segunda mitad del siglo XX, un cambio de mentalidad con respecto a los niños, que conducía a mirarlos con mayor interés y a preocuparse por su dignidad y su bienestar. Las particulares condiciones que se dan en la España de la transición política animan estos buenos sentimientos. Los tradicionales principios democráticos de igualdad, participación y justicia, se traducen para los niños en equiparación de los derechos de todos los hijos, cualquiera que fuera la condición de su nacimiento, la definición más participativa de su lugar en la familia y en la escuela, o la garantía del derecho a una educación básica de calidad para todos.**

**Por estas razones, España pudo firmar la Convención sobre los Derechos del Niño con la tranquilidad de que, las cuestiones que quedaran por mejorar, serían fácilmente implementadas, debido a la existencia de una opinión pública y una disposición de las instituciones muy favorables.**

**Pero también por ello, quizá, en el imaginario colectivo comenzó a instalarse la idea de que, aquí, los niños y niñas ya tienen de sobra cumplidos todos sus derechos. La debilidad de su posición económica y la insuficiencia de las prestaciones económicas públicas que podrían mejorarla, no parece que fueran motivo de preocupación, ni siquiera de reconocimiento, salvo para algunos pocos.**

## 1.2. Políticas de infancia a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño

El instrumento de ratificación de la Convención fue firmado por el Rey de España el 30 de noviembre de 1990. A diferencia de otros países, el nuestro sólo expresó dos declaraciones respecto a ella. La primera de ellas se refiere a la adopción internacional, interpretando el artículo 21, d) de la CDN en el sentido de que no podrán deducirse beneficios financieros de la misma excepto los estrictamente necesarios para cubrir los gastos en el caso de adopción de niños que residan en otro país. La segunda expresa la disconformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 38 y con el límite de edad fijado en ellos para permitir el reclutamiento y participación de niños y niñas en conflictos armados a partir de los 15 años, edad que España considera insuficiente.

Las competencias en materia de infancia estaban en aquel momento encomendadas al Ministerio de Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, de la que dependía un Centro de Estudios del Menor, el cual contaba, a su vez, con un nutrido y actualizado fondo documental, congruente con su finalidad principal, que era la de promover, realizar y difundir investigaciones y conocimiento sobre la infancia. Desde la citada Dirección General y su centro de estudios, se editaba también una revista la cual, a partir de 1990 comenzó a llamarse *Infancia y Sociedad*. La presentación del primer número de esta nueva etapa representa toda una muestra de la posición que adoptaban los representantes del poder político en aquel momento, como puede verse a continuación:

“...la nueva revista que ofrecemos quiere ser un espacio de información, reflexión, debate e intercambio de experiencias sobre la *realidad global de la población infantil en nuestra sociedad*.”

...Ello no representa una ruptura con la etapa anterior, en que se ha venido denominando *Menores*, sino un salto adelante... con el que queremos ampliar una visión de la infancia limitada a sus dimensiones jurídicas, para recontextualizarla... en una dinámica más amplia, más rica, más compleja y *más real*.

...Esto entronca con el compromiso... de conseguir que la reciente Convención Internacional de los Derechos de Niños y Niñas se convierta en actuaciones concretas, sin demora” (*Infancia y Sociedad*, 1990. Las cursivas son del original).

Tanto la propia existencia de un Ministerio de Asuntos Sociales en el seno del Gobierno de la época, como la de una Dirección General potente dentro del mismo, ofrecían el mensaje latente de una preocupación especial por las cuestiones sociales. Una preocupación que iba más allá de la prestación de otros servicios básicos (como sanidad, pensiones o prestaciones por desempleo). La Dirección General en concreto se esforzó además por visibilizar a la infancia en la vida social y asimismo por conectarse con lo que se hacía en otros países, especialmente en los europeos, tanto en el plano de las políticas, como en el de los programas y modelos de intervención. En esta línea cabe mencionar la celebración, en 1989, del I Congreso Internacional *Infancia y Sociedad. Bienestar y Derechos Sociales de la Infancia*, coincidiendo con la aprobación de la CDN. Así también la organización de un *Seminario Europeo sobre Investigación y Políticas de Infancia en Europa en los años 90*, en julio de 1991.

Después de esa entusiasta acogida de las novedades que podía aportar la Convención, las políticas públicas de infancia, en las dos últimas décadas, han tenido traducción, igual que en el periodo anterior que acabamos de examinar, en forma de normas legales, a la vez que en prestaciones y servicios, o en planes y proyectos de actuación, como veremos a renglón siguiente.

### a) Legislación referida a la infancia

En la etapa posterior a la Convención sobre los Derechos del Niño han sido dos las leyes de ámbito estatal más importantes y directamente orientadas a regular derechos de los niños. La primera es la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor y la segunda la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal de los Menores. Pero también se han producido normas de ámbito general que han mostrado tener una importante incidencia en la vida de los niños. De entre ellas haremos mención, en este apartado, de la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, así como de la posterior Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Asimismo de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración,

y de sus modificaciones posteriores, las cuales señalan el estatuto jurídico que rige para los niños de origen extranjero que han entrado a formar parte del colectivo infantil en las dos últimas décadas. Por fin haremos referencia, también, a la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que alcanza a todas las personas en dicha situación.

## PROTECCIÓN JURIDICA

La ley 1/1996 tiene por finalidad la dotación de un marco jurídico de protección para los niños y las niñas, recogiendo en su articulado la esencia de los derechos que se les reconocen en la Constitución, los Tratados Internacionales y especialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño, mientras que, en sus disposiciones adicionales, se contemplan las modificaciones correspondientes en las normas de derecho civil que es necesario adaptar al nuevo marco de derechos de la infancia. Esta ley constituye un claro reflejo del cambio de paradigma en la concepción del ser y actuar de los niños, que ahora son vistos como sujetos de derechos, cuyo interés superior habrá de guiar todas las actuaciones de las administraciones públicas y en cuyo bienestar está involucrada toda la sociedad. Así se señala de manera específica en el artículo 13 cuando dice que toda persona o autoridad que detecte una situación de riesgo o posible desamparo de un menor de edad lo comunicará a la autoridad, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise. Igualmente, quien tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste a un centro escolar regularmente, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes. La introducción del concepto de riesgo para los niños, entendido éste como una situación de cualquier índole que perjudique su desarrollo personal o social, es otra de las que se consideran novedades de esta ley. Frente a una situación de riesgo detectada, se establece que la autoridad competente pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla.

Puede llamar la atención que en una ley como la que comentamos, que trata de elevar la consideración de los niños y niñas, el término utilizado para referirse a ellos sea siempre el de "menores", ni siquiera "personas menores de edad". Los niños quedan así "minorizados" en una norma legal de carácter fundamentalmente proteccionista, inclinada a la regulación de las situaciones de desamparo y actuaciones subsiguientes, las cuales tienen mayores posibilidades de aplicación efectiva que las que se refieren a los derechos al honor, la intimidad, la información, la libertad ideológica, la participación, la libertad de expresión e incluso el derecho a ser oído, también contemplados en esta norma.

Cuando se habla de poderes públicos o de políticas públicas, hay que tener muy presente que éstas se producen tanto en el nivel de la administración central, como en la autonómica o en la local. Este recordatorio es muy importante en lo que se refiere a las políticas de infancia puesto que, merced a las competencias asumidas por las comunidades autónomas, una buena parte de los servicios y prestaciones para su bienestar se encuentran encomendadas a las mismas, y así también una parte de la legislación que las regula. La atribución en la Ley 21/1987 de competencias en materia de protección de menores a las autoridades territoriales condujo a las comunidades autónomas a regular el ejercicio de estas competencias a través de leyes propias, promulgadas incluso antes de la fecha de la ley estatal. Y, del mismo modo que en el nivel de la legislación estatal, éstas no son las únicas normas autonómicas que afectan a los niños, sino también otras, como las propias de servicios sociales, las de voluntariado, las de mediación familiar... El panorama es tan diverso, que no puede asegurarse que el principio de igualdad de trato de todos los niños que se encuentran en situaciones semejantes, se encuentre debidamente garantizado en España.

## RESPONSABILIDAD PENAL

Los derechos que pertenecen a todo niño que sea acusado o declarado culpable de haber infringido las leyes penales se encuentran especificados en el amplio artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y están concebidos dentro del grupo de los derechos de protección. España ha tardado casi 10 años en modificar su legislación en esta materia, para adaptarla a los compromisos adquiridos con la ratificación de la Convención. Esto se hace por medio de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que entró en vigor un año más tarde, en enero de 2001.

El antecedente más inmediato de esta ley está en la Ley Orgánica 4/1992, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, los cuales habían quedado obsoletos. Asimismo en la moción aprobada unánimemente por el Congreso de los Diputados el 10 de mayo de 1994, que se refiere expresamente a la necesidad de establecer la mayoría de edad penal en los 18 años y de promulgar una ley penal del menor y juvenil que contemple la exigencia de responsabilidad para los infractores, fundamentada en principios orientados hacia su reeducación.

Lo que se trataba de reformar era la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948, basada en el modelo tutelar presente en distintas corrientes del derecho internacional, cuyo objetivo era el de reformar las conductas desviadas de

los menores de edad, considerados no tanto delincuentes a castigar como enfermos a curar y recuperar para la sociedad. Este modelo en realidad ejercía un control moral y social de la infancia perteneciente a las clases sociales más pobres, siendo así que, lo que se penalizaba, eran en realidad conductas disconformes con los valores dominantes en la sociedad, que, no de forma casual, procedían de situaciones de miseria y pobreza. Se trataba de un sistema a la vez moralista, clasista y paternalista, que no acusaba tanto a los menores de edad como a las perniciosas influencias de su entorno, y que mostraba fe en la capacidad de respuesta del ser humano ante estímulos positivos para la modificación de conductas. Sin embargo, a finales de los años 70 del siglo XX comenzó una serie de contrarreformas, como parte de un cambio más amplio en el sistema judicial, orientadas hacia objetivos más punitivos y mayor control, así como de una visión del comportamiento conflictivo de niños, adolescentes y jóvenes apoyada en imágenes de los mismos como “superdepredadores” o como seres intrínsecamente “violentos y peligrosos” (Shook, 2005).

En España, la transición ideológica hacia este nuevo paradigma tiene lugar a partir de la Constitución, cuando se comienza a ver necesario dotar a la persona menor infractora de las garantías jurídico-penales. Años después, en 1994 y 1997, se elaboraron sendos anteproyectos de ley que situaban al infractor menor de edad en un proceso similar al establecido para los adultos, pero con distintos enfoques. Uno apostaba por la “naturaleza penal” del procedimiento y de la ley, aplicable a niños y niñas a partir de los 13 años, mientras que en el otro se habla de la “naturaleza no penal” de la norma y de su carácter sancionador-educativo. La ley que por fin ve la luz, es un extraño híbrido entre las dos posiciones anteriores, aunque con clara victoria para el enfoque incriminador (Ríos, 2001). Dicho carácter híbrido puede observarse explícitamente expresado en la exposición de motivos, que define a la ley como de “naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa”.

De este modo, según reza literalmente el artículo primero de la Ley 5/2000, ésta se aplicará para exigir la responsabilidad de las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales. Para Ríos (op. cit.: 241):

“Hemos pasado de un imaginario social en el que el niño era un ser vulnerable y digno de protección por parte del entorno adulto responsable a otro en el que el niño es percibido como un ser peligroso del que urge defenderse y al que atribuimos derechos pero, al tiempo, hurtamos efectiva protección. Se realiza de este modo una mutación de papeles de muy graves consecuencias: al niño se le convierte en adulto para responder ante el sistema penal y el adulto se infantiliza desresponsabilizándose de sus obligaciones”.

### CONCILIACIÓN E IGUALDAD

Las medidas para facilitar la conciliación entre la vida familiar, personal y laboral de hombres y mujeres que abordan las leyes 39/1999 (de conciliación) y 3/2007 (para la igualdad) puede suponerse que resultan beneficiosas para los niños y niñas en la medida en que faciliten la convivencia así como la atención y los cuidados que reciben de sus padres y que están en consonancia con lo establecido en el artículo 5 de la CDN<sup>4</sup>. Sin embargo, no hay ninguna mención de la Convención en la exposición de motivos de estas dos leyes ni, por supuesto, en su articulado. El fundamento de ambas se sitúa, antes bien, además de en la Constitución Española, en la Convención de las Naciones Unidas de toda forma de discriminación para la mujer, en la Conferencia de Beijing o en Tratados o directivas de la Unión Europea. La segunda de las normas mencionadas resulta ser mucho más ambiciosa que la primera, que en su propio título menciona solo a “las personas trabajadoras”. Ambiciosa en lo que se refiere, parece ser, a la igualdad de las mujeres adultas con los hombres adultos, porque las niñas solo aparecen mencionadas una vez en el texto, en el Título II, Capítulo I: Principios Generales, y ello de la siguiente manera:

“Artículo 14.6. La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas...” (la cursiva es nuestra).

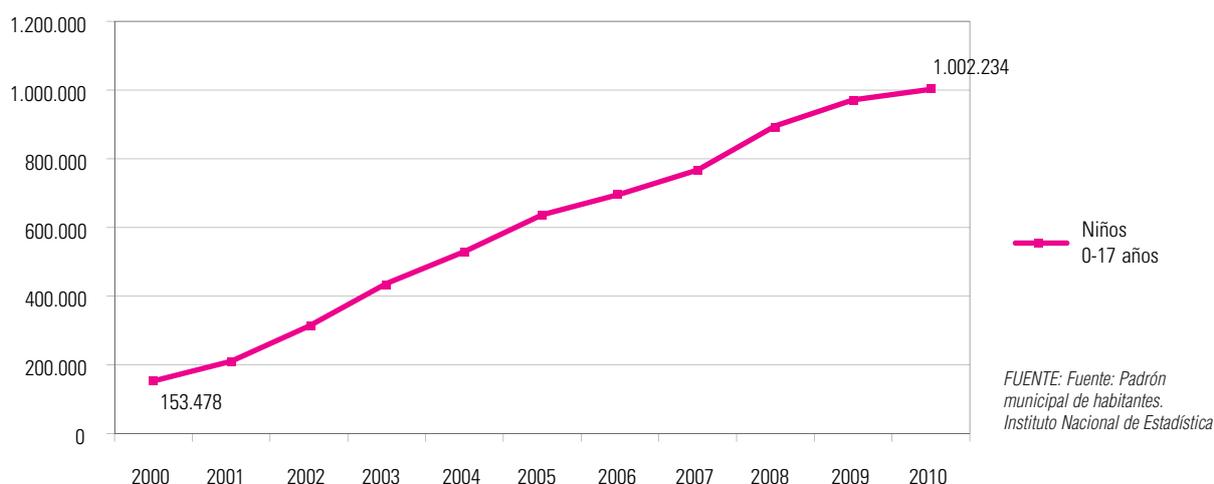
Los niños (varones) no aparecen en el articulado, aunque sí el genérico “menor” o “menores” en las disposiciones adicionales destinadas a dar nueva redacción a otras normas legales que quedarán modificadas por efecto de esta ley. En esas ocasiones los niños y niñas aparecen principalmente como “cargas” familiares de las que el Estado se compromete a aligerar especialmente a las mujeres.

4. Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

## LEY DE EXTRANJERÍA

Según Cachón (2003) en 1985 comienza una segunda etapa en el proceso de lo que el mismo llama “constitución de la España migrante”. Para el autor, esta etapa está caracterizada, entre otras cosas, por comenzar en ella la reagrupación familiar, por la aparición de cierta migración infantil, así como una incipiente “segunda generación”. El aumento de la población infantil de origen extranjero se produce de forma especialmente acelerada en la última década (Gráfico 6) pasando a representar el 16,6% del total de la población extranjera en 2000 al 17,4% en 2010. También aumenta en ese mismo periodo la proporción de población infantil extranjera sobre la española de 0 a 17 años. De este modo, mientras en 2000 representaba el 2,1% del total de la población infantil, en 2010 alcanza el 13,8%. (Ver **Gráfico 6**).

**Gráfico 6. Evolución de la población infantil extranjera**



El estatuto jurídico de los niños de origen extranjero en España está definido, igual que el de los adultos, en la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuya última reforma se ha realizado mediante la Ley Orgánica 2/2009. Las menciones a la situación y los derechos de los niños extranjeros en la ley se realizan de forma dispersa, acompañando a las cuestiones establecidas con carácter general. En todo caso, los niños y niñas, esto es, los extranjeros menores de 18 años aparecen citados específicamente en los artículos:

- Art. 9, relativo al derecho a la educación básica, gratuita y obligatoria para los menores de 16 años y a la posobligatoria a los menores de 18, así como al sistema de becas y a las titulaciones correspondientes.
- Art.12, sobre derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.
- Art.14, sobre derecho a la seguridad social y los servicios sociales, con especial mención de los menores de 18 años en situación de discapacidad.
- Art.17, citados entre los familiares reagrupables.
- Art. 35, relativo a los menores no acompañados.
- Art. 41, excepciones a la autorización de trabajo donde los niños extranjeros están en edad laboral.

La situación jurídica de los niños y niñas que llegan a España sin la compañía de un adulto que vele por ellos (los etiquetados como “menores no acompañados”) es la que viene causando mayores dificultades a los niños, en lo que se refiere a su interpretación y aplicación. En las conclusiones de un reciente informe (Consejo General de la Abogacía Española y UNICEF, 2009) se señalan, entre otros problemas: la confusión o contradicción entre la normativa autonómica y la legislación estatal en la misma materia, sin existir un órgano central homogeneizador que marque directrices de obligado cumplimiento; la falta de coordinación entre comunidades autónomas en detrimento de la protección efectiva de la persona menor; asimismo, las diferentes prácticas administrativas en la forma de cumplir la ley y asumir la tutela de los niños.

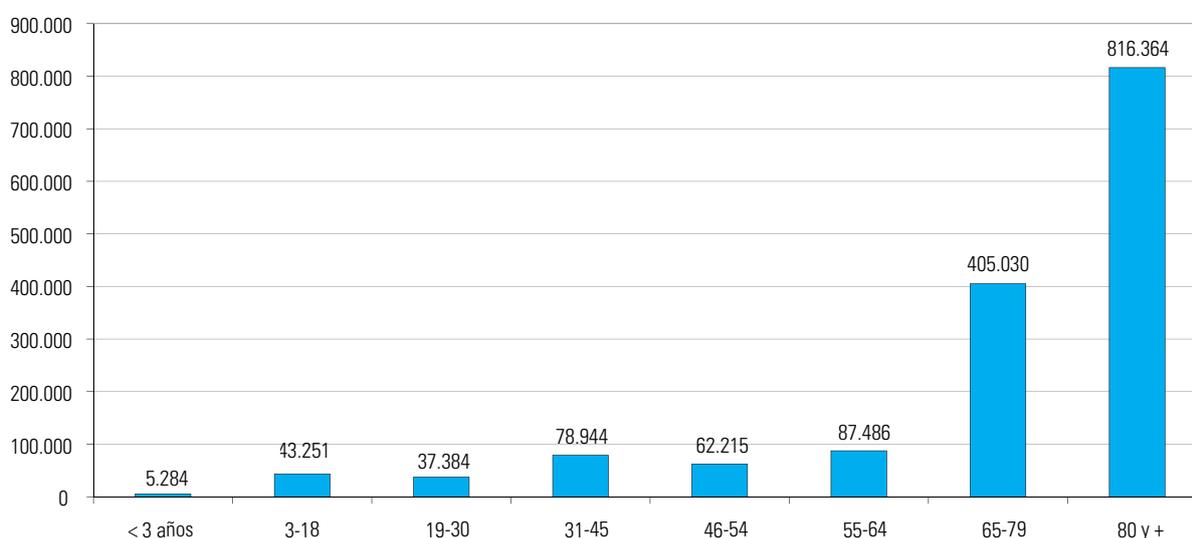
## PROTECCIÓN A LAS SITUACIONES DE DEPENDENCIA

La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, tiene por objeto regular las condiciones que garanticen igualdad de trato en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia. Como titulares de derechos la ley contempla a todos los españoles que se encuentren en situación de dependencia en alguno de los grados esta-

blecidos. Los niños y niñas por lo tanto, son titulares, por sí mismos, del derecho a beneficiarse de las prestaciones del sistema público que se establece en esta ley.

En una disposición adicional se fija un instrumento de valoración específico para los niños menores de 3 años y asimismo se anuncia un plan integral para los menores de esta edad, que contemple las medidas a adoptar para la atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales. Por otra parte, el requisito de tener una antigüedad de residencia en España de 5 años, la ley lo entiende como exigible a quienes ejerzan la guarda o tutela de la persona menor de 5 años de edad que pueda ser titular del derecho. Aunque la exposición de motivos no lo menciona, las disposiciones de esta ley bien puede decirse que responden a lo establecido en el artículo 23 de la CDN, referido a los derechos de los niños que se encuentran mental o físicamente impedidos, a recibir cuidados y adiestramiento especiales para lograr su autosuficiencia e integración activa en la sociedad. Quizá este silencio se deba a que este sistema de protección estaba pensado en principio para las personas mayores y personas adultas con discapacidad en situación de dependencia. No obstante, esto no ha impedido que haya niños y niñas que ya disfruten de su derecho, si bien, como es deseable, en menor número que lo hacen las personas de mayor edad (Ver **Gráfico 7**).

**Gráfico 7. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Solicitantes por tramo de edad (Febrero 2011)**



FUENTE: Instituto de Mayores y Servicios Sociales-IMSERSO.

## b) En la senda de la Convención

A raíz de la ratificación de la CDN, en distintos países ha comenzado a implantarse la figura del *Children's Ombudsman*, Defensor del Menor o Defensor de los Niños. En el caso español, la Ley de Protección Jurídica del Menor ya citada establece, en su artículo 10, que uno de los Adjuntos del Defensor del Pueblo se hará cargo permanentemente de los asuntos relacionados con los niños, los cuales, para la defensa y garantía de sus derechos, pueden presentar sus quejas ante él. En el ámbito autonómico, algunas Comunidades han creado también órganos para la protección y promoción de los derechos de la infancia, bien sea específicos Defensores de los derechos de los niños (caso de Andalucía y Madrid) o bien delegados adscritos al correspondiente Defensor del Pueblo de la respectiva Comunidad.

De acuerdo con las orientaciones de los organismos internacionales, los Defensores deben estar capacitados para proteger y defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, velar por la correcta aplicación de las leyes y prácticas y hacer frente a las denuncias que puedan presentarles relativas a violaciones individuales de los derechos, así como fomentar o realizar investigaciones y promover la sensibilización sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estos, a su vez, deben tener la oportunidad de denunciar las violaciones de sus derechos ante el propio Defensor y también por medio de procedimientos de reclamación que deben estar establecidos en todos los servicios utilizados por ellos.

Por otro lado, en 1999 fue creado, en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Observatorio de la Infancia, como un órgano de ámbito estatal que tiene por finalidad la de mantener un sistema de información centralizado y compartido con capacidad para vigilar y hacer seguimiento del bienestar y calidad de vida de la población infantil y de las políticas públicas que

le afectan. Este sistema de información integral debe servir para orientar el diseño de las políticas y para compartir información fiable entre las diferentes administraciones y organizaciones sociales. Pero, además, este Observatorio, debido a su composición ampliamente representativa de los distintos agentes, públicos y privados, permite que a su naturaleza principal se añada una labor de actuación conjunta y de aunar las aportaciones de todos los agentes en él representados. También algunas Comunidades Autónomas, en los últimos años, han tomado la iniciativa de constituir sus propios Observatorios de Infancia de ámbito regional. No todos estos Observatorios siguen el mismo esquema de funcionamiento, ni realizan un trabajo con el mismo contenido, pero, en todo caso, sus objetivos finales sí son similares a los del estatal.

En la Cumbre de Naciones Unidas sobre la Infancia, celebrada en 2002, España y el resto de los países participantes suscribieron una Declaración y un Plan de Acción a nivel mundial contenidos en el documento *Un mundo apropiado para los niños y niñas*. Por este motivo, y atendiendo también a las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, tras el examen del II Informe español sobre la aplicación de la CDN, se procedió a elaborar y poner en práctica el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) para el periodo 2006 a 2009. El Plan constaba<sup>5</sup> de 11 objetivos estratégicos referidos al establecimiento de sistemas de información compartidos, coordinación entre administraciones públicas, apoyo a las familias, sensibilización social, atención a la infancia en riesgo, educación y salud de calidad, protección del medio ambiente así como a garantizar el ejercicio de la participación efectiva de los niños como ciudadanos de pleno derecho.

Aparte de este plan de ámbito nacional, que implica a distintos departamentos ministeriales y administraciones públicas, así como a ONGs y otras instituciones, en el momento de la redacción del PENIA se contabilizaba la existencia de Planes de Infancia en 11 de las 17 Comunidades Autónomas del Estado. Asimismo, en el ámbito local, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales en su caso, han articulado sus actuaciones para la infancia en forma de planes, que suelen incluir, además de la detección del riesgo social para los niños y la actuación asistencial en su caso, la promoción de sus derechos, especialmente los de participación.

### c) Evolución de la protección a la familia y los hijos

Los distintos tipos de prestaciones y ayudas orientadas a la compensación de las cargas familiares y a facilitar la vida familiar y laboral para las familias tienen una influencia directa en el bienestar de la infancia. Una combinación adecuada y suficiente de ayudas estatales y recursos económicos de los padres es la que puede garantizar el derecho de todo niño a una vida digna, tal y como establece el artículo 27 de la Convención.

Las asignaciones familiares por hijo a cargo de la Seguridad Social son las principales prestaciones de carácter económico que existen en España. A fecha de diciembre de 2008, había un total de 896.794 hijos menores de 18 años en el seno de las familias receptoras de estas prestaciones, es decir, un 11% del total de los niños que viven en España se estaba beneficiando de este tipo de ayudas. Se trata de una cobertura muy modesta que además sigue una evolución a la baja, pues en el año 2000 estas prestaciones alcanzaban al 16,2% de todos los niños. Del total de hijos perceptores, un 8,9% tenía algún tipo de discapacidad, porcentaje que se ha ido incrementando a lo largo del periodo analizado. (Ver **Cuadro 2**).

**Cuadro 2: Asignaciones familiares por hijo a cargo: hijos menores de 18 años, familias e indicadores. España 2000-2008.**

Año	HIJOS MENORES DE 18 AÑOS			Familias	% Población menor que recibe asignaciones	% Hijos con discapacidad ≥ 33% /Total
	Sin discapacidad	Hijos dicap. >=33%	Total			
2000	1.111.637	71.610	1.183.247	696.298	16,20%	6,10%
2001	1.016.532	71.762	1.088.294	645.155	14,80%	6,60%
2002	998.919	71.103	1.070.022	638.787	14,40%	6,60%
2003	975.002	72.646	1.047.648	625.982	14,00%	6,90%
2004	895.670	73.336	969.006	574.431	12,70%	7,60%
2005	865.404	73.871	939.275	557.355	12,10%	7,90%
2006	808.736	74.635	883.371	524.044	11,30%	8,40%
2007	759.594	76.587	836.181	496.026	10,40%	9,20%
2008	816.913	79.881	896.794	531.484	11,00%	8,90%

FUENTE: Informe estadístico 2008 del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

5. Actualmente está en elaboración el Segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia

Además de las asignaciones por hijo a cargo, la Seguridad Social provee a las familias de otras prestaciones de carácter periódico, como son las de maternidad y paternidad, que se perciben durante los periodos de descanso tras el nacimiento, adopción o acogimiento de hijos, así como la prestación no económica por cuidado de hijo o de menor acogido. Por lo que se refiere a las prestaciones por maternidad, éstas han ido creciendo año tras año hasta el 2008 por efecto del mayor número de nacimientos y también del mayor número de trabajadoras con derecho a esta prestación. Como consecuencia, la cobertura de estas ayudas sobre el total de nacidos sigue una evolución al alza, pasando de representar un 52,8% sobre el total de los nacimientos en 2002 a un 68% de los correspondientes a los dos últimos años.

Por otro lado, las familias pueden recibir también prestaciones económicas de carácter puntual, como consecuencia del nacimiento, adopción o acogimiento de un hijo. Algunas de estas ayudas se establecieron y otras se actualizaron en 2007 (Ley 35/2007, de 15 de noviembre), junto con las deducciones por nacimiento en el IRPF. Sus principales indicadores para los años 2008 y 2009 se resumen en el **Cuadro 3**.

**Cuadro 3: Prestaciones familiares de pago único, principales indicadores. España 2008-2009**

	2008			2009		
	Beneficiarios	Importe (Miles de euros/año)	Cuantía	Beneficiarios	Importe (Miles de euros/año)	Cuantía
Prestación económica por parto o adopción múltiples	9.687	21.823		9.001	22.912	
Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en los supuestos de:	14.763	16.564		21.145	21.779	
Familias numerosas	10.361	10.361	1.000	15.323	15.323	1.000
Familias monoparentales	4.253	4.253	1.000	5.622	5.622	1.000
Familias con madres discapacitadas	149	149	1.000	200	200	1.000
Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo (2)	57.723	144.307	2.500	49.576	123.940	2.500
Deducción por nacimiento o adopción de hijo en el IRPF (2)	425.584	1.064.108	2.500	393.023	982.557	2.500
Deducción de maternidad a favor de las personas dadas de alta en la Seguridad Social que tengan a cargo un menor de 3 años (3)	977.096	870.502		843.125	757.912	
<b>Total prestaciones de pago único</b>	<b>1.484.853 (1)</b>	<b>2.117.304</b>		<b>1.315.870 (1)</b>	<b>1.909.100</b>	

(1) El número real de beneficiarios es inferior al que figura en el cuadro, ya que los datos se han obtenido sumando el número de beneficiarios que tienen prestación económica por nacimiento en diferentes supuestos, pudiendo coincidir en varias de las prestaciones.

(2) Esta prestación consistía en un único cobro de 2.500 euros (Ley 35/2007, de 15 de noviembre). Tenía una doble naturaleza: deducción fiscal en el IRPF y prestación no contributiva de la Seguridad Social para las personas que no tienen derecho a este beneficio fiscal.

(3) Se trata de una reducción de 1.200 euros anuales aplicada a la base imponible del IRPF por cada descendiente menor de tres años que genere derecho a la aplicación del mínimo por descendientes y, en los supuestos de adopción o acogimiento esta deducción se podrá aplicar, con independencia de la edad del menor.

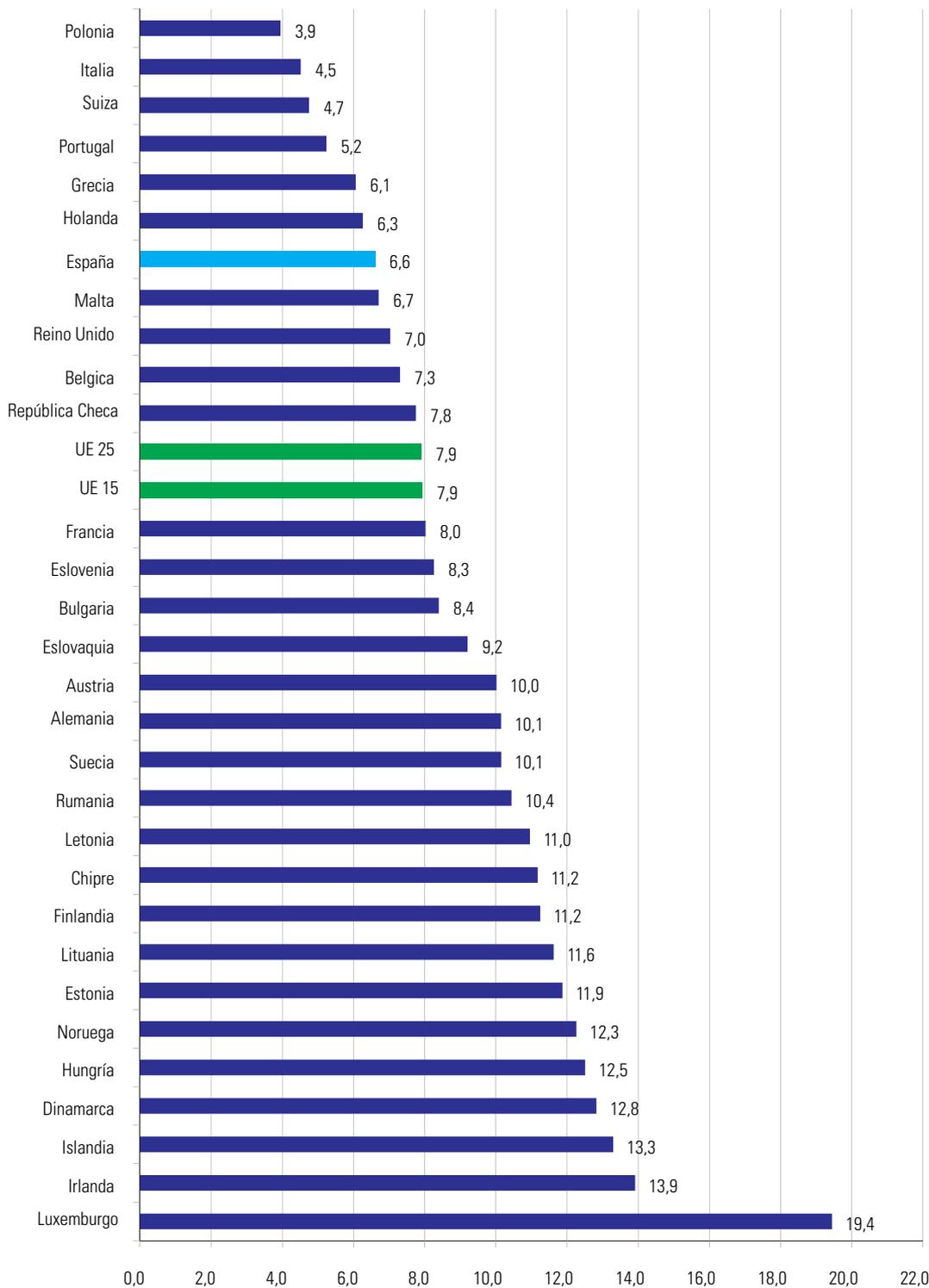
FUENTE: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

Respecto a las prestaciones no económicas por cuidado de hijos, también conocidas como excedencias por cuidado familiar, los datos disponibles informan de un crecimiento progresivo. En 2009 son 33.942 los trabajadores que se encuentran en este tipo de excedencia. En el 96% de los casos se trata de madres trabajadoras que abandonan temporalmente su actividad laboral para atender al cuidado de sus hijos.

El aumento de la cuantía de las ayudas y la creación de algunas de pago único, así como el aumento del número de plazas para la atención diurna de los niños de 0 a 3 años, han logrado mejorar la posición de España, en lo que se refiere a la parte del gasto en protección social que corresponde a la función Familia e Hijos, en relación al conjunto de los países europeos. De este modo, si el gasto en protección social a las familias representaba el 2,5% del total del gasto social en el año 1999, dicho gasto se había elevado hasta el 6,6% en 2008. A pesar de ello, España se situaba a una distancia de 1,3 puntos de la media de Europa en esta rúbrica (Gráfico

8). La supresión, a partir del primero de enero de 2011, de la prestación de 2.500 euros por nacimiento de hijo, así como la desaparición de algunas otras que se otorgaban por las Comunidades Autónomas, es de temer que terminen teniendo también una repercusión en estas proporciones, si bien en el sentido inverso. (Ver **Gráfico 8**).

**Gráfico 8. Porcentaje del gasto social destinado a la función Familia e Hijos (2008)**



NOTA: Los datos se refieren al Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social "SEEPROS" (en inglés ESSPROS). Siguiendo el Manual ESSPROS, "La Protección Social abarca todas las intervenciones de entes públicos y privados que persiguen aliviar a los hogares y a los individuos de la carga de un conjunto determinado de riesgos o necesidades, siempre que no esté involucrado simultáneamente ningún arreglo recíproco ni individual". Uno de los capítulos en los que Eurostat organiza la información sobre el Gasto en Protección Social es el de Familia / Infancia, que consiste en ayudas monetarias o en especie (excluyendo la atención sanitaria) ligadas a los costes del embarazo, del nacimiento y adopción, a la crianza de niños y al cuidado de otros miembros de la familia.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat.

## EN RESUMEN

En la década de los años 90 en España se abordó con entusiasmo la puesta en marcha de diferentes medidas legales y políticas encaminadas al cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención de los Derechos de los Niños.

Este entusiasmo parece haber ido declinando con el transcurrir del tiempo, a la vez que se produce un nuevo cambio de mentalidad en el conjunto social con respecto a la infancia, que aparece en las representaciones sociales como un colectivo dotado de excesivos derechos y nulas responsabilidades. La visión optimista de la infancia se desvanece, y los niños, niñas y adolescentes son vistos bien como víctimas, bien como seres peligrosos para sí mismos y para los demás. Los problemas de los niños se convierten en problemas para la sociedad, que reclama mayor control y mayor dureza, para conjurar sus propios miedos<sup>6</sup> y hacerlos retornar al deseado orden adulto.

La visibilidad de los niños se debilita en los ámbitos de las políticas nacionales de carácter general (desaparición de una Dirección General y un Centro de Estudios propio, ausencia de mención en importantes leyes que reconocen derechos civiles y sociales), a la vez que aumenta en el ámbito local, aunque asociada sobre todo a actividades de participación que no siempre superan un nivel superficial.

No acaban de arrancar unas políticas de ayudas decididas y centradas en los niños, sino que se mantiene la visión instrumental de los mismos (en la ayuda de 2.500 euros se trataba de “nacimientos” no de niños o niñas) como cargas familiares, que se ayuda a soportar, o no, según lo permitan los presupuestos.

6. Ver Gaitán (2010).

## 1.3. Propuestas de mejora: los derechos de los niños en las políticas públicas

Hay dos preguntas que se derivan del análisis realizado en los dos apartados precedentes. La primera de ellas es la siguiente: ¿ha cambiado algo y en qué sentido la posición de los niños frente a sus derechos a partir de la ratificación por España de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas? La segunda pregunta se refiere, como es lógico, al futuro: a la vista también de los datos mostrados ¿cuáles serían las acciones necesarias para dotar claramente a las políticas públicas de un enfoque de derechos para niños y niñas?

Con respecto a la primera de las preguntas, es fácil observar, a la vista de la información recogida, cómo, a partir de la promulgación de la Constitución Española en 1978 existió un interés en dotar a los niños de algunos de los derechos de ciudadanía (civiles, sociales y políticos) que les corresponden como personas. Las reformas legales así como las políticas diseñadas e implantadas en el periodo que media entre la Constitución y la Convención, transformaron la visión de los niños e influyeron de forma muy notable en su bienestar.

En el periodo siguiente ven la luz dos importantes normas estatales que regulan la posición de los niños ante la ley e incorporan la Convención en la legislación española, si bien nos atrevemos a decir que su impacto es distinto del que tuvieron las del periodo anterior. La primera de ellas (la ley 1/1996) porque reúne, en un mismo texto derechos y formas de realización de los mismos que ya se estaban aplicando, y no aporta novedades tan importantes como las que ya se habían producido anteriormente. La segunda (ley 5/2000) porque, respetando la Convención, se inclinó antes por un proceso penal y por un procedimiento sancionador que por explorar otras vías, como las que sugiere el artículo 40.3.b) de la CDN<sup>7</sup>, sin que ello haya logrado, no obstante, satisfacer las ansias de castigo que se ponen de manifiesto en algunos sectores de la opinión pública ante ciertos hechos delictivos, muy graves sí, pero muy puntuales, cometidos por los niños.

Un aspecto en el que las autoridades públicas, sea estatales, autonómicas o locales, se han mostrado muy activas a partir de la Convención, ha sido el de la promoción del conocimiento de los derechos del niño, tanto entre los propios llamados a ser protagonistas de los mismos, como en el de todas aquellas instituciones y personas adultas en general llamadas a respetarlos. Es por eso que se hace aún más patente el contraste entre esa posición retórica muy favorable (y poco costosa) hacia los derechos de los niños y la debilidad del sistema de ayudas para que todos ellos puedan disfrutar de un nivel de vida digno.

En el siguiente capítulo se verá con detalle el impacto de algunas de las políticas fiscales y las transferencias monetarias en la infancia, que en el presente se han dejado solamente apuntadas. En todo caso hay que destacar que, se tomen los indicadores que se tomen, en una perspectiva comparada España siempre aparece en los últimos lugares en lo que se refiere a la protección social de la infancia, sea con beneficios que recibe directamente o sea con los que le alcanzan a través de su familia. Esto significa que, también en una perspectiva interna, el esfuerzo que se orienta al bienestar de los niños no se corresponde con su importancia como grupo poblacional, y, menos aún, con su papel fundamental en el proceso reproductivo de la sociedad, como relevo generacional.

Y a través de esta reflexión llegamos a la segunda pregunta que nos planteábamos al principio del presente apartado, esto es: ¿qué perfil deberían tener unas políticas públicas comprometidas con la infancia en España? Desde nuestro punto de vista, que en buena parte coincide con las recientes recomendaciones del Comité de Derechos del Niño a nuestro país<sup>8</sup>, serían tres las líneas políticas más importantes:

1. En el ámbito legal: introducir una visión transversal (una “lectura” o mainstreaming de infancia) en todas las normas que, directa o indirectamente, puedan afectar a su bienestar.
2. En el ámbito de la protección social: Contar con presupuestos de infancia diferenciados y suficientemente dotados, en los diferentes niveles de gobierno del estado. Para ello habría que partir de la definición del “paquete mínimo de beneficios para los niños”<sup>9</sup> e ir estableciendo plazos para completarlo a través de planes con metas bien definidas y cuantificadas.

7. Artículo 40.3.b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

8. Ver UNICEF (2010) y Comité de los Derechos del Niño (2010).

9. Ver Bradshaw, J. (2007)

**3.** En el ámbito de la gestión pública: lograr una efectiva coordinación interterritorial y con la administración central que permita superar los defectos que se vienen arrastrando en el sistema público de atención a la infancia y que van, desde la ausencia o mala calidad de los sistemas de información, hasta la diferente aplicación de la norma o la existencia de normativa autonómica diversa que conduce a un diferente trato a los niños, dependiendo del ámbito territorial en el que se desarrolle su vida.

De forma compatible con estas líneas de acción a medio y largo plazo, la urgencia de los acontecimientos conduce a tomar en consideración la conveniencia de adoptar estrategias de ataque inmediato frente a tres problemas destacados que afectan al bienestar de los niños en España actualmente. Se trata de la pobreza infantil, de los derechos de los niños extranjeros, en especial de los que vienen solos al país, y de la atención de los niños y niñas en los centros de protección.

La pobreza infantil se viene mostrando como un fenómeno que perdura y en el que España no ha logrado despegarse de unos niveles impropios de la posición que ocupa como potencia económica mundial incluso en tiempos de crisis. Las políticas sociales tienen un papel clave en la prevención de la pobreza infantil, tanto como en la corrección de sus efectos más negativos. A la vista de los datos, que reiteradamente nos vienen mostrando la débil posición de los niños en lo que hace a la distribución de la riqueza, se hace necesaria una estrategia nacional de lucha contra la pobreza y la exclusión infantil.

Las políticas públicas dirigidas a los niños de origen extranjero bien podrían ser calificadas también de lucha contra el riesgo de exclusión social de los mismos. Dentro del grupo de niños extranjeros coexisten realidades muy distintas, y cada una de ellas requiere un cuidadoso diseño de actuaciones, orientada siempre por la noción de los derechos que asisten a todos los seres humanos cuando son niños, y que están recogidos en las leyes nacionales y en los tratados internacionales. Aunque la situación de los niños que viajan y llegan al país solos, sin la compañía de sus padres o de otros adultos de referencia, es muy distinta de la de aquellos que vienen para reunirse con alguno de sus progenitores que emigró, entre otras razones, con el ansia de proporcionarles a ellos una vida mejor, ambos comparten al menos dos problemas esenciales: el sufrimiento y el desarraigo. Unas políticas públicas orientadas a la integración de los niños de origen extranjero de forma respetuosa con sus derechos reconocidos universalmente, deberían poner el foco especialmente en los problemas que ellos sufren, antes que, o no solo, en la extrañeza que causa su presencia.

Los niños que se encuentran bajo la tutela de las instituciones del Estado y dentro del sistema de protección son niños especialmente vulnerables, que han padecido diferentes formas de abandono o de abuso por parte de los adultos que son responsables de su cuidado. La obligación que atañe a las autoridades públicas de actuar en beneficio del interés superior de los niños es la que conduce a adoptar medidas de separación de la familia y de acogida en un centro residencial. Esta legitimación reforzada para actuar en beneficio de los niños conlleva también unas obligaciones que ayuden a balancear la diferencia de poder entre adultos y niños que se produce cuando estos últimos se encuentran en el sistema de protección. De esta manera, el mismo artículo 3 de la CDN que establece el principio del interés superior del niño, señala también la obligación de velar por el cumplimiento de las normas de seguridad, sanidad y número y competencia del personal de las instituciones, servicios y establecimientos encargados de su cuidado. Por otro lado, en el artículo 25 de la Convención se reconoce el derecho del niño internado en un establecimiento para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental, a un examen periódico del tratamiento al que esté sometido y de las demás circunstancias de su internamiento. Todo ello sin olvidar que el artículo 12 de la Convención no hace excepciones en lo que se refiere al derecho de todo niño de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte.

Encontrar la mejor combinación entre políticas universalistas, que alcanzan a todos los niños, con políticas focalizadas, que se concentran en segmentos concretos de la población infantil o bien del tipo de problemas que la afectan, es uno de los desafíos a los que se enfrenta cualquier política de infancia respetuosa con los derechos de los niños y orientada a su bienestar (Gaitán, 2006b:79). Las líneas prioritarias que hemos señalado y que atañen al ámbito legal, al de la protección social y al de la gestión pública, son las políticas de tipo generalista, universalista, que han de ser combinadas, a nuestro juicio, con las políticas focalizadas en la pobreza, los niños de origen extranjero y el acogimiento en centros de protección, en el diseño actual de las políticas de infancia en España.

# Referencias

- Alberdi, I. (1995) (Dir.) *Informe sobre la situación de la familia en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Bradshaw, J. (2007) "Child benefits packages in 22 countries", en *Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Cachón, L. (2003) "La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad" *Migraciones*, nº 14, 219-314.
- Consejo General de la Abogacía Española y UNICEF España (2009) *Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. Madrid: CGAE, UNICEF, BANESTO
- Comité de los Derechos del Niño (2010) *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España. CRC/C15/Add.185*. Ginebra: Naciones Unidas
- FOESSA (1994) *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Gaitán, L. (1999) *El espacio social de la infancia. Los niños en el Estado de Bienestar*. Madrid: Comunidad de Madrid. Consejería de Familia y Asuntos Sociales.
- (2006a) *Sociología de la infancia*. Madrid: Síntesis.
- (2006b) "El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños" *Política y Sociedad*, Vol.43 Núm. 1:63-80.
- (2010) "Sociedad, infancia y adolescencia ¿de quién es la dificultad" *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, 17, 29-42.
- Garde, J.A. y Pascual, B. (1999) "El debate sobre el Estado de Bienestar: punto y seguido" en J.A. Garde (ed.) *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*. Madrid: FUHEM.
- Infancia y Sociedad (1990) *Infancia y sociedad. Revista de Estudios*. Nº 1.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1991) *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994) *La infancia en cifras. Nº 3. Población menor de 18 años en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Moretón, M. F. (2006) "La adaptación de nuestro Derecho a la Convención" en Villagrasa, C. y Ravellat, I. (Coord.) *El desarrollo de la Convención sobre los Derechos del Niño en España*. Barcelona: Bosch.
- Ríos, J. (2001) "La ley de responsabilidad penal de los menores: Cambio de paradigma: del niño en peligro al niño peligroso. *Revista ICADE*. Núm.53, 203-241.
- Shook, J. J. (2005) "Contesting Childhood in the US Justice System. The transfer of juveniles to adult criminal court" *Childhood*, Vol. 12(4), 441-478.
- Therborn, 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: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Torreblanca, J. (2010) "La LODE. 25º aniversario de la promulgación de una ley. *CEE Participación Educativa*, 14, 18-28.
- UNICEF (2010) *La infancia en España. 2010-2011*. Madrid: UNICEF.

## Capítulo 2

# EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MONETARIAS EN LA INFANCIA

**OLGA CANTÓ**

*Doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo.*

Varios estudios empíricos concluyen que las consecuencias de experimentar pobreza durante la infancia tienden a persistir a lo largo de la vida del individuo. En este sentido, un trabajo reciente de Figari *et al.* (2009) subraya la importancia de la evidencia que ofrecen Ermisch *et al.* (2001) sobre la desventaja que sufren en su vida adulta los niños que crecen en familias pobres y que se refleja en la calidad de sus empleos, en la educación que alcanzan, en la salud y, en general, en su situación social. Otros trabajos, como Magnuson y Votruba-Drzal (2009), inciden también en eso y, además, explican que cuando la pobreza es intensa y persistente en el tiempo, hay indicios para pensar que el ambiente familiar se deteriora a través de una menor inversión de tiempo y recursos de los adultos en los niños, lo que inevitablemente genera un menor capital social para el futuro.

El análisis del nivel y la evolución de la pobreza infantil en países ricos ha empezado a suscitar un mayor interés tras la constatación de que, a pesar de su alto nivel de renta per cápita, algunos países de la OCDE registran tasas altas de pobreza infantil que, en ciertos casos, son incluso crecientes a lo largo de los últimos años (UNICEF, 2005). España es uno de los países de la Unión Europea donde el nivel de pobreza infantil ha sido más alto en la última década. La tasa de pobreza infantil española se ha mantenido por encima del 20 por ciento desde 1994 y alcanza el 24.1% en 2008 mientras que las tasas de pobreza adulta, aunque también altas, no superaron el 19 por ciento. Ayala *et al.* (2006) y Ayala y Cantó (2009) indican que la brecha de pobreza entre hogares con y sin hijos en España se incrementó durante los años noventa del pasado siglo y se ha mantenido estable durante la primera década de éste. Además, otros autores como Gradín y Cantó (2009) subrayan que la incidencia de la pobreza de carácter crónico en los hogares con hijos menores de 18 años en nuestro país es más del doble que en otros países de la Unión Europea.

En general, las políticas públicas a favor de la infancia pueden ser articuladas de muy diversas maneras y, según Esping-Andersen (1999), habitualmente las políticas elegidas dependen de la tipología del Estado de Bienestar en el que se integra cada país, reflejando sus prioridades de intervención pública de protección a la infancia. Los objetivos de la Estrategia Europea para el empleo tanto en 2010 como en 2020 subrayan la necesidad de promover la igualdad de oportunidades en los países de la Unión e incrementar la participación de padres y madres en el mercado de trabajo a través de mejoras en las posibilidades de conciliación laboral y familiar. Todo ello, como parece claro, está íntimamente ligado a que en el diseño de políticas públicas nacionales se considere prioritaria la reducción de las tasas de pobreza infantil (véase Comisión Europea, 2008). En efecto, como indican Vlemminckx y Smeeding (2001) las políticas de incremento del empleo juegan un papel clave por la elevada correlación entre pobreza infantil y porcentaje de hogares donde ningún adulto está empleado. En todo caso, estas políticas de fomento del empleo han de estar vinculadas a la reducción de barreras al empleo ligadas a la necesidad de conciliar vida laboral y familiar y, con este objetivo, muchos países disponen de políticas de reducción del coste de los hijos a través de reducciones impositivas, prestaciones monetarias o sistemas de cuidados infantiles de carácter público para las familias. En la Unión Europea, como concluyen Corak *et al.* (2005) y Figari *et al.* (2009), el peso de las políticas públicas dirigidas a la infancia es muy heterogéneo

**Nota:** Los resultados que se presentan aquí están basados en EUROMOD versión 3.0. EUROMOD es mantenido, desarrollado y gestionado por el Institute for Social and Economic Research (ISER) en la University of Essex (Reino Unido), en colaboración con equipos nacionales de los países miembros de la Unión Europea. Estamos en deuda con muchas personas que han contribuido al desarrollo de EUROMOD y con la Comisión Europea por su financiación. Los resultados obtenidos y su interpretación son responsabilidad de los autores. La autora desea agradecer la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación (ECO2010-21668-C03-03/ECON) y la Xunta de Galicia (10SEC300023PR) para sus actividades de investigación

y así también lo será su impacto sobre la pobreza de ese colectivo. En todo caso, conviene tener en cuenta que el impacto de las políticas generales de impuestos y transferencias, no específicamente dirigidas a la infancia, también condicionan de manera relevante la situación de bienestar económico de los niños en los países desarrollados.

En el caso español, el fuerte crecimiento del empleo y la reducción de la tasa de pobreza de los sustentadores principales del hogar y del número de niños en hogares sin empleo en los últimos quince años no han evitado que la tasa de pobreza infantil se mantuviese por encima del 20 por ciento desde 1994. Así, la mejora de la situación laboral de los adultos del hogar no se ha visto reflejada en una mejora observable del bienestar relativo de los niños. Tampoco se han producido en este periodo significativas mejoras en la intensidad de las políticas fiscales dirigidas a las familias, ya que las reformas del sistema impositivo desde finales de los años noventa han supuesto reducciones en la recaudación total que, a grandes rasgos, no han sido compensadas por ganancias de progresividad del impuesto para los hogares con hijos. En términos de gastos públicos, es bien conocido que, por un lado, el gasto social en España se ha mantenido persistentemente por debajo del que destina la media de los países de la Unión Europea y que, además, por otro lado, las políticas generales de gasto en pensiones y prestaciones por desempleo en nuestro país tienen un impacto muy limitado sobre la pobreza infantil en comparación con el que tienen en otros países de la Unión según los resultados de Ayala *et al.* (2006) y Ayala y Cantó (2009). En cuanto al peso de las políticas específicas de infancia, el reducido peso del gasto social en familia e hijos nos indica que en el contexto europeo, de nuevo, España se encuentra por debajo de la media de los países de la Unión.

A lo largo de los últimos diez años se han desarrollado en nuestro país algunas políticas nacionales y regionales que suponen, al menos, un primer paso en el objetivo de mejorar los recursos destinados a los niños y que quizá impulsen la toma de conciencia social en este tema. En general, estas políticas han tenido presupuestos limitados pero, de todos modos, estos cambios han supuesto un aumento en el peso del gasto monetario en familia e hijos sobre el total del gasto social del 4,6 por ciento en 2001 al 6,6 por ciento en 2008 y, hasta ahora, que sepamos, no hay evidencia empírica respecto al potencial impacto de todas estas reformas sobre la renta disponible de las familias. Una de las razones por las que encontramos tan poca información sobre el tema es que las políticas llevadas a cabo son significativamente diferentes por territorios, tanto en su diseño como en su relevancia económica, y, en este momento, aún hay una importante falta de sistematización de la información sobre las desgravaciones fiscales y las prestaciones monetarias que existen en todos los niveles de gobierno. Además, estas prestaciones no son declaradas de forma específica en la principal fuente estadística para el análisis de la renta de las familias como es la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el INE, lo que dificulta el análisis empírico.

El conjunto de políticas de protección económica a familias con hijos incluyen políticas en dinero (43% del total en 2008) y en especie (57% del total en 2008). El objetivo de este trabajo es realizar una evaluación del impacto de las políticas en dinero existentes en 2008 en nuestro país sobre la pobreza infantil utilizando herramientas de microsimulación de políticas públicas<sup>1</sup>. Para ello, en primer lugar, ofrecemos una descripción de la extensión y diversidad de las políticas en vigor en 2008 en el Estado y en las Comunidades Autónomas. Estas políticas comprenden aquellas más relevantes de carácter fiscal, es decir, las reducciones fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y las de prestaciones monetarias públicas por hijo a cargo o por nacimiento. Posteriormente evaluamos el impacto de todas estas políticas sobre la tasa de pobreza infantil en nuestro país en ese año. Para simular el impacto de las políticas regionales sobre la pobreza infantil en España evaluamos sus efectos sobre la renta disponible de los hogares en el caso de que éstas hubiesen sido implementadas en todo el país<sup>2</sup>.

La estructura del trabajo es la siguiente. En primer lugar, en la próxima sección analizamos la situación de pobreza infantil en España por territorios. Posteriormente, en la sección 2 describimos la extensión y características de las diversas políticas de desgravaciones y de prestaciones monetarias dirigidas a las familias en las distintas Comunidades Autónomas y en el Estado a lo largo de la primera década de este siglo y el proceso de incremento de gasto en políticas de familia e infancia en los últimos años. Finalmente en la sección 3 presentamos los resultados de la microsimulación de políticas públicas que nos permite discutir la relevancia potencial de diferentes políticas impositivas y de gasto público sobre la tasa de pobreza infantil. En la última sección presentamos las principales conclusiones de todo el análisis.

**1.** El modelo se denomina EUROMOD y es un modelo de microsimulación para la Unión Europea de tipo Tax-Benefit, es decir, de impuestos y prestaciones, para la Unión Europea que permite calcular, de manera comparable, los efectos sobre las rentas familiares de cambios en los impuestos, las cotizaciones y las prestaciones sociales para la población de cada país y para la UE en conjunto. El modelo también se puede utilizar para evaluar los efectos de las políticas fiscales y de prestaciones sobre la pobreza, la desigualdad, los incentivos y el gasto e ingreso público, por lo que puede medir el coste de hipotéticas reformas, valorar opciones de mecanismos de financiación de las mismas, etc. (para más información véase Sutherland, 2001 y Sutherland, 2007).  
**2.** El impuesto que se simula en el ejercicio de microsimulación es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En cuanto a las prestaciones, no se incluyen en el análisis todas aquellas transferencias monetarias o cheques condicionados al consumo de bienes en especie (cheques de guardería, libros, etc.), ni tampoco las becas (de estudio, de comedor, etc.). Tampoco se simulan las prestaciones que las familias reciben para compensar salarios durante periodos de maternidad o paternidad ni por riesgo durante el embarazo. La descripción detallada del modelo está disponible en Adiego et al. (2010).

## 2.1. Evolución de la pobreza infantil por territorios

Con el objetivo de erradicar la pobreza infantil en el medio plazo, resulta evidente que analizar su incidencia en la población, conocer su evolución a lo largo del tiempo y entender cuáles son los factores que la explican es muy relevante. Diversos organismos internacionales como UNICEF o la Comisión Europea han elaborado informes específicos sobre la situación de pobreza infantil en países desarrollados (por ejemplo, UNICEF, 2005 y 2010a, Comisión Europea, 2008 y 2010), y en los últimos años hay un creciente volumen de producción académica centrada en el análisis de aspectos más específicos relacionados con la pobreza en la infancia (para el caso de España véase la recopilación de estudios en Ayala *et al.*, 2006; Ayala y Cantó, 2009; y UNICEF, 2010b).

En primer lugar es necesario delimitar qué entendemos por pobreza infantil. Debe quedar claro que, en general, los niños son pobres en la medida que lo son las familias de las que proceden, por lo que la pobreza infantil está íntimamente vinculada a la pobreza de los hogares con niños. La pobreza objeto de análisis puede centrarse por un lado en la pobreza monetaria o financiera, entendida como la carencia de recursos económicos suficientes en el hogar. Esto implica establecer un umbral de recursos del hogar (renta o gasto) por debajo del cual los niños que conviven en el hogar son considerados en riesgo de pobreza, pudiendo ser este umbral medido en términos absolutos (lo necesario para adquirir una determinada cesta de bienes) o relativos a la sociedad en la que se vive (un porcentaje de la renta media o mediana, generalmente el 60 por ciento de esta última). Este último criterio es el más habitual en la Unión Europea, y es el empleado por EUROSTAT y UNICEF en sus mediciones habituales. Sin embargo, es necesario destacar que la pobreza infantil suele también entenderse en un sentido más amplio, de carácter multidimensional, de manera que es preciso analizar no sólo la carencia de recursos económicos sino también la privación directa de ciertos bienes o servicios básicos (enfoque de la privación), o incluso abarcar las carencias en las relaciones sociales (enfoque de la exclusión social).

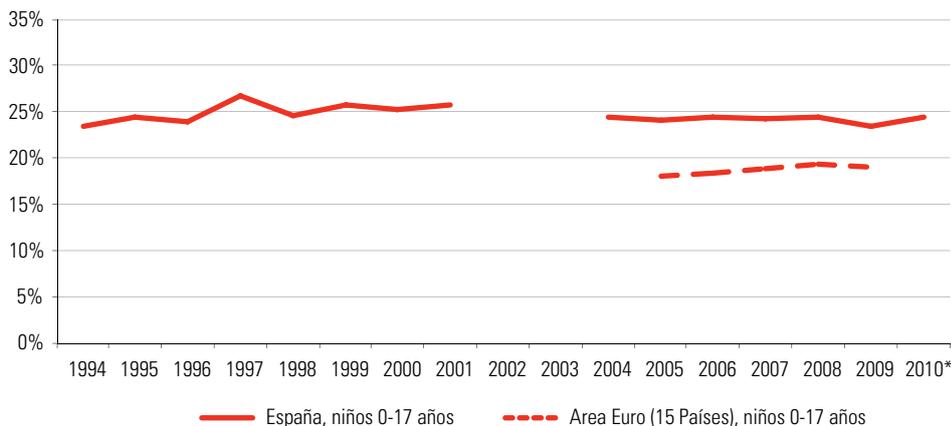
Los cambios políticos y socioeconómicos ocurridos en nuestro país en las últimas décadas fueron acompañados de mejoras muy sustanciales de todos los principales indicadores de bienestar infantil, como las tasas de mortalidad o de escolarización y otros indicadores materiales relacionados con las posibilidades de los niños de acceder a diferentes bienes de consumo –véanse algunos resultados en Cantó y Mercader-Prats (2002)– reflejando la transición española hacia una sociedad desarrollada. Estas mejoras en las condiciones de vida de los niños, sin embargo, no garantizan, por sí solas, que éstos se hayan beneficiado en la misma medida que el resto de la población del progreso económico experimentado en ese tiempo. Para poder determinar esto último es preciso adoptar un enfoque de carácter relativo.

Los estudios y datos disponibles hasta la fecha acerca de la pobreza infantil en España, desde un enfoque de pobreza monetaria relativa, indican que el riesgo de pobreza de los niños es mayor que el del resto de la población, y que dicho riesgo resulta ser uno de los más elevados de la Unión Europea de los 27 estados miembros. Además, se constata una evidente resistencia a su reducción, habiendo incluso experimentado un aumento en la segunda mitad de los años noventa, manteniéndose estable desde entonces. Los resultados que presentamos en el **Gráfico 1** confirman, con datos recientes, estos resultados.

Como agravante, cabe señalar que, además, la pobreza infantil tiene una mayor tendencia a la persistencia y a la recurrencia a lo largo del tiempo que la de otros colectivos (Gradín y Cantó, 2010). Es decir, los niños pobres lo son durante varios años seguidos y si salen en un año de la pobreza, tienen un elevado riesgo de volver a caer en esa situación al poco tiempo, lo que agrava las posibles consecuencias a largo plazo de estas experiencias. La evidencia empírica existente pone de relieve que las características que definen la pobreza infantil en España no son en absoluto universales. En algunos países europeos, como por ejemplo los países nórdicos, la pobreza infantil no sólo tiene una baja incidencia sino que es además inferior a la del resto de la población, y, en general, suele tener un carácter muy transitorio.

Para abordar el análisis de las políticas de reducción de la pobreza que existen en los diferentes territorios del Estado es interesante tener en cuenta el mapa de tasas de pobreza infantil por Comunidades Autónomas (CCAA) que nos

**Gráfico 1. Pobreza infantil en España y la UE-15: 1994-2010**



FUENTE: Construcción propia utilizando PHOGUE para periodo 1994-2001. EUROSTAT para periodo 2004-2009. Los resultados para 2010 se refieren a niños entre 0-16 y proceden del INE (resultados provisionales ECV para España, Noviembre 2010).

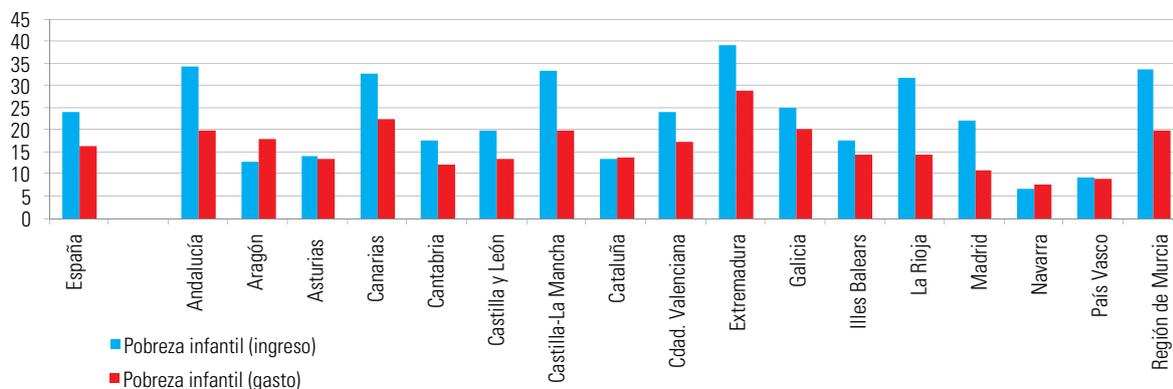
NOTA: La ausencia de datos para el periodo 2002-2004 es debida a que el PHOGUE dejó de realizarse en el 2001 y fue sustituido por EU-SILC (EUROSTAT). Los primeros resultados para España con esta nueva encuesta pertenecen a 2004

permita situar a cada territorio en una escala. En el **Gráfico 2** presentamos tasas de pobreza infantil por CCAA utilizando como medida del bienestar familiar tanto el ingreso como el gasto monetario del hogar y situando el umbral de pobreza en el 60 por ciento de la mediana nacional de la distribución del ingreso o gasto equivalente<sup>3</sup>.

Los resultados de este último gráfico nos indican que un grupo de 6 comunidades autónomas presentan tasas de pobreza infantil por encima de la media española: Extremadura, Andalucía, Región de Murcia, Castilla la Mancha, Canarias, La Rioja y Galicia. Todas ellas, excepto La Rioja, superan la tasa de pobreza infantil española con ambas variables de medida: ingreso y gasto. Si optamos por utilizar un umbral autonómico que da mayor protagonismo a la distribución de la renta intraterritorial y, por tanto, situamos el umbral en el 60 por ciento del ingreso o gasto equivalente de cada comunidad autónoma, podemos observar que la Región de Murcia y La Rioja se mantienen en el grupo que registra mayores niveles de pobreza infantil de ingreso (aunque no de gasto) mientras que Madrid, con este umbral alternativo, pasa a formar parte del grupo de comunidades autónomas con una tasa de pobreza infantil más alta.

Otro segundo grupo de comunidades autónomas se perfilan, en cambio, como territorios con una menor tasa de pobreza infantil que la española y son Navarra, País Vasco, Aragón, Cataluña, Asturias, Cantabria, Islas Baleares y Castilla y León. En este caso si optamos por utilizar un umbral autonómico observamos que Extremadura se une a este grupo de comunidades con tasas de pobreza infantil inferiores a la tasa nacional. (Ver **Gráfico 3**).

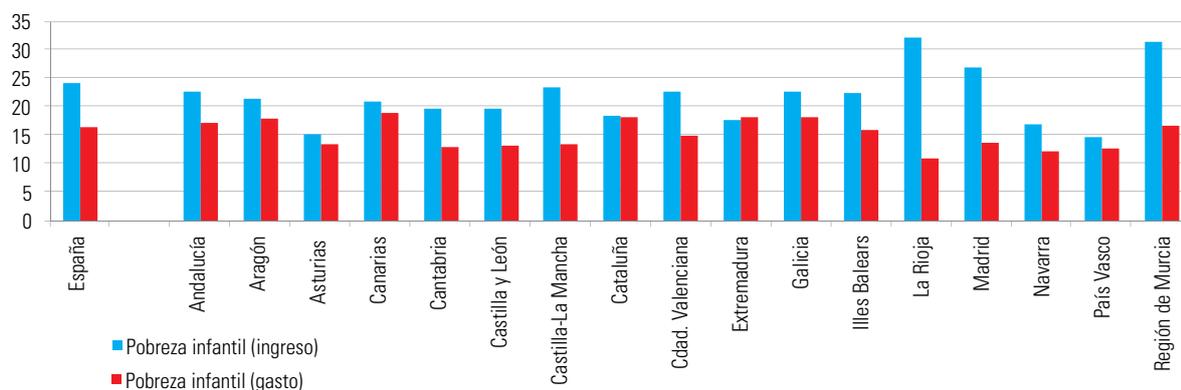
**Gráfico 2. Tasa de pobreza infantil en las Comunidades Autónomas españolas utilizando un umbral nacional, ingreso y gasto: 2008**



FUENTE: Construcción propia utilizando Encuesta de Condiciones de Vida 2008 y Encuesta de Presupuestos Familiares 2008.

**3.** El ingreso o gasto equivalente del hogar se obtiene utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada, que supone ponderar la renta (o gasto) del hogar según su dimensión y la edad de sus miembros. Así la renta disponible del hogar equivalente se obtiene de dividir su renta disponible (o gasto) por un valor inferior al número de miembros del hogar que permite tener en cuenta las economías de escala que supone la convivencia. Este valor se construye sumando ponderaciones individuales donde el primer adulto vale 1, el resto de miembros adultos (mayores de 14 años) 0,5 y los menores de 14 años 0,3. Así, por ejemplo, un hogar con dos adultos y dos niños tendrá como renta disponible (o gasto) equivalente su renta disponible dividida por 2,1.

**Gráfico 3. Tasa de pobreza infantil en las Comunidades Autónomas españolas utilizando un umbral regional, ingreso y gasto: 2008**



FUENTE: Construcción propia utilizando Encuesta de Condiciones de Vida 2008 y la Encuesta de Presupuestos Familiares 2008.

## 2.2. La extensión y características de las políticas públicas fiscales y de transferencias para la infancia en España

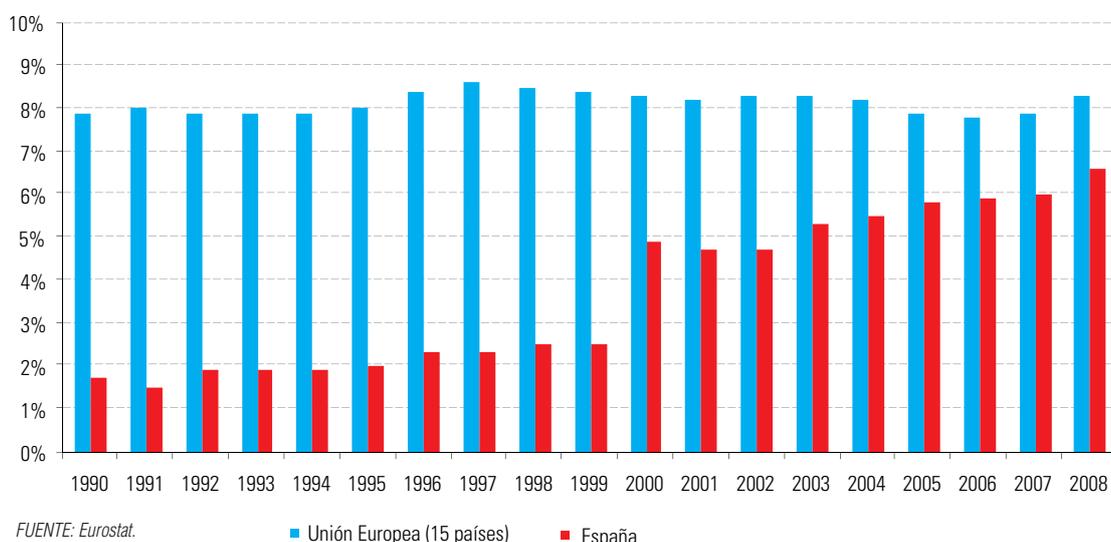
A pesar de la llegada de la democracia hace más de treinta años, en nuestro país no se han desarrollado grandes políticas nacionales de transferencias monetarias que tengan como objetivo primordial la lucha contra la pobreza infantil. Las políticas familiares fueron desarrolladas durante la dictadura franquista entre 1939 y 1975 debido al importante papel que el régimen asignó a la familia en la sociedad española. El subsidio familiar y el plus de cargas familiares se introdujeron en 1938 y 1945 respectivamente y, en su momento, representaron un importante aumento en el salario de los sustentadores principales del hogar<sup>4</sup>. A pesar de que los pagos se ajustaron automáticamente a los precios, ninguna de las prestaciones creció al mismo ritmo que los ingresos de los trabajadores por lo que su peso económico fue disminuyendo. Estas políticas experimentaron varias reformas que reorganizaron las prestaciones pero que supusieron pocos cambios respecto a su relevancia económica. La democracia heredó estas políticas familiares de la dictadura que fueron mantenidas sobre el papel pero que en pocas ocasiones fueron revisadas o mejoradas en términos reales y que resultaron ser casi insignificantes a lo largo de los años ochenta y noventa del pasado siglo.

Los **Gráficos 4 y 5** resumen la evolución del peso del gasto social en familia e hijos en España frente a la media de la Unión Europea. Como se puede ver, a pesar de que la brecha entre nuestro país y la media europea persiste en los últimos años, el incremento de gasto en políticas de familia tanto desde el Estado como desde las Comunidades Autónomas ha hecho que la distancia con Europa se haya ido reduciendo. En concreto, el incremento del peso de la función Familia e Hijos en el total de gasto en protección social en nuestro país es apreciable. Este incremento, además, parece que se ha acelerado en la segunda parte de la última década con mejoras monetarias y así, en 2008, nos encontramos, por primera vez, a dos puntos porcentuales de la media de la Unión Europea de los 15 en este gasto.

En todo caso, sabemos que las grandes políticas de protección económica y social para las familias de carácter monetario en nuestro país se han basado en deducciones de la base o de la cuota del impuesto sobre la renta (IRPF) y en prestaciones monetarias ligadas al Sistema de Seguridad Social de carácter nacional. Estas últimas están ligadas a las prestaciones del sistema de pensiones (en su parte contributiva y no contributiva) y a las prestaciones por desempleo que, habitualmente, se acompañan de incrementos en la cuantía de la prestación si el perceptor tiene menores a su cargo.

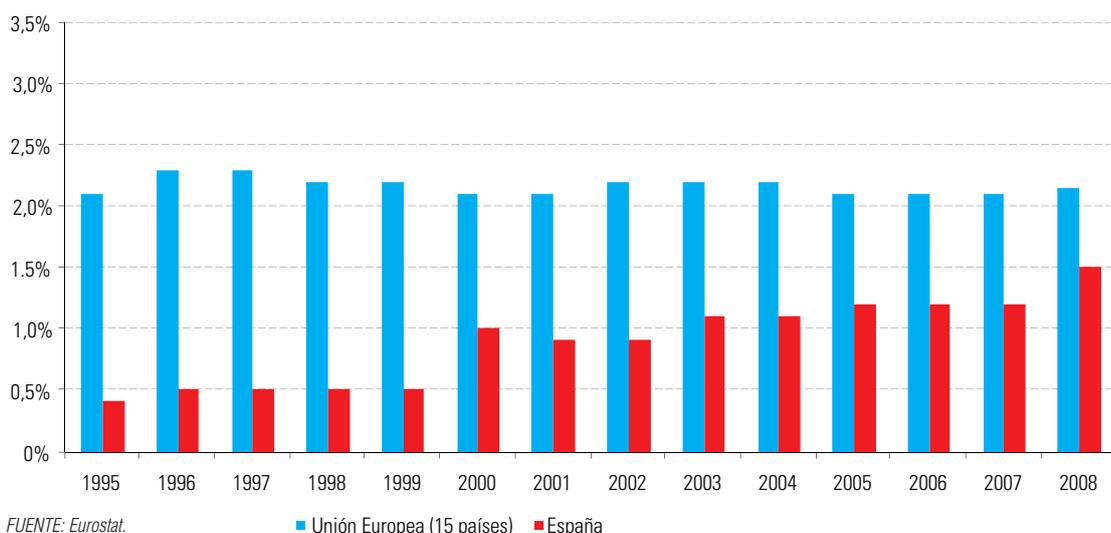
4. Véase Valiente (1996) para una buena revisión de las políticas familiares en España

**Gráfico 4. Gasto social en Familia e Hijos en % del Gasto en Protección Social Total: España vs EU15 1990-2008**



Nota: El incremento que se produce entre 1999 y 2000 en el gasto social en familia e hijos se debe a un incremento de 2.551 millones de euros de un año a otro ligados a un incremento de "Child day care", cuidado de menores durante el día para niños en etapa preescolar, es decir, entre 0 y 5 años en el caso de España.

**Gráfico 5. Gasto Social en Familia e Hijos en % del PIB: España vs EU15 1990-2008**



NOTA: Los datos se refieren al Sistema Europeo de Estadísticas integradas de Protección Social "SEEPSROS" (en inglés "ESSPROS"). Siguiendo el Manual ESSPROS, "La Protección Social abarca todas las intervenciones de entes públicos y privados que persiguen aliviar a los hogares y a los individuos de la carga de un conjunto determinado de riesgos o necesidades, siempre que no esté involucrado simultáneamente ningún arreglo recíproco ni individual". Uno de los capítulos en los que Eurostat organiza la información sobre el Gasto en Protección Social es el de Familia / Infancia, que consiste en ayudas monetarias o en especie (excluyendo la atención sanitaria) ligadas a los costes del embarazo, del nacimiento y adopción, a la crianza de niños y al cuidado de otros miembros de la familia.

A continuación presentamos una descripción de las políticas de desgravaciones de impuestos y prestaciones monetarias dirigidas a la infancia en España en el periodo 1998-2008 siguiendo el trabajo descriptivo del sistema de impuestos y prestaciones español desarrollado por Adiego *et al.* (2010). Las Tablas 1, 2, 3, y 4 describen las políticas impositivas y de prestaciones de carácter familiar en distintos momentos del tiempo desde 1998 a 2008.

En cuanto a las políticas impositivas, las **Tablas 1 y 2** recogen aquellos aspectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que inciden directamente sobre los hogares con hijos y que se concretan en reducciones por hijo (también denominados mínimos por descendientes) que se practican los contribuyentes con hijos menores de 25 años sin ingresos, la deducción por tributación conjunta de hogares monoparentales y la deducción por maternidad de las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años que es, además, reembolsable para aquellos hogares con una cuota del impuesto menor que la deducción que se puedan aplicar. En este mismo impuesto las CCAA han desarrollado un conjunto de deducciones relacionadas con las familias con hijos que resumimos en la Tabla 2. Medir la relevancia económica de estas políticas de ingreso no es sencillo ya que necesitaríamos medir su relevancia económica para determinados grupos de edad. Los cálculos de la microsimulación que realizaremos en el próximo apartado parecen indicar que el peso

**Tabla 1. Políticas familiares monetarias no condicionadas en impuestos y prestaciones del Estado en distintos**

Políticas impositivas (IRPF)	1998	2003
Reducciones por hijo	deducción en cuota cantidad reducción aumenta con número de hijos	sustituida por reducción en base cantidad por hijo aumenta con número de hijos menores de 3 años
Reducción tributación conjunta monoparentales	tarifa más amplia y límites de exención mayores	
Deducción por madre trabajadora		deducción por madre trabajadora con hijos menores de 3 años (reembolsable)
Políticas de prestaciones monetarias	1998	2003
Prestación por hijo con límite de renta	prestación por hijo para hogares de baja renta	cantidad actualizada por encima inflación (una vez)
Prestación de pago único por hijo para familias numerosas, monoparentales y madre discapacitada con límite de renta		
Prestación de pago único por nacimiento múltiple		pago único por nacimiento de dos o más bebés
Prestación universal por nacimiento de pago único (o deducción en cuota IRPF)		

FUENTE: Levy et al. (2005) y Adiego et al. (2010) EUROMOD, Country Report, Spain 2005-2008.

Nota: Reembolsable implica que aquellos que no están obligados a declarar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) pueden recibir la deducción como una prestación monetaria.

**Tabla 2. Resumen de las políticas familiares en el impuesto sobre la renta de las CCAA: 2008**

Políticas impositivas: deducciones IRPF	AND	ARA	CANA	CAN	CLM	CYL	CAT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL
Deducciones relacionadas con la familia	x											
Deducción por monoparental	x											
Deducción por nacimiento tercer hijo			x									
Deducción por nacimiento			x		x	x	x	x	x		x	x
Deducción por cuidado de hijo	x		x	x				x		x		x
Deducción por familia numerosa			x			x	x	x				x
Deducción por cuidado de hogar												x
Deducción por conciliación vida laboral y familiar												x

FUENTE: Adiego et al. (2010) EUROMOD, Country Report, Spain 2005-2008.

Nota: la clave de las comunidades es la siguiente: AND (Andalucía), ARA (Aragón), CANA (Canarias), CAN (Cantabria), CYL (Castilla y León), CAT (Cataluña), GAL (Galicia), MAD (Madrid), MUR (Murcia), RIO, (La Rioja), VAL (Valencia). En las tablas 2, 5 y 6, para algunas Comunidades Autónomas no se reporta algún valor porque la prestación (o deducción) es tan pequeña que no tiene impacto o porque no existe prestación (o deducción) del tipo aquí analizada

**Tabla 3. Perceptores de prestaciones familiares monetarias no condicionadas del Estado y CCAA: 2004-2008**

Prestaciones	2004	2005	2006	2007	2008
Prestación por hijo a cargo con límite de renta	1.070.071	1.054.114	1.007.160	957.677	1.015.073
Sin discapacidad	854.368	835.872	784.290	728.751	778.964
Con discapacidad	215.703	218.242	222.871	228.926	236.109
Otras prestaciones por nacimiento	--	--	--	--	9.687
Otras prestaciones por hijo para familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas	--	--	--	--	14.763
Prestación universal nacimiento (Estado)	--	--	--	--	57.723
Deducción por nacimiento (Estado)	--	--	--	--	425.584
Prestaciones por hijo CCAA*	--	314.267	325.756	411.227	477.896

FUENTE: Adiego et al. (2010) EUROMOD, Country Report, Spain 2005-2008 y Informe Anual MTIN, <http://www.mtin.es/estadisticas/ANUARIO2009/PRF/index.htm>.

\*Debemos tomar este dato aproximativo con cautela ya que la información sobre perceptores en estas prestaciones no es homogénea por Comunidades Autónomas por lo que los beneficiarios pueden estar contados individualmente o por hogar.

## momentos del tiempo (excepto pensiones y prestaciones o subsidios por desempleo): 1998-2008

2008	Características 2008
sustituida por reducción a tipo cero	Mínimo por descendientes: €1.863 primer hijo, €2.040 segundo, €3.672 tercero. A lo anterior se suma €2.244 por cada menor de 3 años Descendientes son todos los menores de 25 años, no casados, que convivan con el declarante y que no tengan rentas que superen los €8.000 anuales
diferente tarifa se sustituye por deducción en base	Reducción de la base imponible de €2.150 para familias monoparentales con descendientes que convivan con declarante Deducción por maternidad de €1.200 anuales para mujeres trabajadoras a tiempo completo (proporcional según cotización) con algún descendiente menor de 3 años (es reembolsable, es decir también puede ser prestación €100 / mes)
2008	Características 2008
cantidad actualizada (en 2006) por encima inflación (una vez), aumento relevante del límite de renta (2008)	Prestación de €500/año para hogar con menores de 18 años sin discapacidad ó €1.000/año con discapacidad, siempre que la renta disponible del hogar no supere los €11.000 anuales + 15% por cada dependiente más (€16.555,7 si familia numerosa)
familia numerosa, monoparental o madre	Prestación de €1.000 de pago único al nacimiento para familias numerosas, monoparentales o madre discapacitada, siempre que la renta disponible del hogar no supere los €11.000 anuales (€16.555,7 si familia numerosa) + €1.650 x número de menores. No compatible con otras prestaciones Pago único de 4 veces el Salario Mínimo Interprofesional para partos dobles, 8 veces para triples y 12 para más
pago único por nacimiento	Prestación de €2.500 euros por nacimiento

económico de los gastos fiscales ligados a estas reducciones del IRPF es muy relevante y, en particular, el mínimo por descendientes junto con la prestación-deducción por maternidad (1.200 euros anuales para trabajadoras a tiempo completo con algún hijo menor de 3 años), superaría en cuantía a cualquier otra política familiar existente.

En cuanto a las políticas de prestaciones, la parte inferior de la Tabla 1 detalla las prestaciones monetarias por hijos del Estado y su evolución desde 1998 a 2008. Las prestaciones más relevantes de este grupo en 2008 eran la prestación universal de pago único por nacimiento en vigor desde 2007 y la prestación por hijo a cargo con límite de renta que está vigente desde 1998. Esta última había sufrido varias reformas con un aumento significativo de la prestación en 2006 y un incremento en la cantidad de ingresos máxima del hogar para poder percibirla en 2008.

Como podemos ver en las **Tablas 3 y 4**, la primera prestación universal por hijo de carácter nacional (de pago único) que se creó en 2007, con una cuantía de 2.500 euros al nacimiento, la recibieron alrededor de 480.000 familias españolas en 2008 y supuso, en ese año, un total de gasto para las arcas públicas de alrededor de 1.200 millones de euros lo que resulta ser alrededor de un 9% del total de gasto en políticas de familia e hijos. Esta prestación se mantuvo en los

**Tabla 4. Gasto en prestaciones familiares monetarias no condicionadas del Estado y CCAA, en millones de euros: 2004-2008**

Prestaciones	2004	2005	2006	2007	2008
Prestación por hijo a cargo con límite de renta	827	866	900	928	928
Sin discapacidad	239	234	220	204	204
Con discapacidad	588	631	680	724	724
Otras prestaciones por nacimiento	--	--	--	--	21,8
Otras prestaciones por hijo para familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas	--	--	--	--	16,5
Prestación universal nacimiento (Estado)	--	--	--	--	144,3
Deducción por nacimiento (Estado)	--	--	--	--	1.064,1
Prestaciones por hijo CCAA*	--	202,79	207,88	255,91	325,92

FUENTE: Adiego et al. (2010) EUROMOD, Country Report, Spain 2005-2008 y Informe Anual MTIN, <http://www.mtin.es/estadisticas/ANUARIO2009/PRF/index.htm>.

Nota: \* Debemos tomar este dato aproximativo con cautela ya que la información sobre cuantías en estas prestaciones no es homogénea por Comunidades Autónomas por lo que los beneficiarios pueden estar contados individualmente o por hogar.

misimos términos durante 2008, 2009 y 2010 y se suprimió en enero de 2011. La prestación por hijo a cargo con límite de renta que reciben alrededor de un millón de menores de 18 años (o mayores de esta edad si están discapacitados) supuso un gasto para las arcas públicas en 2008 de alrededor de 930 millones de euros que alcanza a ser aproximadamente de un 7.1 % del total de gasto en políticas de familia e hijos realizado en nuestro país.

Es importante subrayar que, a lo largo de la primera década de este siglo, varias comunidades autónomas comenzaron a desarrollar políticas de prestaciones por hijo de diferentes características y peso económico. Desgraciadamente, hasta ahora, existen muy pocas fuentes de información comparativa del alcance y relevancia de estas políticas. Las **Tablas 5 y 6** clasifican y detallan estas prestaciones agrupándolas en universales o con límite de renta y también en prestaciones de pago único o de pagos anuales con límite temporal por edad del menor. Además la tabla refleja también si existían o no en distintos momentos del tiempo desde 1998 hasta 2008. A pesar de la dificultad de presentar datos del número de perceptores y peso económico de estas prestaciones por la inexistencia de una fuente homogénea de datos estadísticos, en las Tablas 5 y 6 presentamos algunos datos aproximativos que nos indican que, en 2008, podrían estar percibiendo estas transferencias monetarias alrededor de 480.000 menores<sup>5</sup> y el gasto total en ellas por parte de los presupuestos de todas las comunidades superaría los 300 millones de euros en 2008; lo que podría suponer alrededor de un 2% del gasto total en familia e hijos de todo el país.

Como podemos comprobar fácilmente por la lista descriptiva de prestaciones de las Tablas 5 y 6, la variedad de las políticas de transferencias de rentas o monetarias en cuanto a diseño y cuantía es enorme. Así, hemos considerado que resulta de especial interés analizar el impacto que las distintas políticas de este tipo podrían tener sobre la situación de los hogares con niños con menores rentas si fueran aplicadas en todo el país. Para ello realizamos un ejercicio de microsimulación de políticas públicas utilizando la herramienta EUROMOD.

**Tabla 5. Resumen de las políticas familiares de prestaciones por hijo de las CCAA: 2008**

	Universales	Universales-pago único	Con límite de renta	Con límite de renta-pago único
Andalucía			X	
Asturias		X		
Cantabria			X	
C La Mancha		X	X	
C y León				X
Cataluña	X (0-3-6)			
Extremadura	X (0-3)			
Galicia		X		X
Madrid		X		
Navarra	X (0-1)	X	X	
País Vasco	X (2º hijo)	X		X

FUENTE: Adiego et al. (2010) EUROMOD, Country Report, Spain 2005-2008.

Nota: En las prestaciones universales indicamos las edades del menor a las que se puede recibir la prestación y el número de hijos que hay que tener en el caso del País Vasco.

5. Debemos tomar este dato aproximativo con cautela ya que la información sobre perceptores y cuantías de gasto en estas prestaciones no es homogénea por Comunidades Autónomas por lo que los beneficiarios pueden estar contados individualmente o por hogar.

**Tabla 6. Políticas familiares de prestaciones de las CCAA en distintos momentos del tiempo: 2003-2008**

<b>Prestaciones universales</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
Prestación universal por hijo (CAT)		Prestación anual a menores de 3 años (< 6 si numerosa o monoparental)	
Prestación universal por hijo (EXT)			Prestación anual para menores de 3 años
Prestación universal por hijo (NAV)	Prestación anual menores de 1 (si dos hijos) de 3 (si tres o más hijos)		
Prestación universal para menores de 3 años si madre trabajadora (NAV)		Prestación para madres de menores de 3 si cotizan SS	Convertida en prestación con límite de renta
Prestación universal para segundo hijo en adelante (PV)			Prestación anual si segundo o superior
<b>Prestaciones universales - pago único</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
Prestación por nacimiento (AST)			Prestación por nacimiento
Prestación por nacimiento (MAD)			Prestación por nacimiento
Prestación por parto múltiple (CLM)			Prestación por parto múltiple
Prestación para menores de 3 si padres reducen tiempo trabajo (GAL)			Prestación para padres que reduzcan tiempo de trabajo
Prestación nacimiento tercer hijo (o más) (NAV)	Prestación por nacimiento tercer hijo o parto múltiple		
Prestación para menores de 8 si padres reducen tiempo trabajo (NAV)			Prestación para padres trabajadores a tiempo completo que lo reduzcan > 50 por ciento
Prestación para menores de 3 si padres reducen tiempo trabajo (PV)			Prestación para trabajadores con hijos menores de 3 si en excedencia o < de 6 si reducción tiempo trabajo
<b>Prestaciones con límite de renta</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
Prestación con límite de renta por tercer hijo si todos menores de 3 (AND)		Prestación durante 3 años por nacimiento tercer hijo si otros dos menores de 3	
Prestación con límite de renta para menores de 3 (menores de 6 si numerosa) (CAN)			
Prestación con límite de renta para menores de 18 en familias numerosas (CLM)			
Prestación con límite de renta para menores de 18 en familias numerosas, 4 o más hijos (NAV)		Prestación para menores de 18 en familias de 4 o más	
<b>Prestaciones con límite de renta - pago único</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
Prestación de pago único con límite de renta por nacimiento (CYL)		Prestación por nacimiento y parto múltiple	
Prestación de pago único con límite de renta por nacimiento (GAL)			Prestación para menores de 3 años
Prestación de pago único con límite de renta por nacimiento (PV)			Prestación por nacimiento
Prestación de pago único con límite de renta por parto múltiple (PV)			Prestación por parto múltiple

FUENTE: Adiego et al. (2010) EUROMOD, Country Report, Spain 2005-2008.

## 2.3. El impacto de las políticas públicas sobre la pobreza infantil en España

El objetivo del análisis es, en primer lugar, medir la evolución del impacto de las distintas prestaciones sobre la tasa de pobreza infantil a lo largo del tiempo, ya que, como hemos señalado en la introducción, conviene tener en cuenta que el impacto de las políticas generales de impuestos y transferencias, no específicamente dirigidas a la infancia, también condicionan de manera relevante la situación de bienestar económico de los niños en los países desarrollados. Para ello, utilizamos microdatos de encuestas de hogares a los que retiramos las prestaciones monetarias nacionales de la renta disponible del hogar y evaluamos cómo éstas reducen la tasa de pobreza. En segundo lugar, para incluir también el impacto que las políticas impositivas estatales y regionales tienen sobre la incidencia de la pobreza, realizamos un ejercicio de microsimulación utilizando el modelo de impuestos y prestaciones de EUROMOD y calculamos la tasa de pobreza infantil por edades antes y después de impuestos y prestaciones.

Finalmente por el interés de analizar la validez de las políticas de lucha contra la pobreza infantil diseñadas por las CCAA, simulamos el impacto de las políticas regionales sobre la pobreza infantil en España evaluando sus efectos sobre la renta disponible de los hogares en el caso de que éstas hubiesen sido implementadas en todo el país. Así el objetivo de este último análisis no es medir el impacto efectivo (real) de las prestaciones regionales en cada región sino analizar el impacto potencial (hipotético) que estas políticas tendrían sobre la pobreza si fuesen implementadas a en todo el territorio del Estado.

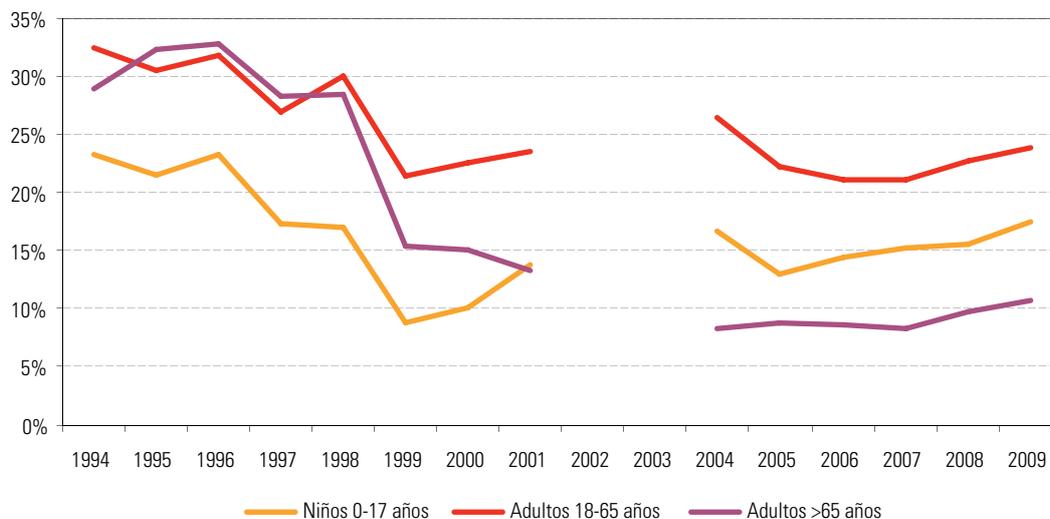
Los resultados de los **Gráficos 6 y 7** presentan la evolución temporal del efecto reductor de las prestaciones sociales sobre la tasa de pobreza de diferentes grupos de edad. El Gráfico 6 centra su análisis en todas aquellas prestaciones del sistema distintas de las pensiones y nos indica que la reducción de la pobreza infantil es moderada, ya que no supera el 20 por ciento, lo que sitúa a España entre los países con un sistema de prestaciones menos generoso para las familias con hijos situadas en las capas sociales más bajas. En todo caso, la evolución de este indicador es favorable desde 2006 y se ha incrementado a lo largo de la crisis reflejo, probablemente, del papel que las prestaciones por desempleo han jugado en la estabilidad de la renta disponible de las familias. El Gráfico 7 incluye las pensiones en el total de prestaciones como elemento general del sistema pero, claramente, su impacto diferencial sobre la pobreza infantil resulta ser muy poco significativo ya que sólo aumenta ligeramente (2-3 puntos porcentuales) la protección de los menores frente a la pobreza.

En el **Gráfico 8** presentamos los resultados de una microsimulación que nos informa sobre cómo todo el sistema de impuestos y prestaciones reduce la tasa de pobreza infantil en nuestro país. Los resultados indican que nuestro sistema reduce en aproximadamente cuatro puntos porcentuales la tasa de pobreza infantil general. De todos modos, esta reducción resulta ser significativamente diferente para menores de distintas edades. El grupo de niños que resulta más beneficiado por el sistema de impuestos y prestaciones en 2008 son los menores de 1 año, en los que se centran gran parte de las prestaciones tanto nacionales como de las CCAA. Así, su tasa de pobreza se reduce hasta casi siete puntos porcentuales al incluir los impuestos y las prestaciones en la renta disponible de su hogar. Los menores de otras edades que se encuentran en familias de renta baja se benefician menos del sistema de impuestos y prestaciones y sus tasas de pobreza se reducen únicamente entre 2 y 5 puntos porcentuales.

En los Gráficos 9, 10, 11 y 12 (en la siguiente doble página) presentamos los resultados de simular el impacto que podrían haber tenido las políticas regionales existentes en 2008 sobre la pobreza infantil si hubiesen sido implementadas en todo el país. El **Gráfico 9** revela la cobertura potencial de estas políticas. Como indicábamos anteriormente las políticas impositivas nacionales tienen un importante impacto sobre las familias ya que llegan a más del noventa por ciento de la población menor de 18 años. Las políticas de prestaciones de carácter nacional, en cambio, alcanzan aproximadamente a un cuarto (el 23%) de los menores. La relevancia de las prestaciones de las CCAA es bastante menor ya que sólo las prestaciones por hijo cántabra y catalana, si fueran implementadas en todo el Estado, superarían en cobertura a las prestaciones nacionales. Esta prestación en el caso de Cantabria consiste en una transferencia de 100 euros mensuales por hijo menor de 3 años (o menor de 6 si familia numerosa) para familias en las que la base imponible después de los mínimos personales y familiares de la madre no supera los 42.000 euros (72.000 euros si se tributa conjuntamente). En el caso de Cataluña la prestación principal que genera este resultado es una prestación universal de 638 euros en 2008 por cada hijo menor de 3 años (y de 745 euros por cada hijo menor de 6 años si conviven en una

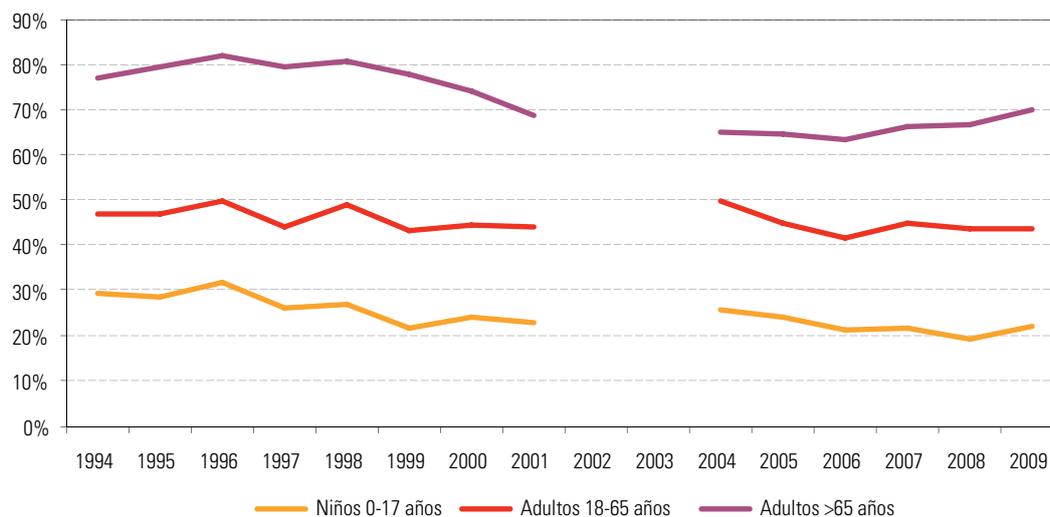
>> continúa en página 42

**Gráfico 6. Efecto reductor prestaciones sociales (excluidas pensiones) sobre tasa de pobreza, 1994-2007**



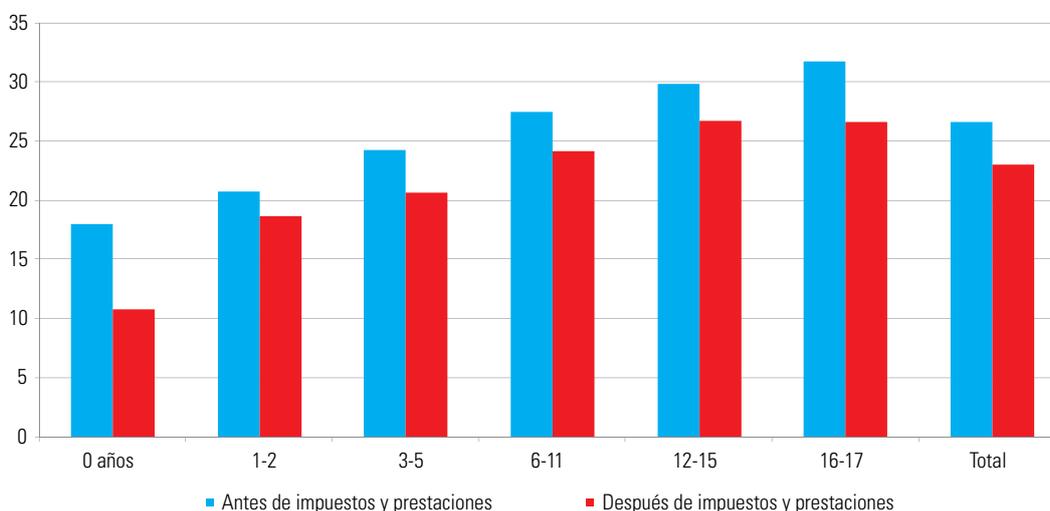
FUENTE: Construcción propia utilizando PHOGUE y EU-SILC. Los resultados para España en 2008 y 2009 se refieren a niños entre 0-16 y proceden del INE (resultados provisionales ECV para España, Noviembre 2010)

**Gráfico 7. Efecto reductor prestaciones sociales (incluidas pensiones) sobre tasa de pobreza, 1994-2007**



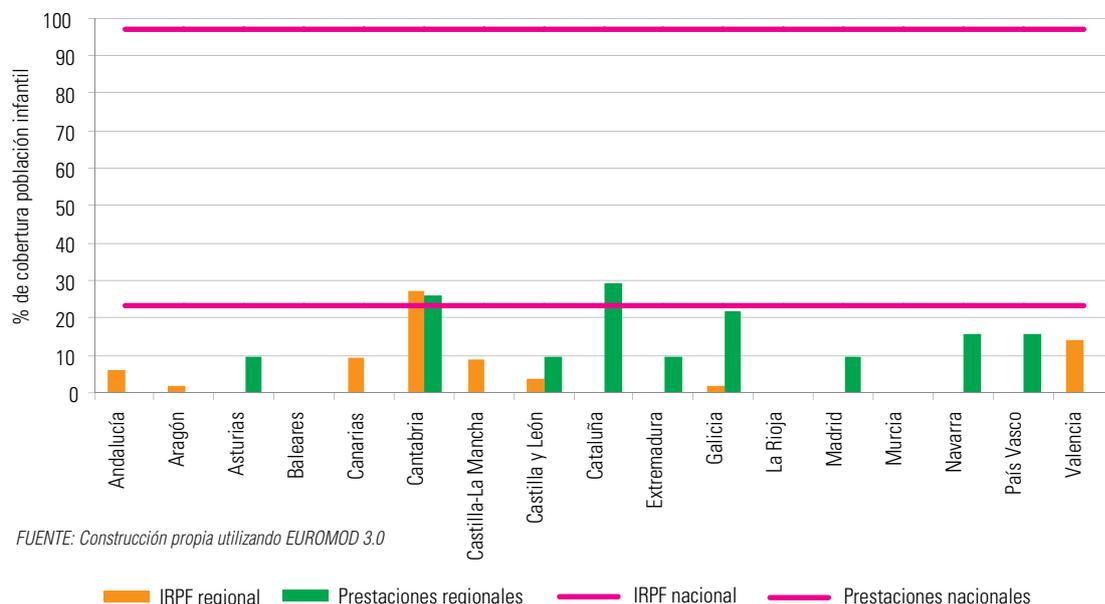
FUENTE: Construcción propia utilizando PHOGUE y EU-SILC. Los resultados para España en 2008 y 2009 se refieren a niños entre 0-16 y proceden del INE (resultados provisionales ECV para España, Noviembre 2010).

**Gráfico 8. Pobreza infantil por edad antes y después del impuesto sobre la renta y prestaciones monetarias: simulación con EUROMOD para 2008**

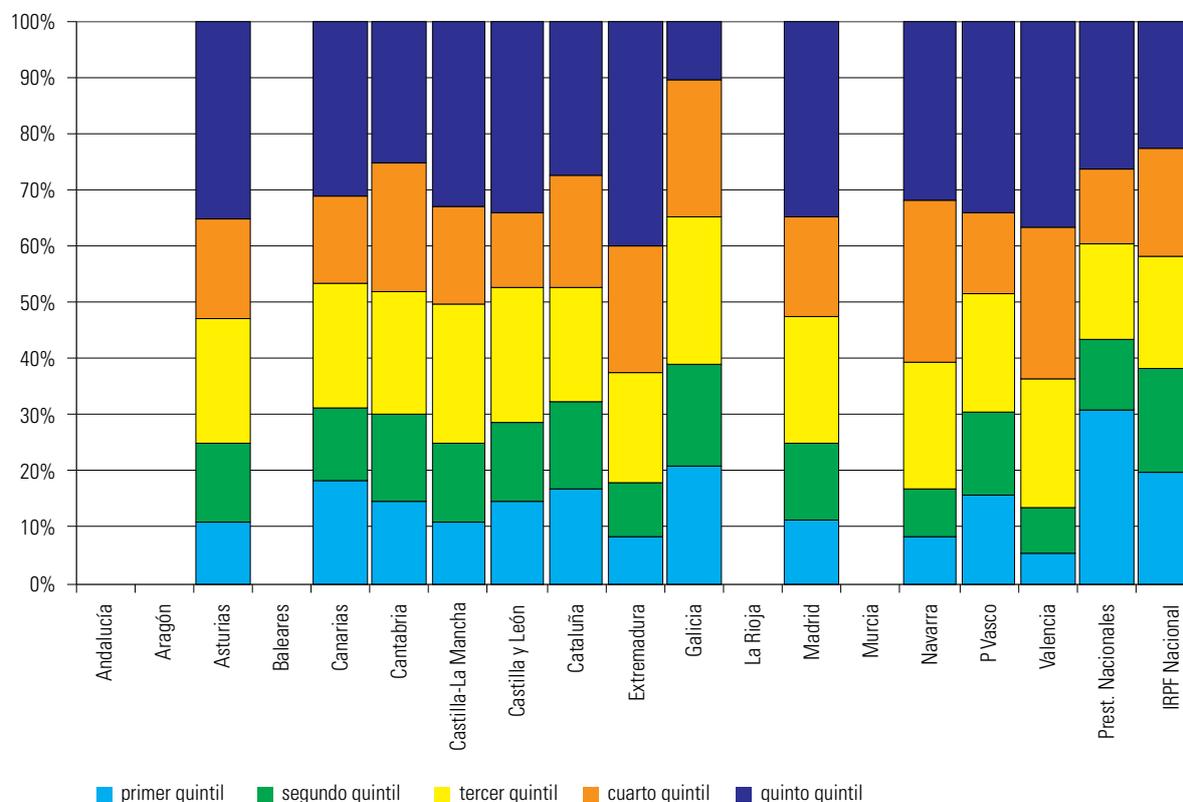


FUENTE: Construcción propia utilizando EUROMOD 3.0.

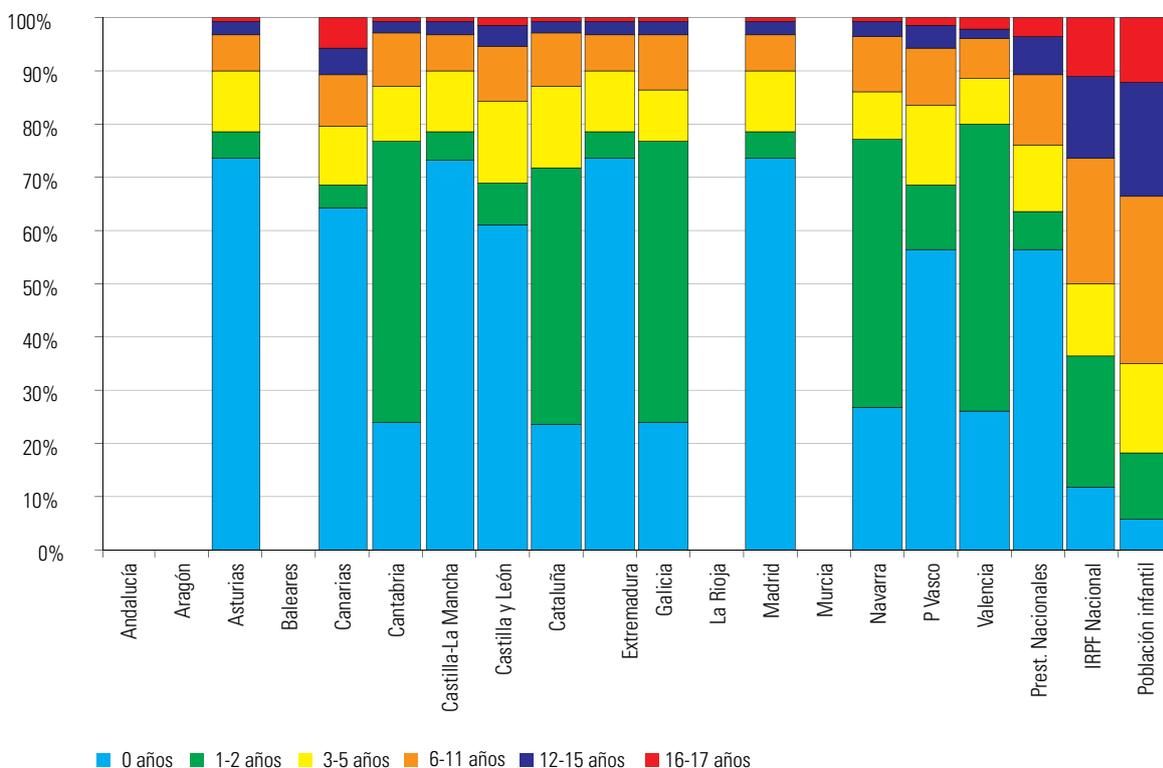
**Gráfico 9. Porcentaje de cobertura potencial de las políticas impositivas y de prestaciones sobre la población infantil: simulación con EUROMOD para todo el país en 2008**



**Gráfico 10. Distribución del gasto potencial por quintiles de renta de las políticas impositivas y de prestaciones: simulación con EUROMOD para todo el país en 2008**



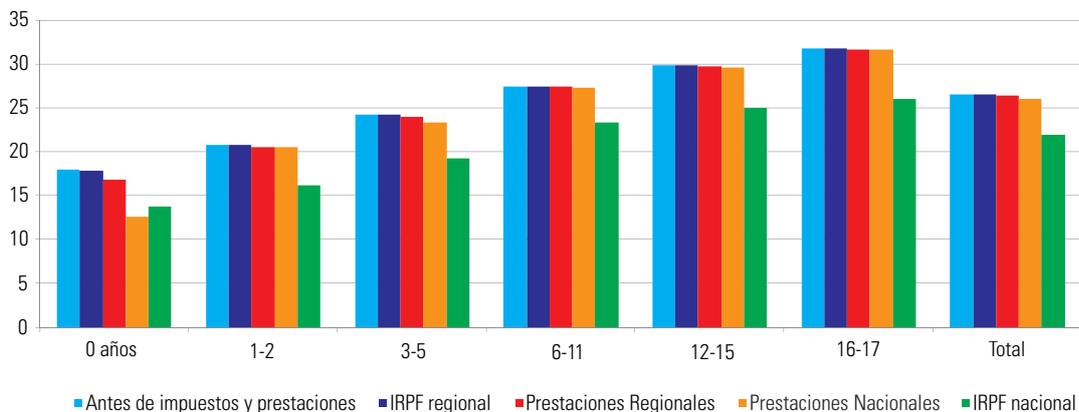
**Gráfico 11. Distribución del gasto potencial por edades de las políticas impositivas o de prestaciones: simulación con EUROMOD para todo el país en 2008**



FUENTE: Construcción propia utilizando EUROMOD 3.0.

NOTA: En los gráficos 9, 10 y 11, para algunas Comunidades Autónomas no se reporta algún valor porque la prestación (o deducción) es tan pequeña que no tiene impacto o porque no existe prestación (o deducción) del tipo aquí analizada

**Gráfico 12. Pobreza infantil por edad después de diferentes políticas monetarias: simulación con EUROMOD para 2008**



FUENTE: Construcción propia utilizando EUROMOD 3.0.

>> viene de página 38

familia numerosa o monoparental). El resto de prestaciones de las CCAA (con la excepción de Galicia cuya cobertura de prestación se acerca a la nacional), si fueran aplicadas a todo el país, tendrían un impacto menor en términos de cobertura que las prestaciones nacionales vigentes en 2008. En cuanto a la cobertura de las deducciones de las CCAA, sólo la deducción cántabra, de nuevo, resulta tener una cobertura significativa, el resto, tendrían un impacto muy pequeño.

El **Gráfico 10** nos indica la distribución del gasto potencial en prestaciones y reducciones del IRPF por quintiles de renta. En media, las familias más pobres reciben una menor cantidad de prestaciones regionales y deducciones que otros grupos de renta. Excepto en el caso de Galicia, la parte de gasto de las políticas regionales que reciben los hogares en el primer quintil de renta está por debajo del 20% y las que reciben los hogares en el último quintil supera el 20%. Justamente lo contrario es lo que sucede con las prestaciones nacionales por hijo, donde las familias con rentas en el primer quintil reciben proporcionalmente más que el resto. Las reducciones del IRPF nacionales están, en cambio, más equitativamente distribuidas entre quintiles y, de nuevo, no favorecen a los hogares con menores rentas.

El **Gráfico 11** detalla la distribución del gasto potencial de cada política por edades de los menores que las reciben. Claramente tanto las políticas regionales como las nacionales se centran en los menores de 3 años y, algunas, en los menores de 1 año en particular. Los menores entre 0 y 2 años representan menos del 20% de los niños pero en la mayoría de las políticas regionales y prestaciones nacionales reciben más del 50% del gasto. Este efecto es menor para las reducciones de impuestos de carácter nacional, aunque también en éstos, los niños menores de 3 años reciben casi el 40% del gasto total.

Finalmente, en el **Gráfico 12** detallamos el impacto de cada tipo de política sobre la pobreza infantil por edades. Las prestaciones nacionales y algunas políticas regionales (especialmente las de Extremadura y Cantabria) reducen significativamente el riesgo de pobreza de los niños menores de 3 años. En todo caso, su impacto en la pobreza infantil general es mucho más modesto. Las reducciones del IRPF nacional tienen un papel importante en la reducción de la pobreza infantil, y a pesar de que su impacto reductor es mayor para los niños menores de 3 años, su efecto sobre los menores de otras edades es también considerable.

## 2.4. Conclusiones

Como hemos dicho anteriormente, para erradicar la pobreza infantil en el medio plazo, resulta muy importante analizar su incidencia en la población, saber cuál es su evolución a lo largo del tiempo y cuáles son los factores que la explican. En este trabajo hemos presentado, en primer lugar, un análisis sobre el alcance de la pobreza infantil en España por territorios. En segundo lugar, hemos descrito la extensión y características de las diversas políticas de desgravaciones y de prestaciones monetarias dirigidas a las familias en las distintas Comunidades Autónomas y en el Estado a lo largo de la primera década de este siglo y el proceso de incremento de gasto en políticas de familia en los últimos años. Finalmente, hemos presentado los resultados de una microsimulación de políticas públicas que nos permite discutir la relevancia potencial de diferentes políticas impositivas y de gasto público sobre la tasa de pobreza infantil.

Los principales resultados de nuestro análisis son los siguientes. En primer lugar, confirmamos que las políticas generales de gasto en pensiones y prestaciones por desempleo en nuestro país tienen un impacto muy limitado sobre la pobreza infantil en comparación con el que tienen en otros países de la Unión. Además, a lo largo de los últimos treinta años en nuestro país no se han desarrollado grandes políticas nacionales de transferencias monetarias que tengan como objetivo primordial la lucha contra la pobreza infantil. En todo caso, a lo largo de los últimos diez años se han desarrollado algunas políticas nacionales y regionales que pueden constituir un primer paso en el objetivo de mejorar la situación económica de la infancia y que quizá impulsen la toma de conciencia social en este tema. Cuando evaluamos el peso económico de estas políticas concluimos que el peso económico de los gastos fiscales ligados a reducciones del IRPF es el más relevante y, en particular, las reducciones fiscales por hijo junto con la prestación-deducción por maternidad, superan en cuantía de gasto para las arcas públicas a cualquier otra política familiar existente. Además, las políticas impositivas nacionales tienen un importante impacto sobre las fami-

lias ya que llegan a más del noventa por ciento de la población menor de 18 años. En cambio, las políticas de prestaciones de carácter nacional sólo alcanzan aproximadamente a un cuarto de los menores de la población española. Respecto a la relevancia en la cobertura de población de las prestaciones de las CCAA, nuestros resultados indican que es bastante menor, ya que sólo las prestaciones por hijo cántabra y catalana, si fueran implementadas en todo el Estado, superarían ligeramente en cobertura a las prestaciones nacionales.

En general, el grupo de niños que resulta más beneficiado por todo el sistema de impuestos y prestaciones en 2008 son los menores de 1 año, en los que se centran gran parte de las prestaciones tanto nacionales como de las CCAA. En cuanto a redistribución entre el primer quintil de renta y el resto, concluimos que las reducciones del IRPF nacionales no favorecen particularmente a los hogares con menores rentas aunque sí tienen un impacto relevante sobre la pobreza infantil en todos los grupos de edad. Las prestaciones nacionales por hijo resultan ser las más redistributivas entre el primer quintil de renta y el resto de quintiles de todas las analizadas y junto con algunas políticas regionales (especialmente las de Extremadura y Cantabria) reducen significativamente el riesgo de pobreza de los niños menores de 3 años.

## Referencias

- Adiego, M., Cantó, O., Levy, H. y Paniagua, M. (2010) EUROMOD – Spain – Country Report (2005-2008) disponible en <http://www.iser.essex.ac.uk/assets/446>.
- Ayala, L. y Cantó, O. (2009) Políticas Económicas y Pobreza Infantil en *Análisis y Propuestas sobre Pobreza infantil en España*, UNICEF, Madrid.
- Ayala, L., Martínez, R. y Sastre, M. (2006) Familia, Infancia y Privación Social: Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia, Colección de Estudios, Fundación Foessa, Madrid.
- Comisión Europea (2008), *Child poverty and child well-being in the EU, current status and way forward*, The Social Protection Committee, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2, Brussels.
- Comisión Europea (2010), *Child poverty and child well-being in the European Union*, Report for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities', Unit E.2., Brussels.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (2002) Child Poverty in Spain from the 70's to the 90's: a Static and Dynamic Approach, *Journal of Applied Social Sciences Studies (Schmollers Jahrbuch)*, 121 Jg., Vol 4/2002, pp. 543-578.
- Corak, M., C. Lietz y Sutherland, H. (2005) The impact of tax and transfer systems on children in the European Union, EUROMOD, Working Paper No. EM4/05.
- Ermisch, J., Francesconi, M. y Pevalin D.J. (2001) Outcomes for children of poverty, Research Report no 158. London: Department for Work and Pensions.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford.
- Figari, F., Paulus, A. y Sutherland, H. (2009) Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective, EUROMOD, Working Paper No. EM6/09.
- Gradín, C. y Cantó, O. (2010) Why are child poverty rates so persistently high in Spain? ECINEQ WP 2009-123.
- Hoelscher, P. (2004), *A Thematic Study using Transnational Comparisons to Analyse and Identify what Combination of Policy Responses are Most Successful in Preventing and Reducing High Levels of Child Poverty*, Final report, European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- Levy, H., Lietz, C. y Sutherland, H. (2005) Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in the European Union, EUROMOD, Working Paper No. EM10/05.

- Magnuson, K.A. y Votruba-Drzal E. (2009), "Enduring Influences of Childhood Poverty" in S. Danziger and M. Cancian (Eds.), *Changing Poverty, Changing Policies*, Russell Sage, New York.
- Sutherland, H. (2001) Final Report EUROMOD: An integrated European Benefit-Tax Model. EUROMOD Working Paper No. EM9/01.
- Sutherland, H. (2007) EUROMOD: the tax-benefit microsimulation model for the European Union, in A. Gupta and A. Harding (eds.) *Modelling our Future: population aging, health and aged care*, International Symposia in Economic Theory and Econometrics, Vol 16, Elsevier: 483-488.
- UNICEF (2005), *Child Poverty in Rich Countries*, Innocenti Report Card No 6, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- UNICEF (2010a) The Children Left Behind - New report on the most disadvantaged children in rich countries, Report Card No 9, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- UNICEF (2010b) *La Infancia en España 2010-2011, 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño: retos pendientes*, Madrid: UNICEF-Comité Español.
- Valiente, C. (1996) The rejection of authoritarian policy legacies: Family policy in Spain, 1975-1995, *South European Society and Politics*, Vol 1, num 1, summer: 95-114.
- Vleminckx, K., y T.M. Smeeding. (eds.). 2001. *Child Well-Being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol, UK. Policy Press; Toronto, Canada: University of Toronto Press. (Second printing 2003).

## Capítulo 3

# ESTUDIO ETNOGRÁFICO SOBRE PERCEPCIONES Y VIVENCIAS DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES Y/O SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA INFANCIA EN ESPAÑA

### BEGOÑA LEYRA FATOU

*Doctora en Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid y Magister en Género y Desarrollo por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). En la actualidad es profesora ayudante doctora a tiempo completo de la Escuela Universitaria de Trabajo Social y profesora-tutora de Antropología Social en el Centro Asociado de la UNED en Guadalajara (España).*

El siguiente capítulo presenta algunas consideraciones y reflexiones de niños y niñas que reciben directa o indirectamente ayudas y prestaciones públicas y que servirán de información relevante para valorar cómo éstas inciden e impactan en su bienestar personal y familiar. Así mismo, dicho capítulo pretende contribuir y añadir insumos, a partir de los discursos e interpretaciones planteados, a la planificación y evaluación de las políticas públicas. Para ello, se propone realizar un análisis pormenorizado de algunos estudios de caso, sobre las experiencias vividas de niñas y niños (que no siempre se consideran formalmente para la toma de decisiones de las políticas públicas) así como de algunos testimonios de las personas adultas que forman parte de sus entornos vitales. Las prestaciones y servicios pueden estar originados por determinados déficits de bienestar específicamente económico (situaciones de pobreza o necesidad de ayudas públicas y becas o exención de pagos) o bien a partir de algunas prestaciones con cobertura universalista<sup>1</sup> que se reciben por derecho y que son proporcionadas por el propio sistema de bienestar social (tales como las ayudas por discapacidad, familia numerosa u orfandad) y que no necesariamente están vinculadas a situaciones de pobreza.

Este análisis pretende aportar de manera específica las percepciones y vivencias de las niñas y niños seleccionados, para poder extraer, a partir de éstos, algunas recomendaciones que ayuden a mejorar la planificación, aplicación y evaluación de las políticas públicas considerando a la población infantil y revisar su impacto. Así mismo, se han tenido en cuenta también las opiniones de personas adultas vinculadas a las y los informantes y que contribuyen a enriquecer dicha visión e impacto de las políticas y que, de un modo u otro, forman parte también de la visión infantil. Rescatar la voz de niños y niñas constituye el objetivo principal de este capítulo, destacando que no sólo tienen derecho a tener protección y provisión por parte del Estado (y que se refleja a partir de la formulación de las políticas públicas), sino que se trata de fomentar y propiciar su derecho a la participación, tal y como la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup> establece y que debe ser la base para todas las acciones que formen parte de su vida.

**1.** Cuando hablamos de "prestación universal" estamos hablando de una prestación "idéntica en contenido" para todos los ciudadanos y ciudadanas, cualesquiera que fuesen sus circunstancias personales, con tal que se encuentren dentro del supuesto de hecho previsto y cubierto por la norma legal. Es universal aquella prestación que no atiende a los niveles de renta ni a la pobreza de las personas y que es igual para todos, cualesquiera fuesen sus ingresos. Se entiende como "universalización", el proceso de extensión de la acción protectora de la política social, en cualquiera de las contingencias cubiertas, cuando sus prestaciones tienen un contenido homogéneo y cuentan con financiación pública.

**2.** Dentro de los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación a este capítulo, queremos destacar los artículos 12 y 13 sobre la opinión de niños y niñas y que ésta se tenga en cuenta en todos los asuntos que le afectan y sobre el derecho que tienen niños y niñas a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, siempre que ello no vaya en menoscabo del derecho de otros.

## PROPUESTA METODOLÓGICA

Para la elaboración de este capítulo, se han realizado entrevistas a diferentes informantes y unidades domésticas: niños y niñas (como protagonistas del análisis y del discurso) y algunos padres, madres o personas encargadas de la tutela o acogimiento. La metodología para la recogida de información ha sido de carácter cualitativo (partiendo de técnicas de recogida de información de las ciencias sociales en general y de la antropología social en particular) realizando entrevistas semi-estructuradas, acompañadas ocasionalmente de dibujos (técnicas proyectivas), con la intención de complementar la información obtenida en las mismas.

El objetivo de esta metodología es recoger una serie de datos que permitan profundizar en las experiencias familiares e infantiles y ver cómo se interpretan y representan los efectos de las políticas públicas privilegiando el punto de vista del niño y la niña.

### Sobre el tratamiento de la información recogida

La legislación vigente y los principios éticos que regulan la investigación científica, exigen que toda información personal recogida durante el proceso de investigación sea tratada de manera confidencial y protegida adecuadamente. Esta exigencia y expectativa es aún mayor cuando los participantes implicados, como en este caso, son niños y niñas. En este capítulo, los datos recogidos se han tratado siguiendo escrupulosamente los principios éticos de investigación social establecidos a nivel nacional e internacional.

Específicamente, dado que en este apartado de la investigación se recoge material de la vida de los niños y las niñas que podría hacer posible su identificación, de manera general se han tomado las siguientes medidas para proteger la confidencialidad de los datos:

1. Los materiales generados son resguardados por los miembros del equipo de investigación y bajo ninguna circunstancia serán cedidos o compartidos con personas ajenas al proyecto.  
En la difusión pública de los resultados, los datos se presentan de manera anónima -mediante la utilización de pseudónimos y siglas, omitiendo referencias personales, etc.- de tal manera que se imposibilite la identificación de las y los participantes con el fin de preservar su identidad.
2. En cualquier caso, para poder utilizar estos materiales, las madres, padres o personas con responsabilidad legal de los niños y niñas que han colaborado en este estudio, han autorizado por escrito su consentimiento para utilizar los datos. En esta autorización se han explicitado los usos y el tipo de difusión que podían tener los datos y se ha dado la oportunidad de especificar qué usos no querían dar sobre parte de la información recogida.

## SELECCIÓN DE INFORMANTES

Los criterios de selección de informantes, han partido inicialmente de una tipología básica centrada en seis categorías de prestaciones y ayudas (que se exponen a continuación) y que a lo largo del proceso de recogida de información han ido teniendo modificaciones y cambios derivados de la multidimensionalidad propia de la realidad, por lo que dichas categorías iniciales no se cumplen de manera estricta debido a que algunos casos contemplan diferentes niveles susceptibles de recibir ayudas y prestaciones (por ejemplo, un mismo caso puede contemplar prestación por familia numerosa además de tener ayudas sociales económicas o becas, o incorporar otras variables como migración o situación de guarda o tutela). La riqueza del material etnográfico incorpora esos cruces de variables como oportunidades para profundizar en los impactos y repercusiones de las políticas públicas y mostrar el enorme abanico de posibilidades y de matices que tienen, sin pretender con ello establecer conclusiones cerradas y definitivas, sino que dichos análisis ayuden a enriquecer la compleja toma de decisiones en torno a dos ámbitos que no siempre son considerados en toda su magnitud como son la política pública y la infancia. Las seis categorías genéricas de prestaciones seleccionadas inicialmente se reflejan en la **Tabla 1**.

A partir de estas categorías iniciales, el resultado de la recogida de información ha sido de once casos (con un total de diecisiete entrevistas), con la participación de cinco niñas y seis niños, de edades comprendidas entre los cinco y los dieciséis años, con representación de cuatro Comunidades Autónomas (Madrid, Castilla-La Mancha, Andalucía y Navarra) y que si bien no significan una muestra representativa de todo el Estado español ni de todo el universo de prestaciones, servicios y ayudas disponibles, pueden contribuir a un acercamiento más directo que ayude a comprender experiencias y situaciones que están lejos de las aproximaciones cuantitativas y numéricas, y que pasaremos a desarrollar en los apartados analíticos de este presente capítulo. (Ver **Tabla 2**).

**Tabla 1. Categorías genéricas de prestaciones seleccionadas inicialmente**

<b>CATEGORÍA 1</b>	Niño o niña en situación de pobreza (con beca de libros y/o comedor, posiblemente a combinar con otras variables como la monoparentalidad, recepción de prestación por desempleo o subsidio, etc.)
<b>CATEGORÍA 2</b>	Niño o niña con prestación por discapacidad
<b>CATEGORÍA 3</b>	Niño o niña con prestación por familia numerosa
<b>CATEGORÍA 4</b>	Niño o niña con prestación por orfandad (posiblemente a combinar con la variable de pensión por viudedad del padre o madre)
<b>CATEGORÍA 5</b>	Niño o niña en régimen de protección (bajo tutela, preferiblemente en residencia y/o acogimiento familiar)
<b>CATEGORÍA 6</b>	Niño o niña migrante no acompañado/a (conocidos popularmente como menores no acompañados -MENA- en régimen de guarda y custodia por alguna organización o institución)

**Tabla 2. Casos seleccionados**

CASO	EDAD	TIPOLOGÍA FAMILIAR (Unidades Domésticas*)	CATEGORÍA	CC. AA.
Niño 1	10 años	U.D. Nuclear** Reconstituida***	Prestación por Familia Numerosa	Castilla-La Mancha
Niño 2	15 años	U. D monoparental (encabezado por mujer)	Prestación por Orfandad	Castilla-La Mancha
Niño 3	11 años	U. D. monoparental (encabezado por mujer) y extenso. Familia migrante	Ayudas económicas y becas (situación de pobreza)	Castilla-La Mancha
Niño 4	5 años	U.D. Extensa****	Prestación por Orfandad absoluta	Castilla-La Mancha
Niña 5	11 años	U.D. Nuclear	Prestación por Discapacidad	Madrid
Niño 6	16 años	Situación de Guarda	Niño en acogimiento residencial (migrante no acompañado)	Madrid
Niña 7	10 años	U.D. Nuclear migrante	Ayudas económicas y becas (situación de pobreza) y prestación por Familia Numerosa	Navarra
Niña 8	7 años	U.D. Nuclear	Prestación por Familia Numerosa	Navarra
Niña 9	10 años	Tutela	Niña en acogimiento residencial	Madrid
Niña 10	14 años	U. D. Nuclear	Ayudas económicas y becas (situación de pobreza)	Andalucía
Niño 11	14 años	U.D. Reconstituida (Etnia Gitana)	Ayudas económicas y becas (situación de pobreza)	Andalucía

\* A pesar de ser utilizados de forma indiferenciada habitualmente, los términos "familia" y "unidad doméstica", tienen una particular especificidad conceptual. Mientras la noción de *familia* remite a los lazos de parentesco establecidos entre sus miembros, la noción de *unidad doméstica* designa a todo el conjunto de personas que realizan en común y cotidianamente las tareas de producción y reproducción necesarias para su supervivencia y que dentro de un ámbito común de residencia consumen juntos los productos de su trabajo. Es por ello, que hacemos referencia de manera más generalizada al término de Unidades Domésticas, que se considera más incluyente que el término de familia.

\*\* Se entiende por *Unidad Doméstica Nuclear* aquella compuesta por progenitores (madres y padres) y sus hijos e hijas.

\*\*\* Hacemos referencia a *Unidad Doméstica Reconstituida* a aquellas formadas por segundas uniones por motivos de separación anterior o por viudedad.

\*\*\*\* También conocidas como *Unidades Domésticas Ampliadas*, y que se componen de la familia conyugal además de otros miembros que no son los hijos e hijas (el parentesco puede ser ascendente o descendente).

Asimismo, se realizaron 6 entrevistas a personas adultas (4 mujeres y 2 hombres) vinculadas a algunos de los casos seleccionados y que alimentan y enriquecen los discursos esbozados por los niños y las niñas y que a su vez plantean algunas propuestas, que veremos a continuación, del desarrollo analítico de los discursos de los niños y niñas, que son los protagonistas de este estudio. Las personas informantes adultas que han participado, han sido tres madres, un padre, una abuela responsable de la tutela de sus nietos y el responsable de la organización que tiene la guarda del niño migrante no acompañado.

## CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

El diseño de las entrevistas ha planteado en su estructura cuatro ámbitos vinculantes en la vida de los niños y las niñas y que de un modo u otro influyen en el impacto y percepción de las políticas públicas desarrolladas por el Estado, que en modo de prestación directa, ayuda, subsidio, beca u otros servicios indirectos, inciden en su bienestar y en el de sus familias o unidades domésticas. Por todo ello, nos encontramos con cuatro grandes ámbitos o categorías susceptibles para el análisis de las políticas y que desarrollaremos a continuación y que son: **el ámbito familiar, el ámbito personal, el ámbito social y el ámbito económico.**

Todas y cada una de estas categorías configuran la vida de los niños y niñas seleccionados en este estudio y a través de su análisis nos ayudan a comprender tanto los contextos que rodean sus vidas (y que influyen en la socialización como en su bienestar) como las prestaciones que reciben y el impacto que tienen en su desarrollo. Veamos, de manera diferenciada qué elementos constituyen cada categoría y las informaciones útiles que pueden proporcionarnos y que nos ayudarán a comprender los testimonios en cada caso.

El **ámbito familiar** se refiere tanto a los tipos de estructura familiar (y a las características de la vivienda familiar) como a las relaciones familiares (jerarquías, conflictos, roles familiares, figuras de referencia) y en algunos casos hace referencia a la etnia, o al origen familiar (si es migratorio o no), y que también son elementos que configuran la identidad y articulan las relaciones familiares, las redes de parentesco y establece diferentes niveles de bienestar que influyen en el crecimiento de niños y niñas. Dentro de esta categoría, se encuentran diferentes prestaciones que pueden contribuir a mejorar las condiciones vitales, tales como ayudas económicas a las familias, recursos que favorecen la conciliación laboral-familiar o programas preventivos y formativos.

El **ámbito personal** tiene varios elementos que lo conforman, tanto los aspectos sanitarios (salud o enfermedad, seguros médicos), como aspectos de autoestima y autopercepción (tanto en un nivel más interno y experiencial, en cuanto al cuerpo y a su propia condición, como a nivel más externo sobre las prestaciones que reciben y cómo las perciben), además de analizar el uso del tiempo (ocio, jornadas, tareas domésticas, responsabilidades), los gustos y apetencias (y la toma de decisiones en la elección de las cosas que les gustan) y las expectativas de futuro y de cambio que tienen (lo que cambiarían de su vida si pudieran, cómo se imaginan de mayores, cómo les gustaría que fueran las cosas y cómo sería su vida si no recibieran las ayudas que perciben en caso de que así sea o cómo les gustaría que fueran las prestaciones o ayudas públicas). Dentro de este ámbito, podemos ver cuáles son los impactos que tienen las prestaciones en la vida de niños y niñas de manera más individualizada, ya que inciden directamente en aspectos íntimos y personales.

El **ámbito social**, por su parte, incluye elementos de análisis respecto a la participación en lo público, tales como el conocimiento de su comunidad y de su entorno, las amistades y sus relaciones personales (vecindad, compañeros y compañeras del colegio), la visión de la política y de los diferentes recursos sociales (ayuntamiento, policía, servicios sociales...), la escuela y lo que ésta comporta (valoración de la escuela, tipo de colegio, cómo llegan) y la percepción de la ciudad, los riesgos y peligros que tienen o cómo los sienten. Este ámbito nos permite analizar el nivel de integración socio-comunitaria y de participación infantil en relación al mundo adulto, y los recursos y las prestaciones vinculadas a este ámbito nos pueden dar pistas sobre cómo planificar las políticas en el futuro para que sean más eficientes y operativas con la infancia.

Por último, el **ámbito económico** nos aporta ideas sobre los ingresos que perciben las familias de los niños y las niñas y cuál es el uso y repercusión que éstos tienen en su vida y bienestar. Este ámbito reflexiona además y de manera particular, sobre las prestaciones, que pueden ser directas o indirectas (ayudas, descuentos, promociones o pensiones) y sobre los usos y percepción que se tiene del dinero (en cuanto a posibilidades de mejora o control del gasto). Es un ámbito fundamental para comprender los impactos de las políticas públicas y que permite ver diferentes interpretaciones y propuestas al respecto.

Como vemos, estas cuatro categorías aportan información directamente vinculada a la política pública como el ámbito social y el económico (en forma de prestaciones o de ayudas), mientras recibimos de manera contextual otras informaciones que son vinculantes a la vida de niños y niñas, como puede ser desde el ámbito familiar y personal. Es necesario vincular ambas esferas que configuran la realidad, ya que la una sin la otra no tiene sentido de manera individualizada, y la realidad es compleja y diversa, tal y como lo muestran los diferentes testimonios que veremos a continuación.

Pasemos a continuación a revisar cada una de las categorías acompañadas de discursos y testimonios que enriquecen la comprensión de la realidad que rodea a la política pública española.

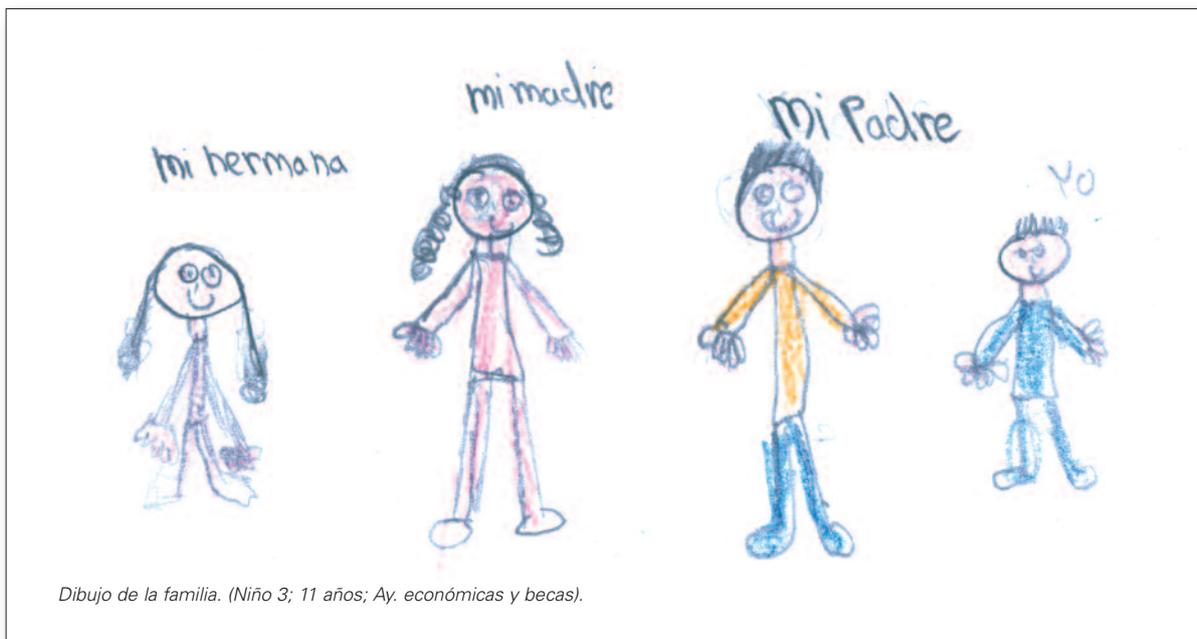
### 3.1. Ámbito familiar

Además de las diversas estructuras domésticas seleccionadas para el estudio, dentro de este ámbito, se contemplan las **relaciones familiares** y la visión que tienen los niños y niñas sobre la familia, tratando de rescatar diferentes formas de parentesco, afinidades, figuras de referencia o posibles conflictos. Ante estos planteamientos, observamos que la familia es algo esencial en la vida de los niños y las niñas que así lo reflejan en sus propias expresiones:

¿Qué opinas de la familia?, ¿para qué está la familia? *buenooo para estar, para estar con nosotros, para no sé, para salir, para ir a por ahí* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

¿De mi familia?, pues yo la definiría como una familia normal, que nos ayudamos todos en las épocas malas y buenas (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

¿Qué visión tienes tú de la familia?, ¿qué opinas?, ¿para qué está la familia? *pues la familia está, pues cómo decirte yo, pues está para ayudarnos, para estar en familia, eso es lo más importante, más que la salud, el dinero y eso, para educarnos y para querernos mucho (...) la familia es lo primero, siempre, siempre, siempre* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).



Así mismo, de los casos seleccionados, también se contempló el **lugar de procedencia** familiar, encontrando casos de población migrante, en el que los vínculos familiares y las redes sociales son esenciales para su integración y también casos de movilidad nacional por motivos laborales o familiares.

¿Dónde has nacido? *en Murcia*, ¿y tus hermanos y tus padres dónde han nacido? *los mellizos en Málaga y Antonio, en, en Madrid, porque mi padre es de Guadalajara y mi madre de Málaga*. ¿Y por qué estabais en Murcia? *porque estaba...es que primero fueron a Cantabria, porque mi madre trabajaba allí... y luego en Murcia que también trabajaba allí* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

¿Y tú cuanto tiempo llevas aquí en España viviendo? *con este año, voy a hacer nueve años*. O sea, que llegaste muy pequeño a España... *sí, tres años creo, sí*. ¿Y has vuelto a Ecuador, te acuerdas de Ecuador? *no, no* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

También, dentro del ámbito familiar, se han tenido en cuenta los acompañamientos y el **grado de autonomía** que tienen los niños y niñas, que varía en función del contexto en el que viven y que difiere sustancialmente del ámbito urbano al rural, así como en función de la edad, del sexo y de las circunstancias familiares.

¿Y el instituto, qué está, muy cerca, lejos?, ¿cómo vas? *está, medio lejos*. ¿Y vas tú sola, vas con tu hermana? *voy acompañada con amigas, sí, nos recogemos todas* (Niña 10; 14 años; Ay. económicas y becas).

¿Vienes al colegio por la mañana con tu hermana? *Venimos solos, porque mi madre tiene un curso y no nos puede traer, antes sí nos podía traer, pero ahora vamos y venimos solos* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

## 3.2. Ámbito personal

Dentro de esta categoría tenemos diferentes aspectos y elementos interesantes para el análisis. Por un lado, destacan los usos del tiempo de las niñas y los niños, marcadas por las dinámicas escolares pero también por otras actividades extraescolares y de participación social (que veremos más detenidamente en el apartado tres).

De igual manera, dentro del ámbito personal estarían los **aspectos sanitarios** vinculados a estas niñas y niños. En general destaca el uso de los servicios de salud pública, que han dado cobertura a diferentes enfermedades y que, en general, se han resuelto con buena atención y respuesta.

*Sí, pero como tengo problema en el hígado, pues nada. ¿Qué te pasó? ¿Cuéntame? bueno, saberlo, hepatitis no se qué se llama, o algo así, disfunción o algo así ¿Y has estado yendo mucho tiempo al médico?, ¿te han tenido que operar alguna vez? sí, pero de pequeño, luego iba creo al Gregorio Marañón (Hospital), muchos días, pero luego recuerdo que enviaron una carta y ya no tenía que ir más (Niño 2; 15 años; Orfandad).*

Así mismo, dentro del ámbito personal destaca la propia **autopercepción de las niñas y niños respecto a su condición** (personal, social), y cómo viven y sienten las prestaciones que reciben (si se avergüenzan por ello o si sienten orgullo). Algunos testimonios muestran la madurez y dignidad de los informantes y la realidad que acompaña su cotidianidad.

*Cuéntame de tu enfermedad. Yo el problema de salud que tengo es lo, que soy minusválida, pero aparte no tengo ningún otro problema ¿Y esto te vino de nacimiento? sí, al nacer. ¿Y qué es lo que te pasa? pueesss, me han dicho que lo que pasa es que no me funcionan algunas neuronas y que por un cachito aunque sea diminuto de neurona, no puedo andar. Lo que sí es bueno que me dicen los médicos que tengo la cadera, ya superrequete, ¿no? también que no se preocupen mucho mis padres porque tengo la espalda también perfecta (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).*

*¿De qué vivís ahora mismo?, ¿porque tu madre trabaja? no, de la, de la, ah, cómo se llama, lo de viudedad. ¿La pensión? sí, y de lo del huérfano, creo, yo y mi hermana, yo, mi hermana lo de la orfandad y mi madre lo de viudedad, creo que es (Niño 2; 15 años; Orfandad).*

Dentro de este ámbito, uno de los aspectos importantes es referido a las **expectativas de futuro y las expectativas de cambio** que tienen estos niños y niñas. Respecto a las expectativas de futuro, destacan también los testimonios

de profesiones y estudios (a veces derivados de la influencia familiar y a veces derivado de otras finalidades), de cómo se imaginan en relación a su familia y a sus posibles proyectos de vidas en pareja y con hijos e hijas.

*Oye, y a tí, ¿qué te gustaría ser de mayor? sí, ya lo tengo pensao [Risas] ¿Qué? Guardia Civil ¿Guardia Civil?, y ¿por qué quieres ser Guardia Civil? porque mi papá lo fue (Niño 4; 5 años; Orfandad absoluta).*

*Oye y piensa cuando seas mayor, ¿qué es lo que quieres ser de mayor? Eh... farmacia ¿Y por qué?, ¿cuéntame, por qué quieres ser farmacéutica? porque me gusta, porque quiero ser rica y porque quiero para que los pobres, o los niños que estén enfermos tengan cosas y muchas cosas de farmacia, de medicamentos y cosas así (Niña 8; 7 años; Familia Numerosa).*

*¿Cómo te imaginas tú de mayor? Pues con hijos y una casa en la playa (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).*



Dibujo de una casa. (Niña 8. 7 años., prest. por familia numerosa).

Respecto a las expectativas de cambio, muchas de las argumentaciones se orientan a mejoras económicas (especialmente en el caso de situaciones de pobreza) y también a otras situaciones vitales. En ocasiones hacen referencia a un futuro cercano (respecto a actividades que tienen planeadas), y en ocasiones hacen referencia a situaciones ideales o de cómo les gustaría que fueran las cosas, aunque también hay quien no cambiaría nada de su vida porque se encuentran a gusto con lo que tienen. Cada caso hace referencia a sus particulares circunstancias que se comprenderán en cada contexto, como algunos de los testimonios que veremos a continuación.

¿Y te gustaría regresar a tu país? *No, ahora no, cuando tenga dinero* ¿O sea, a ti te gustaría hacer dinero aquí en España y regresarte o solamente ir de visita? *Cuando tenga dinero, trabajo, tenga, tenga mi casa y luego voy a ver a mi casa, a ver a mi familia y luego vuelvo* (Niño 6; 16 años; Acogimiento residencial).

¿Cómo te gustaría que fueran las cosas? *de otra manera* ¿respecto al dinero? *que mi madre esté trabajando y que, no sé...* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

¿Por qué os vinisteis aquí, a España, hace dos años? Cuéntame. *Mis padres nos trajeron para que estudiemos aquí, porque no sé, nos enseñan mejor, no sé, enseñan más, y para que estemos aquí y seamos, nos saquemos un título, seamos profesionales, eso* (Niña 7; 10 años; Ay. económicas y becas + Familia Numerosa).

¿Y te gustaría que en tu casa las cosas fueran de otra manera?, ¿hay algún tema que te gustaría que fuera mejor? *hombre, sí, que fuera mejor que tuviéramos más dinero, pa yo que sé, por lo menos eh (...) comprar más comida, porque aquí somos muchos y, y, yo que sé para la luz, el agua, el gas, la casa y to el rollo, eso, la ropa también* (Niño 11; 14 años; Ay. económicas y becas).

### 3.3. Ámbito social

Respecto al ámbito social, hay varios elementos que constituyen una parte importante de las vidas de los niños y las niñas. En primer lugar, se han resaltado algunas cuestiones referentes a las amistades, a los recursos que tiene la zona donde viven y sus relaciones con la vecindad (que en muchos casos sirve de amortiguación a las dificultades vitales que se pueden encontrar).

Las **amistades** están generadas principalmente en el colegio, aunque también influyen las relaciones de parentesco, y destacan también las referencias que se hacen a población migrante como parte del cambio de las dinámicas escolares y de la población española, que ahora es mucho más tolerante e intercultural.

¿Y, tus amigos y amigas de dónde son? *eh, son de Bulgaria, Ucrania, Polonia* ¿del colegio también, o de tu barrio? *del colegio* ¿No hay ninguno de Navarra? *de aquí, de España, sí, pocos, tres o dos, no sé* (Niña 7; 10 años; Ay. económicas y becas + Familia Numerosa).

¿Y tus amigos y amigas, cuéntame de dónde son? *mis amigos pues, son de aquí todos* ¿de Málaga? *Sí* ¿del colegio o del instituto?, ¿o de dónde?, ¿del barrio...? *del barrio, del instituto es que yo conozco aquí a una pila de gente, todos por mis primos* (Niño 11; 14 años; Ay. económicas y becas).

¿Tus amigos y amigas, de dónde son? *algunos son españoles y otros son de mi país igual, de Colombia, de Perú* ¿y esos de dónde los conoces? *los conozco de amigos de mi madre* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

Dentro del ámbito social, un elemento fundamental para el análisis es la **participación infantil** en el ámbito público y cómo los niños y las niñas perciben y conocen el entorno que les rodea. De igual manera, es interesante ver el uso que hacen de los espacios públicos, los deportes y actividades de ocio que realizan (si los hacen en instituciones u organismos para la ciudadanía). Veamos, por partes, algunos de esos elementos que arrojan componentes interesantes en la valoración de lo público.

Respecto a la **participación en el ámbito público**, de las entrevistas realizadas se desprende que los parques (especialmente como recurso para las familias con menos ingresos económicos) y los organismos para el fomento del

deporte (tales como patronatos, federaciones de deporte y equipos locales), son elementos sustanciales en la vida de los niños y las niñas, en su ocio, socialización y participación.

Y de tu comunidad, de aquí de Madrid, ¿qué conoces? *conozco unos parques que hay por la zona norte y conozco el ayuntamiento, la biblioteca, que voy mucho, los fines de semana y en verano y creo que casi nada más* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

¿Y haces algún deporte? *Clases de tenis, clases de pádel y fútbol, salimos a la calle, en verano bajamos al parque ¿y qué te gusta más? ¿Con qué te quedarías? Con el fútbol y el baloncesto que jugamos en el parque (...) pero el baloncesto he jugado siempre en el parque* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

¿Y luego qué haces el resto del tiempo? *bueno, mmm, lunes y jueves tengo entrenamiento ¿a qué juegas? Fútbol ¿y con quién juegas? con mucha, con mucha gente, están apuntados en un equipo, que está ahí, atrás que se llama Zalacaín, yo juego ahí. Y eso, digamos, ¿tienes que pagar alguna cuota...? bueno, tiene que solo, tiene que pagar ciento y cincuenta, por la ropa y ya está ¿al año? Sí ¿y luego competís?, ¿hacéis competiciones, partidos los fines de semana? partidos contra otro equipo, por ejemplo contra el Villaverde y demás sitios* (Niño 6; 16 años; Acogimiento residencial).

De igual modo, la colaboración del tercer sector (fundaciones, asociaciones y organizaciones sin fines de lucro), es un elemento fundamental en algunos ámbitos de apoyo y participación infantil, tal como nos cuenta la niña con discapacidad, que participa activamente en diferentes actividades lúdicas y deportivas orientadas a sus necesidades especiales y que fomentan la integración.

¿Haces natación cuantos días? *dos días, lunes y miércoles. Lunes y miércoles vas a natación, ¿y dónde vas a la piscina? a la piscina aquí, que hay una nueva, pero antes iba a una de Madrid. ¿Y eso quién lo paga?, tus papás o tienen algún tipo de ayuda... no, el ayuntamiento lo pagaba aquí y eso de Madrid lo pagaban mis padres con una fundación de discapacitados que hay aquí, ja mí me encanta la natación!, ¡es que, es que cuando me meto al agua puedo andar y todo en el agua!* (Niña 5. 11 años).

En cuanto a las percepciones que tienen los niños y las niñas en relación a la **utilidad de las entidades y organismos públicos** tales como la Policía, el Ayuntamiento o los Servicios Sociales, cabe destacar su frescura en la interpretación y la influencia del contexto local y personal en sus visiones.

¿Y para qué sirve el Ayuntamiento? *para que, para que la alcaldesa esté ahí trabajando ¿Y qué hace la alcaldesa? eh, cuando son fiestas de, de aquí vamos, bueno nos quedamos en, en casa, la alcaldesa entonces (...) echa el cohete ¿y sabes para qué está por ejemplo, la policía?, ¿para qué sirve la policía? para que no haya ladrones ni borrachos, los policías están aquí para que no haya ni ladrones ni quiten cosas* (Niña 8; 7 años; Familia Numerosa).

¿Para qué sirve la Policía? *Para detener a los malos ¿Y la Guardia Civil? Para encerrar a los maaaaaloossss... Ah, es que me lo habías dicho de la Policía pero no de la Guardia Civil. Es lo mismo, pero es que se le han cambiado los nombres y los trajes* (Niño 4; 5 años; Orfandad absoluta).

¿Sabes para qué sirve el Ayuntamiento? *Sé que en el Ayuntamiento se dicen, por ejemplo, pues queremos que se construya una calle, necesitamos tal, pues, mm, cómo te lo diría yo, que se hacen las cosas y es que no sé cómo explicártelo, por ejemplo, que si yo quiero construir una calle nueva o, o quitar baches o eso, yo voy al Ayuntamiento... o pa quejarme por escrito también. ¿Y los servicios sociales para qué están? los servicios sociales están para ayudar a la gente, por si, por ejemplo, lo que nos ha pasado, que por ciertos motivos estamos aquí...* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).

¿Y para qué sirve el Ayuntamiento? *el Ayuntamiento pa arreglar papeles ¿y la Policía? la policía pa, poner denuncias y pa ver si tienes problemas o hacer el DNI y eso ¿Sabes para qué están los servicios sociales? para hablar, o algo de eso, ¿no? yo que sé, de los problemas...* (Niña 10; 14 años; Ay. económicas y becas).

¿Y para qué sirven los servicios sociales? *pues para, para ayudar a las personas como yo ¿y el Ayuntamiento, sabes para qué está? mmm está para, el Ayuntamiento está para poner orden en un pueblo y todas las personas de ese pueblo se unen para elegir a quién quieren que mande ese año o esos años* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

Vinculado al ámbito de la participación y de la percepción que tienen niños y niñas con las instituciones públicas, otro tema reseñable es la propia **percepción del peligro** que tienen y cómo ésta influye en sus actividades y en su vida pública. A partir de algunos testimonios, podemos ver que el peligro muchas veces está orientado a aspectos que desde la visión adulta no serían demasiado influyentes o incluso no se percibe ni en la misma medida ni en la misma intensidad.

¿Y ves algún tipo de peligro, de inseguridad en esta zona? *Sí, mucho, mucho ¿qué es lo que pasa por aquí?, cuéntame. Para mí los bordillos, porque no puedo subirlos y aunque sea muy pequeñito, es que son así (señalando la altura), eso es lo malo, que es lo que hacen los parques, que ponen bordillos así. Y no entienden que nosotros no podemos pasar* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

¿Y de esta zona, aquí, de donde tú vives, es peligroso?, ¿es inseguro?, cuéntame del barrio. *Es tranquilo y no, para mí no es peligroso. Bueno, hay una cosa que para mí sí es peligrosa... que siempre me fijo, cuando volvemos del colegio para llevar a los dos pequeños, hay un semáforo, de que no tiene lo de los muñequitos, si no se pone el semáforo para los coches y ya está y eso... ¿no tiene paso de peatones? claro, sí tiene... sí tiene paso de peatones, pero no tiene...el muñequito y a Cristóbal (compañero) dos veces, por casi le atropella un coche* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).

Y de aquí de tu pueblo, cuéntame, ¿hay algunos peligros?, ¿es peligroso, es tranquilo? *no, es tranquilo. O sea, que desde pequeña, casi podéis tener libertad para salir por aquí... bueno, no mucha, pero hay que tener cuidado con la gente que hay aquí del pueblo, hay personas buenas y personas malas, hay de todo* (Niña 10; 14 años; Ay. económicas y becas).

Dentro de este ámbito, encontramos también la posibilidad de elegir que tienen niños y niñas en sus actividades, y su posible **toma de decisiones**. En general, las actividades que realizan son inducidas en algún modo por las personas adultas que les rodean y a su vez están determinadas por posibilidades económicas (niños y niñas de mayor nivel adquisitivo participan más en actividades extraescolares y pueden elegir), mientras que los recursos públicos son utilizados por niveles económicos inferiores o participan en función de si existe algún tipo de beca o exención de pago, y eso varía según las diferentes Comunidades Autónomas y la política del entorno local.

¿Y por las tardes qué haces? *Algunas veces ir a cosas... ¿a qué cosas? A música ¿y qué más haces? La semana que viene me van a apuntar a, a un deporte, a natación. Entonces, vas a música, ¿no? sí y a inglés ¿y qué tal?, ¿te gusta el inglés?, ¿te gusta más la música o te gusta más el inglés? la música ¿Y quién eligió lo de ir a música y a inglés? mis yayos* (Niño 4; 5 años; Orfandad absoluta).

¿Y por las tardes qué haces, haces algún deporte? ¿Vas a alguna actividad? *a taekwondo, los miércoles y los lunes también ¿Y dónde vas? A Amaya ¿y eso qué es, un polideportivo, o qué es? no, es ciudad deportiva, una ciudad deportiva ¿y te gusta taekwondo? sí. ¿Quién lo eligió eso, lo elegiste tú? mi mami, pero el año que viene voy a hacer gimnasia rítmica, porque me gusta, porque hago el pino en el agua y me gusta mucho cantar* (Niña 8; 7 años; Familia Numerosa).

Y luego, después de la escuela, ¿vas a alguna actividad, haces algo de yo que sé, inglés o danza? *No ¿juegas a algún deporte fuera del colegio, en algún equipo? No, con mis hermanos en casa, jugando no más ¿a qué juegas con tus hermanos? pues a veces en casa con juegos de mesa, o bajamos al patio, a jugar con el balón, no sé, así, a veces los tres y a veces con el vecino que nos lleva al cole, tiene un hijo, pues con él* (Niña 7; 10 años; Ay. económicas y becas + Familia Numerosa).

Por último, dentro del ámbito social, es importante hacer mención a **la escuela**, como lugar de referencia por excelencia de los niños y las niñas, como lugar de socialización, de participación y de generación de identidades, recursos y valores.

A lo largo de las entrevistas realizadas, vemos cómo la escuela supone el centro de las rutinas cotidianas, y en general los niños y niñas participantes de este estudio dan buenas referencias de ella en mayor o menor medida.

Bueno, ahora vamos a hablar de la escuela, ¿vale? *¡Bieennnn! ¿A qué escuela vas? a ver, voy a una, eh, a la escuela de en frente, el Lope de Vega, el CEIP Lope de Vega, es bilingüe ¿es pública? sí, es pública, es gratuita, excepto el comedor, eh, es muy divertido ¿y el comedor quién lo paga? una beca de la Comunidad de Madrid y para los libros también beca de la Comunidad ¿y te gusta ir al colegio? pues sí, porque aprendemos muchas cosas y, y eh, me han dicho de que ir al colegio no es que sea una obligación, porque tu perfectamente te puedes quedar en casa, que es divertido y, y es importante por tu vida social porque si aprendes inglés, ahora en todos los empleos hay inglés, te tienes que sacar una carrera y sí, es guay aprender* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).

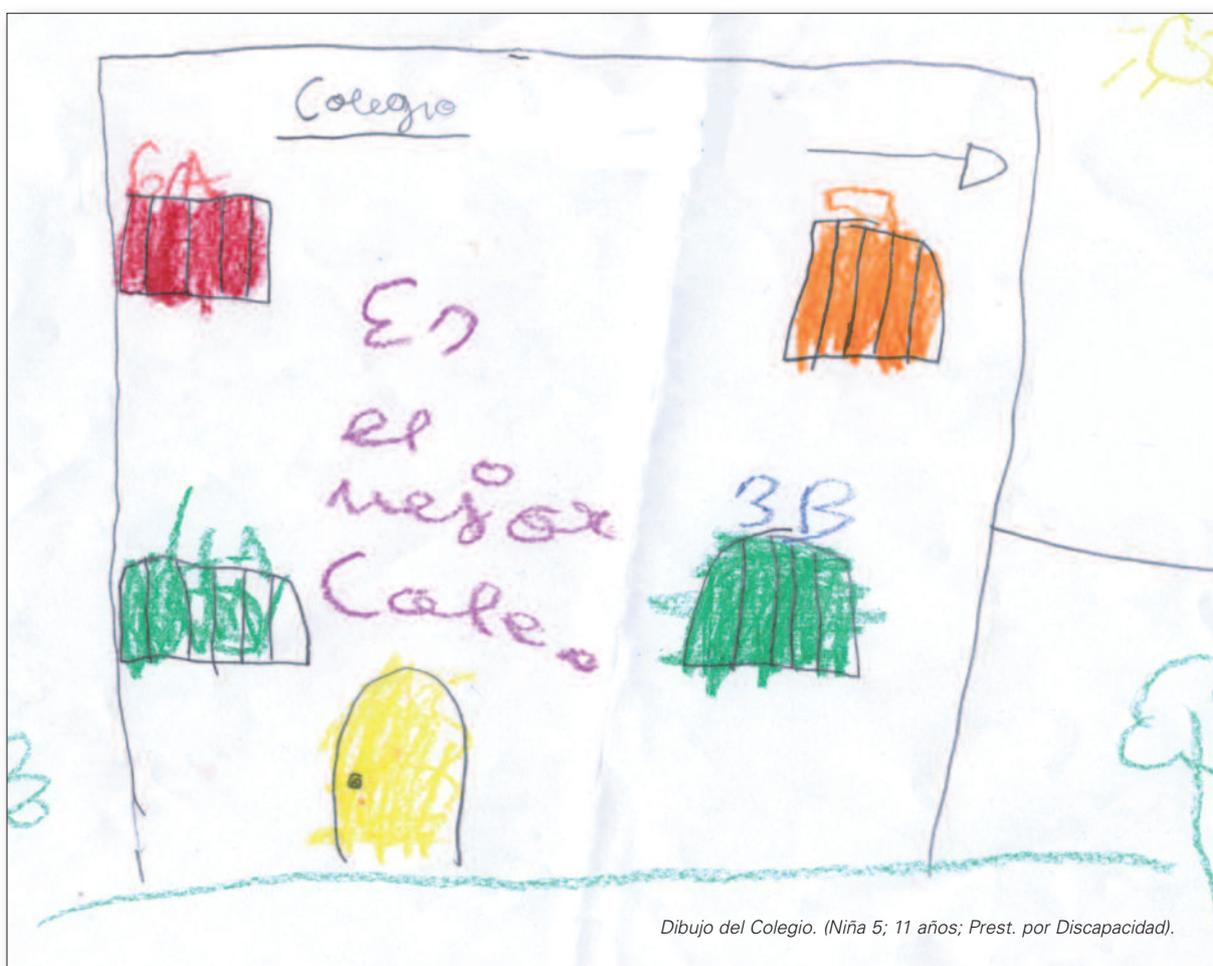
¿Te gusta ir a la escuela? *Sí* ¿Qué es lo que más te gusta de la escuela? *No sé, que estoy con mis amigos, que aprendo...* (Niña 7; 10 años; Ay. económicas y becas + Familia Numerosa).

¿Te gusta tu colegio? *Sí* ¿y qué es lo que más te gusta de las materias que das? *mmm, música* ¿Y de matemáticas o de letras? *Mmm, me gustan más las matemáticas* ¿sacas buenas notas o te queda alguna? *no, saco buenas notas en general, nunca he suspendido* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

Cuéntame de tu escuela, ¿en qué año estás y dónde vas? *yo estoy en primero de ESO... repitiendo ya* ¿Y has repetido más veces? *he repetido más veces, en el colegio también repetí* ¿y, te gusta ir al colegio? *no mucho* [Esboza una sonrisa] (Niño 11; 14 años; Ay. económicas y becas).

En general, las relaciones con el profesorado son positivas, y en algunos casos, además, la escuela ha supuesto un refuerzo para la integración social, como ocurre en el caso de la niña 5, con parálisis cerebral infantil, que desde muy pequeña acude al centro educativo donde recibe clases de refuerzo pedagógico, fisioterapia y apoyo a la integración (incluyendo traslados), estando el centro adaptado a todas sus necesidades.

*En el colegio están mis profesores, Ana (fisioterapeuta) y Paco, mi profe de apoyo. Que siempre he tenido profe de apoyo, pero nunca uno feo, eso es lo raro* ¿Y qué tal te llevas con tus profesores? *con Luisa, me llevo bien, con Paco me llevo bien porque en realidad Paco me da, me da muchas cosas, pero también me da mucho mate, porque todas las sesiones si fueran del día, todas las tenía con Paco de matemáticas. Y con Ana bien, porque me ha tenido desde pequeña y como digo yo, es como mi segunda mami* ¿y qué haces con Ana, cuéntame? *con Ana, hago paralelas, [ando por las paralelas] y a veces, no me aguantan mucho las rodillas y me tiene que poner en la silla al final, yo me tuerzo y voy hasta, hasta el final y me siento y luego me, dentro de cinco minutos me vuelve a levantar otra vez y así* ¿te cansas? *Sí, porque me duelen las rodillas mucho* ¿Y ves qué mejoras con Ana? *Sí, y además, también tengo que me pone a veces en el suelo, también me pone a veces en la camilla* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).





Dibujo del Colegio. (Niño 4; 5 años; Orfandad absoluta).

### 3.3. Ámbito económico

Dentro del ámbito económico, encontramos diferentes subcategorías que tienen importancia en la vida de los niños y las niñas participantes de este estudio. Por un lado, estaría el **nivel económico** familiar y doméstico que les rodea, haciendo énfasis en los ingresos y ocupaciones laborales que tienen padres, madres y otros familiares, así como determinadas propiedades y rentas que inciden directamente en el bienestar infantil. Tal y como previamente se ha explicado, no todos los casos seleccionados para este informe responden a un perfil de pobreza, sino que también responden a otro tipo de prestaciones que se reciben no en función de las rentas e ingresos sino a categorías susceptibles de ayuda pública con carácter universal (independientemente de las rentas familiares) tales como la discapacidad o la orfandad. Es interesante quizá, rescatar aquí, algunos testimonios que demuestran los diferentes niveles socioeconómicos contemplados en las entrevistas para poder ver después el impacto que generan las diferentes prestaciones y ayudas.

Cuéntame de tu padre, de tu madre, ¿a qué se dedican? ¿En qué trabajan? *puessss mi padrastro trabaja en, jardinería, en el ayuntamiento, creo y mi madre, ahora mismo está en el paro, cobrando ayuda, no sé y aquí estamos tos. ¿De tu padre biológico, recibís algo de dinero? sí, sí recibimos, porque él trabaja en una nave, del polígono industrial, allí, y nos manda cuatrocientos cincuenta euros* (Niño 11; 14 años; Ay. económicas y becas).

*Mi padre trabaja en un bar y mi madre es profesora en un instituto, es profesora de plástica* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

¿Tu padre y tu madre en qué trabajan?, cuéntame. *Mi padre trabaja cargando cajas en el aeropuerto... para los aviones y mi madre trabaja en una panadería suya, con dos, con dos, con mi tía Carla y con mi casi tía Irina, digo casi porque es pariente de mi tía Carla* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

¿En qué trabajan tu padre y tu madre? *mi padre no está trabajando, mi madre trabaja cuidando a una abuelita y también por la tarde me parece que va a un bar a trabajar* ¿y tu papá dónde trabajaba antes? *yo creo que era en construcción o en algo así* (Niña 7; 10 años; Ay. económicas y becas + Familia Numerosa).

Respecto a las **prestaciones y servicios** que reciben los diferentes casos entrevistados, cabe destacar que éstos varían en función de diferentes aspectos y que vamos a ir viendo de manera desglosada a continuación. Por un lado, encontramos prestaciones orientadas a la mejora de situaciones de **déficit económico**, como puede ser la prestación por desempleo o el subsidio. En este apartado cabe destacar también que en ocasiones, además de la ayuda de la prestación por desempleo, pueden darse otras ayudas o becas, aunque en algunas ocasiones resulte insuficiente.

*Mi padre, ahora no trabaja, pero es albañil y camarero, creo ¿y ahora está en el paro? está cobrando paro ¿Y tenéis algún otro tipo de ayuda económica, beca de libros o comedor? No, no nos han dao nada ¿Y a ti qué te parece eso? No sé, nunca nos han dao ninguna ayuda del Ayuntamiento ni nada, pues no me parece nada porque nunca han dao (...) yo qué sé, hay veces que no tenemos ni pa comer* (Niña 10; 14 años; Ay. económicas y becas).

*Mi madre está en paro, bueno ya, ya le han, ya no está (...) y ahora está buscando trabajo a ver si encuentra. Porque ¿estaba haciendo un curso me has dicho? sí, un curso para cuidar a alguien, pequeños, creo, o grandes, no sé. ¿Y recibís algún otro tipo de ayuda? Sí, nos dieron la beca para el comedor. ¿Y para el tema de material escolar cómo hacéis? Pues, es que los libros nos los dieron aquí* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

En cuanto a **otro tipo de prestaciones**, tenemos también aquellas que se reciben por derecho (bajo el régimen de universalidad de prestaciones como parte del Estado de Bienestar) en algunos casos como la orfandad, la tutela, algún tipo de discapacidad o familia numerosa. Veamos cómo lo perciben los niños y niñas beneficiarios de las mismas.

¿Y tú sabes que por ser familia numerosa tenéis ayudas? *sí ¿qué ayudas tenéis?, cuéntame. Puesss, tenemos bonos ¿de qué? no sé, en muchos sitios, ahora mismo no me suena ninguno (...) nos hacen descuento, por ejemplo, en el parque de atracciones, que es el que más me acuerdo ¿Y qué más? pues no sé, han dicho que ahora van a poner para familia numerosa en los autobuses y no me sé más, pero sí me suena que hay muchas cosas ¿y qué te parece a ti? pues no sé si se nota mucho, pero algo* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

Es decir, aquí tú estás en tu centro de acogida con una asociación. *Sí. ¿Y quién paga esto? yo creo que lo paga la Comunidad de Madrid, esto es, tal vez, como una ONG, más o menos... entonces la Comunidad de Madrid da tal dinero a cada monitora, bueno eso si es monitora, que en el día que esté ella, pues que si necesitamos pegamento, pues pegamento, que si necesitamos bolis, pues bolis, para que vayan comprando lo que necesitamos y eso. Y si no hubiera esas ayudas, ¿cómo sería tu vida? pues no lo sé, nunca me lo he imaginado. Si no, si no hubiera estas ayudas nunca me lo hubiera imaginado* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).

¿Recibís algún otro dinero que os ayude? *recibimos de la Comunidad de Madrid, eh, de creo que de mi pensión o algo así y las ayudas para las becas y todo ¿y por qué?, ¿por tu discapacidad? creo que sí, por mi minusvalía, pero es que eso no lo sé del todo bien, si me la dan o no me la dan, es que eso no lo sé del todo bien. Bueno, pero cuéntame tu opinión, ¿a ti qué te parece que te den dinero para ayudarte? Para ayudarme, vale, pero por pena que no me lo den, ¡porque yo soy una niña normal! a mí me gusta que me den el dinero para ayudarme, pero por pena que no me lo den porque yo, según mi opinión y de siempre lo he creído, yo soy una niña normal ¿Y qué te parece que le den ayudas a otra gente? pues me parece bien porque, la mayoría de la gente, aunque sea por accidente, sea de nacimiento, o sea crónico también le tienen que ayudar ¿Te parece justas las ayudas que dan el Estado? sí. ¿Si no recibieran tus padres una ayuda por tu situación, piensas que cambiarían en algo tu vida? yo creo que sería muchísimo peor, según mi opinión, porque si mis padres no reciben ayuda no pueden pagar los libros, a veces, no pueden pues, pueden, es que también mi madre es que es muy previsora y también tiene el dinero suyo para, a veces, comprarme ropa, el dinero que ha ahorrado para las excursiones, porque si yo no, porque si no, yo no podré ir a ninguna excursión* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

Lo de la orfandad qué es, ¿que el Estado paga por ti algo de dinero o cómo? *sí, creo que sí. ¿Y sabes cuánto es? no, sé que es poco algo así, pero no sé. ¿Y a ti qué te parece eso? ¿Hasta cuándo lo recibes? creo que es hasta los veinte, o algo así, creo que es hasta ahí. ¿Y desde cuándo recibes esa ayuda? Pues no sé, cuando se murió mi padre, supongo o algo así. ¿Y no sabes entonces de cuánto es? quinientos euros, o no sé, creo que hacían mil entre mi hermana y yo o no sé, algo así era. ¿Y si no recibieras esas ayudas, cómo sería tu vida? pues sin duda, peor* (Niño 2; 15 años; Orfandad).

Todas las prestaciones (no los servicios), de un modo u otro están vinculados con el **dinero**, por ello, es interesante rescatar las visiones y percepciones que se tienen del mismo por parte de niños y niñas, así como el uso y su consideración dentro del ámbito familiar o doméstico. Dentro de este apartado, es interesante ver cómo en los casos de menos recursos el dinero (o la falta de éste) está mucho más presente. Veamos algunos de los discursos al respecto.

¿Te dan paga o algo así? *cuando le pido algo de dinero sí me dan, si hay, si no hay, pues nada* ¿y qué haces con ese dinero que te dan? *yo que sé, me compro chuches o me compro alguna cosa (...) yo desde pequeña, tengo muy claro lo que hay y lo que no hay, claro. Mis, mis padres siempre me han concienciado cuándo hay y cuándo no hay, cuando me dicen no hay, pues vale, y tengo que hacer otra cosa, si no hay dinero* (Niña 10; 14 años; Ay. económicas y becas).

¿Cuánto te dan de paga? *dos euros. Y me van a dar ahora, mensual, me parece que seis o siete, no sé. Me van a dar más, no sé cuanto pero... porque yo soy el más mayor. ¿Y con ese dinero qué haces? pues ahorro, ya, me compro a veces, juguetes y, y ya. A veces me compro cosas más caras* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

Cuando vivía tu padre ¿había mucha diferencia? *no hay tanta diferencia, pero vivíamos más holgados* ¿y en qué lo notabas? *pues en, no sé, te compraban más cosas, o íbamos más a comer por ahí, no sé. ¿En qué gastas tú? en nada, de momento, bueno en lo normal, sí, en lo normal, lo básico, pero en caprichos y detalles no, pues en la comida, en lo del agua, la natación, el inglés, todo eso* (Niño 2; 15 años; Orfandad).

¿Y para qué sirve el dinero? *pues el dinero sirve para comprar, algunas cosas, no todas. Puede, se compra el papel pinocho, se compra ordenadores, eh, se compra la comida, el agua, las jarras estas raras, eh, se compra, bidones, se compran zapatos, se compran calcetines, ropa, jabones. ¿Y qué es lo que no se compra con dinero? los amigos, la familia, la salud, bueno la salud los médicos, pero no. Eh, el carácter, los sentimientos, tu forma de ser* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).

¿Y qué opinas del dinero? ¿para qué sirve el dinero? *yo creo que el dinero sirve para pagar deudas y las cosas y las compras y todo, pero también creo que el dinero es un engaño y que a veces el dinero te ciega* ¿y por qué ciega a la gente? *si tienen mucha cantidad, luego eres avaricioso y no quieres gastar el dinero, que es lo que me pasa a mí con mi dinero, que no quiero que lo toque nadie, y yo opino que el dinero también es malo por una parte porque si tienes mucho por ejemplo, como alguien rico, te puede cegar* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

Por último, resulta interesante rescatar algunas de las recomendaciones o consejos que tanto niños como niñas les darían a la **clase política y a su análisis sobre la crisis actual**, evidenciando una vez más la importancia de la visión infantil.

¿Qué le dirías tú a los políticos, ahora con la crisis? ¿Qué propuestas les harías para mejorar las cosas? (sonríe) *yo que sé, que nos dieran más dinero, porque eh, no gastan ni un duro, ná más que hacen, eh, construir, construir y ya está* (Niño 11; 14 años; Ay. económicas y becas).

¿Qué propuestas le harías a los políticos? *que ayuden y que no hablen tanto* ¿qué opinas de los políticos? *pues no me gusta la política nada... porque no hacen nada, están to el día hablando, ¿no? ¿Así respecto a las ayudas, les harías alguna propuesta económica a los políticos? no sé, que ayuden, no sé, porque ellos cobran más que los que están en el paro, o lo que sea, que se quiten dinero y que se lo den a los demás* (Niña 10; 14 años; Ay. económicas y becas).

¿Qué es esto de la crisis? *que falta mucho, que falta dinero en España* ¿y en qué te afecta? *pues que ya no podemos viajar tanto como antes, sí, y hacíamos un hucha y luego para las vacaciones recogíamos mucho dinero* (Niño 1; 10 años; Familia Numerosa).

¿Qué es eso de la crisis? *pues, exactamente no lo sé, solo sé que... a los obreros, trabajadores, les bajan el sueldo por el IVA las cosas, y claro la gente se queja de que no puede pagar las cosas, la hipoteca, que si el gas, que si el agua, que si la electricidad y pues eso, no mola, no mola, porque ¿por qué no podemos vivir todo el mundo igual?, que si esto cuesta un euro, que si un kilo* (Niña 9; 10 años; Acogimiento residencial).

Cuéntame tu visión de la crisis. *Mmm, de po, de, de, las cosas sociales creo que el presidente que mande, debe reunir a todos los empresarios de las ciudades principales como por ejemplo, una que tenga mucha cerveza, Nueva York, China que tiene mucho comercio y, y España que somos los tres más importantes y mira esos tres que son, muchos,*

*muchos empresarios en una asamblea y, y concienciarlas para que den a la gente trabajo. Y para mí eso es la solución de la crisis que estamos viviendo ahora* (Niña 5; 11 años; Prest. por Discapacidad).

*¿Tú para qué crees que están los políticos? ¿Para qué sirven? no lo sé, pues, para ayudar... ¿Qué es esto de la crisis? pues, que no hay trabajo y que le despiden en el paro y todo eso. ¿Y cómo podría arreglarse eso? pues que, hubiera más trabajo (...) que, que paguen bien, todo eso* (Niño 3; 11 años; Ay. económicas y becas).

*¿Sabes para qué sirven los políticos? ni siquiera sé lo que son. [Risas] ¿No has oído hablar de la crisis? en las noticias [Risas] ¿y qué dicen en las noticias? pues cosas interesantes, eh. Que a mí no me gustan, le gustan a los yayos. ¿Qué te gusta de la tele? ya lo sabes, los dibujos* (Niño 4; 5 años; Orfandad absoluta).

*¿Qué cambiarías de la sociedad española?, ¿qué cosas te gustaría cambiar? muchas cosas. ¿Por ejemplo? por la gente, la gente pobre, que está en la calle, ayudar, ayudar más, más a la gente pobre y más cosas. ¿Qué cosas hay para la gente pobre? no sé, yo no, yo no lo he visto que, hay gente, en la Comunidad de Madrid que ayudan a la gente pobre, algunos, pero yo...* (Niño 6; 16 años; Acogimiento residencial).

## 3.4. Algunas reflexiones por parte de persona adultas

Por último, y tal y como se planteaba en el apartado de selección de informantes, resulta interesante rescatar algunas aportaciones y reflexiones expresadas por las personas adultas participantes en este estudio y que de un modo u otro forman parte del bienestar de los niños y niñas. Algunas de las cuestiones planteadas y que se refuerzan a través de los discursos serían:

Uno de los primeros aspectos que se plantean por parte de las personas adultas, **es la necesidad de refuerzo**, por parte de las corporaciones públicas, a través de más ayudas a las familias, que en general se considera que están poco valoradas y donde se deben analizar particularidades desagregándolas por edad, sexo y otras variables de análisis. Es interesante ver cómo las ayudas que se piden para las familias son no sólo de ámbito económico, sino de otra índole, como pueden ser ayudas para guarderías o mejores instalaciones, y que además deben ir orientadas no exclusivamente a determinados colectivos, sino que deberían tener una cobertura más universal.

*¿Qué propuestas harías para mejorar esas prestaciones o esas ayudas? pues por ejemplo, así el día a día, en los libros, que nos cobren, pues mucha veces el, cómo se llama, en productos básicos, que es la alimentación, que sale muy caro, o sea, productos básicos de comer, de carne o de todas esas cosas que, a lo mejor, habría que dar un poco de ayudas a la familia que el... algo, pero vamos en general a todas las familias, yo no me refiero a las numerosas, sino en general a todas las familias(...) Hay que dar más ayudas a las familias, no a las de cuatro, a las de dos, a las de uno, a todas* (Madre Niño 1; Familia Numerosa).

*Hombre, no, nos han ayudado económicamente dando dinero, para que me comprendas, nosotros hemos podido sobrellevarlo, porque lo primero tenemos dos sueldos, pero tenemos que poner el ascensor, compramos una furgoneta que nos valió un dineral, siempre andamos justos, el dinero que tenemos siempre lo tenemos que estar invirtiendo* (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).

*Porque, eh, la gente no, no es consciente de la pérdida, lo enfocan por otro, por otro lado. Yo, cada vez que pienso que mis hijos no tienen a su padre, porque una cosa eres tú, que eres viuda, pero los huérfanos, esos sí que son los grandes olvidados, ¿eh? yo por lo que veo. Por cómo, los huérfanos es como si fueran, incluso hasta en los papeles de rellenar, ¿orfandad, u orfandad absoluta?, orfandad absoluta es una putada como un piano, pero es que al huérfano de padre o de madre, es como si no pasara nada* (Madre Niño 2; Orfandad).

**Mejorar y ampliar el sistema de prestaciones sociales**, que son consideradas como escasas o limitadas a determinados sectores sociales. En ocasiones se considera que se dan ayudas a quién no lo necesita, es decir, el reparto de

prestaciones no siempre es el más equitativo o justo, o no siempre tienen una duración adecuada que se ajuste a las particulares situaciones de las familias o de los niños y niñas.

Y luego, digamos, en cuanto a Servicios sociales, ¿habéis acudido alguna vez, o los utilizáis para algo? *una vez intentamos acudir, había antes una asociación, bueno sigue habiendo canguros para, se supone que era para todo el mundo y no, porque ni era madre soltera, ni, y tenía trabajo y estaba casada, y entonces pues no y dije, vamos a ver, si tengo que pagar me da igual, pero quiero un servicio donde pueda contar, pues no, o no tienes qué comer o, o te estás muriendo o ni puñetero caso* (Madre Niño 1; Familia Numerosa).

*Hombre, a veces sí, es injusto porque dan a quien menos lo necesita. Porque, a veces, están trabajando los dos y sí van a pedir ayudas* (Madre Niño 3; Ay. económicas y becas).

Te parece razonable, te parece insuficiente, que hasta los veintidós años cobren prestación, ¿cuál es tu opinión respecto a eso? *únicamente que lo deberían prolongar esa cantidad hasta que ese niño o esa niña diga tengo ya mi puesto de trabajo y puedo ya subsistir por mí. Entonces ya que le, cuando ellos empiecen a cobrar eso debería suspenderse, pero suspenderlo a los veintidós años ¿en base a qué? si ese niño a los veintidós años, ahora, hoy por hoy, estará estudiando (...)* La cuantía en mi caso es suficiente, sí. Lo que ya no me parece muy razonable es que hayan estipulado que a los veintidós años esto se termina (Abuela-tutora Niño 4; Orfandad absoluta).

*Nos habíamos ido encontrando con los inmigrantes, en esto de los pisos sobre todo, lo que te encontrabas es que había una población que necesitaba, que era prioritaria de atender, de cara a alojamiento, manutención y comida y tener un piso, un sitio para vivir. Y los que cumplían dieciocho años, hasta los dieciocho años, ya no estaban dentro y al cumplir dieciocho, se encontraban en la calle, porque en el tema de los nacionales quieras que no, tenían entornos naturales mejores o peores y podías trabajar en su entorno, con su padre, con su madre, con lo que sea, pero con los desinstitucionalizados, pero con los otros no [los migrantes], porque además, normalmente lo que pasaba, es que pasaban, de ser un menor tutelado con todos sus derechos, como menor, a ser un joven ilegal y sin recursos* (Tutor Niño 6; Acogimiento residencial).

*El año pasado, solicitamos en el colegio, una beca para Elena (hermana del niño 2) y no se la concedieron porque como ellos percibieron, mi marido tenía un seguro de éstos de la mutua de abogados y como perciben una cantidad de dinero. Incluso tuvieron que pagar a Hacienda, la declaración de la renta, vamos, pagamos. Primero por coger el dinero, que a ellos les pertenecía y después pagaron a Hacienda, pues como habían recibido de la noche a la mañana, una cantidad de dinero, pues no, no se la concedieron* (Madre Niño 2; Orfandad).

Una de las cuestiones que destaca también, son las referencias a **la excesiva burocracia** de los servicios sociales, tanto a nivel local como a niveles superiores (comunitario o nacional), haciendo referencia tanto a ayudas que tardan mucho en llegar o que son sometidas a demasiados procesos de adjudicación o a ayudas a niveles de salud o dependencia que llegan, en ocasiones, demasiado tarde.

*Hombre la ayuda de la dependencia, ha estado bien, lo que pasa es que yo soy de los que ha tenido una suerte de caballo, porque hay miles y miles de personas que no la está cobrando. Nos costó mucho, digamos, hasta que empezamos a cobrarla nos costó mucho, porque llevamos cobrándola un año y... nos costó, digamos, tuvimos que ir varias veces a servicios sociales, que nos faltaron papeles, y es que me lo preparé, yo como todo, nos lo hicimos todo nosotros, porque si estás esperando a que las asistentes sociales te lo hagan y trae el papel, trae el no sé qué, pues de esto que tuvimos la suerte, vamos la suerte de que cuando salieron...* (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).

¿Y de los servicios sociales has tenido que utilizar algo? *pues mira, con los... con los servicios sociales, cuando más los necesité, eh, es tal la burocracia que hay, que me quedé totalmente desencantada (...)* lo público no me ayudó ni de casualidad. La silla de ruedas, o sea, mi marido tenía problemas de movilidad, solicité lo de la tarjeta de minusvalía, pues cuando me lo dieron, yo ya no lo necesitaba, eso funciona muy mal, funciona muy mal (Madre Niño 2; Orfandad).

En general hay **una buena opinión de los servicios hospitalarios y sanitarios** del sistema de la Seguridad Social, aunque en algunos tratamientos nunca llegue a ser suficiente.

*Estuvimos cuatro años en Málaga, allí nacieron el mayor y los mellizos, y como Rosa (hermana del niño 1) ha tenido enfermedades de ir a médicos y operaciones, pues entonces nos vinimos a Madrid, porque están, casi todos los médi-*

cos están especializados en Madrid, entonces nos vinimos a Guadalajara que está al lado. Por eso nos volvimos (Madre Niño 1; Familia Numerosa).

¿Y el tema de los medicamentos, le ayudan con algo? No, de eso no, bueno, está barato, no, como lo manda el médico, me sale más barato que comprar así... con receta sí (Madre Niño 3; Ay. económicas y becas).

Usamos lo privado y también lo público, mi hija es que trabajaba arriba [en el hospital] era endocrino, pediatra, de la Seguridad Social, pero vamos, ellos están muy pendientes ya te digo, de los niños (Abuela-tutora Niño 4; Orfandad absoluta).

En cambio, pues, luego siempre ya sabes que en estas cosas salen cosas nuevas, y que te cuestan igual de dinero, todos los tratamientos que se hacen son privados y son caros, porque la Seguridad Social no cubre absolutamente nada, nada de tratamientos (...) porque para esto luego hay tratamientos que están todos fuera. Por ejemplo, ahora hay uno en Guadalajara que nosotros estábamos interesados en hacerlo, y vale tres mil euros, hay otro método que está en Navarra que también vale cuatro mil quinientos euros hacerlo. Tú, cuando tienes un hijo así, quieres hacer todo eso, porque es lo que hay, no hay otra cosa y claro, tú imagínate la ansiedad que te puede crear de decir, sabes que con eso va a avanzar, con los tratamientos y avanza y eso, no hay nada, tiene que ser privado. Y que no puedes hacer. Porque te crea a ti más ansiedad y te sientes peor de decir, quiero hacer esto por mi hijo y no puedo (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).

Igual que dices que los servicios sociales no funcionaron bien, ¿los servicios sanitarios? Fenomenal, en oncología, eh, en el Ramón y Cajal, el, el servicio de neurología que hay allí, no te imaginas, o sea, eso es, hay dos celadores en cada, por cada, zona, para moverlos a los enfermos, la habitación, aunque son tres personas, son enormes, a mí me decían que me durmiera, pasaba por la noche con una linterna, pasaban toda la noche haciendo la ronda. Bueno, y luego los médicos, los oncólogos del Ramón y Cajal y aquí el servicio de oncología. Y ya el remate, te lo digo de verdad, el servicio que hay de asistencia a las casas de paliativos (Madre Niño 2; Orfandad).

En determinadas prestaciones como la de viudedad, se siente que pueden ser consideradas como una carga para la sociedad o incluso recibir ayudas sociales es considerado "vivir de la beneficencia".

Entonces yo tenía muy claro y Lorenzo también, que hasta que no hubiera uno de los dos que no tuviera trabajo fijo no íbamos a tener hijos, sí, sí, en lugar de menos, es decir, todos los meses voy a cobrar, pues esté donde esté, cobro. Entonces, pues bueno, pues trabajas, te achuchas y tal y la familia te ayuda cuando más lo necesitas y punto (...) entonces lo teníamos muy claro. O sea no, no dependemos de la ayuda social porque no. No puedes estar a expensas con un niño pequeño, de vivir de la beneficencia y más ahora que se puede controlar toda la natalidad (Madre Niño 1; Familia Numerosa).

Afortunadamente, a nivel económico no debo nada, porque encima, puedo decir que tengo suerte, porque me ha quedado una buena pensión, a ver, no es lo que, lo que teníamos, a pesar de que, te digo que es un dinero muy amargo y a veces te da hasta vergüenza decirlo. Incluso hay gente que piensa, qué suerte, te estás tocando las narices en casa y encima puedes vivir. ¡Ojalá, tuviera yo un trabajo!, ¡ojalá tuviera a mi marido!, ¡ojalá tuviera una hipoteca y estuviera endeudá hasta las pestañas! pero es un dinero muy, muy amargo y además, sientes que, que eres como una carga para la sociedad, porque cuando eres una viuda anciana, yo creo que el concepto cambia, pero cuando eres una viuda joven, es que decir, vivo de una pensión de viudedad es muy jodido y te sientes, pues eso, como una carga para la sociedad. O sea, una persona que, que es activa, que puede desempeñar un trabajo, y que no lo puede desempeñar, porque es que ahora mismo yo aunque quiera trabajo no me lo dan. Primero, o sea, primero por el desfase que llevo de años sin trabajar y yo me veo súper capaz. O sea, que es que te lo digo, aunque no tengo mucha experiencia en muchas cosas, creo que soy capaz de cualquier cosa. Porque he sido capaz de muchas cosas en mi vida y para aprender, yo soy de las personas es que pongo mis cinco sentidos, pero yo me veo capaz de hacer cualquier cosa, pero tienes dos hijos, y como eres viuda pues como que se echan las manos a la cabeza, en el momento en el que se ponga uno malo pues olvídete. Sabes, todo son como pegas (Madre Niño 2; Orfandad).

En ocasiones, la utilización de los servicios sociales se combina con **ayudas y prestaciones de la iniciativa privada y del tercer sector**. Así mismo, las ayudas y prestaciones dependen del nivel de cada Comunidad Autónoma, siendo a veces un criterio inequitativo.

*Si no hubiera las ayudas del Estado, no sé dónde estuviese. En casa de acogida, o no sé qué, que no me imagino, no sé dónde estuviese (Madre Niño3; Ay. económicas y becas).*

Pero, digamos, todas las ayudas que recibís, como familia numerosa es, por descuentos, salvo el dinero que os da la Junta de Castilla La Mancha por niño, y aparte ¿recibís algún otro dinero por ejemplo del Estado, del gobierno central? *Nada y si hay algo, no lo sé, el comedor, los descuentos y lo de Castilla La Mancha, y ya está. ¿Y qué opinas de esas ayudas? ¡Pues que son de coña! Que son escasas. Nosotros porque tenemos un buen sueldo, compatible con mi, con el horario escolar y mi marido ahora trabaja, trabaja mucho y gana bastante, o sea, comparado con otros trabajos y bien, pero vamos, eh, y porque hemos sido muy ahorradores toda la vida, si no las pasas canutas (Madre Niño 1) ; Familia Numerosa.*

¿Qué recursos utilizan?, han ido a servicios sociales, a pedir algún tipo de... *sí, yo me he ido ahora este año, bueno gracias a Dios, otros años no necesitaba nada, porque yo tenía mi trabajo, no me faltaba nada. Yo he trabajado en Cabanillas, con la logística. Ahí trabajaba y no me faltaba nada, bueno, este año ya no he estado trabajando, pues ya me, ya tuve que ir a pedir ayuda porque ya no tenía para. ¿Y qué le dijeron?, ¿cómo le ayudaron en servicios sociales? sí, sí me ayudaron. Le mandaron un informe a Cruz Roja, a que todo lo que yo le dije pues, que no podía pagar la habitación, que no podía comprar libros para los niños, porque estoy solo con cuatrocientos euros, de subsidio y es que no me alcanzaba para la comida y encima paga arriendo y todo eso, que no me alcanzaba, tengo préstamo y no me alcanzaba, si podía ayudarme. Sí, sí me ayudaron ahí un poco. Y con eso sí (Madre Niño 3; Ay. económicas y becas).*

¿Cómo ha quedado el tema de la prestación social hacia tus nietos? *Pues mira, tienen una paga del padre, otra paga de la madre, otra paga de la Guardia Civil. O sea, una paga de clases pasivas por parte del padre y una paga de la Seguridad Social. Luego tienen otra paga por parte de los huérfanos de la Guardia Civil y otra paga del Colegio de Médicos (Abuela-tutora Niño 4; Orfandad absoluta).*

*Durante muchos años estuvimos yendo a natación a Madrid. La llevamos desde que tuvo seis meses hasta que tuvo seis años. O sea, y eso lo pagamos nosotros particularmente, cada fin de semana (...) Y muchas veces hemos ido pagado por nosotros. Casi siempre hemos ido pagado por nosotros, a no ser que tengamos una subvención siempre natación, fisio y lo hemos asumido nosotros (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

*Hemos creado una asociación, aquí en el barrio. Hemos conseguido cositas, pero tampoco mucho, pero no hemos conseguido nada, nada de adaptación de cambios, de calles, o para que adapten los autobuses. Lo único que hemos conseguido en un colegio que hay concertado que hay piscina que nos dejen ir a la piscina (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

*Es que yo creo que cada niño de éstos, es diferente y cada niño requiere un estudio y una serie de ayudas respecto a su situación. Por ejemplo, Alba es de parálisis y lo que necesita es el fisio, y natación y tal. Pero hay otros niños que a lo mejor, tienen otras necesidades específicas de cada uno, ya puede ser estimulación, ya puede ser tal. Entonces, es que, es cuestión de, eh, de personal o familiar, de estudio (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

*Porque por ejemplo, la asociación española contra el cáncer me ayudaron muchísimo, ahí, me ayudaron mucho, sobre todo para decírselos a mis hijos, yo no sabía cómo decírselo (Madre Niño 2; Orfandad).*

Así mismo, se siente que hay **carencias en recursos especializados** o faltan subvenciones específicas para los niños y las niñas. Se reivindican más recursos públicos y mayor información frente a las prestaciones individuales. A veces se reclaman apoyos psicológicos y emocionales para algunos casos, más que prestaciones en sí mismas.

*Me acuerdo que allí (sobre los centros de internamiento de menores) lo que faltaba es que tuvieran el concepto de niño, que niño no es una cosa con unos colmillos muy grandes, pues que te araña cuando te ve y salta encima y todo eso. Los niños, pues quieren, eh, tienen eh, necesidades, quieren que les quieran, bueno, como que, necesitan apoyo (Tutor Niño 6; Acogimiento residencial).*

*El problema es que en este pueblo no tengo un colegio de integración, es una carencia muy grande y más habiendo las personas que hay aquí con problemas de discapacidad, de minusvalía, y de, es, es una faena que te tengas que desplazar a otros pueblos, siendo un pueblo que tiene ya, eh, teníamos cinco mil habitantes, con lo de las urbaniza-*

*ciones nuevas han incrementado otros quince mil, o sea, que tendrá veinte mil. Veinticinco mil largos (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

*Pues sí, porque hay muchas cosas, ¿eh?, sí, hay muchas cosas como la rizotomía dorsal selectiva que corta, es, es que es un mundo y luego también, por ejemplo esperemos algún día las células madre, esperemos, por ejemplo, lo que sea pues un futuro para ellos. También luego hay un ruso, porque le conocemos de la asociación que vamos de baloncesto, muchos niños de esos pues tocan músculos o tendones, cortan, no sé cómo se llama, lo que pasa es que la Seguridad Social no hace nada de eso (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

*Por ejemplo, ese tipo de centros, que existiera un centro de este tipo para niños con parálisis cerebral, eso es que no existe (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

*Hombre yo creo que las prestaciones son justas, pero también son en pequeña cantidad, digamos, o sea, es que yo las prestaciones es lo que te he comentado antes, preferiría que los centros fueran públicos, ahora mismo da igual que el hospital de Toledo, centros así, esos centros, era lo que en nuestro caso necesitaríamos, que se concentrará en un centro de rehabilitación en Madrid. Un centro de parálisis cerebral, o un centro de alzhéimer, que han funcionado mucho residencias que solo son de alzhéimer (...) La ley de la dependencia está bien, mira, todo el dinero que te den ayuda, pero si a mí me dan económicamente dinero y no lo utilizo, a ver si me entiendes, en la niña, o sea, entonces yo, yo siempre opino que prefiero centros que tú digas, llevo a mi hijo aquí a tratarle (Padre Niña 5; Prest. por Discapacidad).*

## Conclusiones y recomendaciones

Una vez vistas las categorías analíticas y las propuestas realizadas tanto por los niños y las niñas como por las personas adultas, es preciso resaltar en último lugar, que este capítulo es una pequeña muestra del complejo mundo de las políticas públicas que se hacen operativas a través de las prestaciones sociales y de los recursos públicos, y que a través de estas páginas no se pretende establecer una regla única al respecto que sea determinante y concluyente, sino que se trata de abrir el ámbito de las percepciones, discursos y vivencias a través del particular discurso de los niños y las niñas.

Aún así, sí podemos establecer algunas conclusiones o recomendaciones a partir de los testimonios comunes de niños, niñas y personas adultas que nos muestran algunos elementos a considerar.

Desde este punto, vemos cómo es fundamental proporcionar recursos que **potencien la participación infantil** en diversas esferas, tanto escolares como deportivas, lúdicas y de concienciación social (educación en valores, educación para el desarrollo, coeducación), por medio de subvenciones y descuentos, o exenciones de pago a familias de nivel socioeconómico más bajo. Así mismo, se deben **fomentar políticas de conciliación laboral y familiar**, ya que en la medida que padres, madres y otros familiares disponen de más tiempo, pueden fomentarse mejores relaciones que fortalezcan las estructuras familiares y por ende, el desarrollo y la socialización de niños y niñas. Así mismo, es preciso **continuar con algunas políticas ya existentes, pero mejorando su cobertura** (tales como la ley de dependencia, o las becas de comedor, libros o ayudas de material escolar), que son fundamentales para la continuidad de la formación educativa y personal de niños y niñas. También **reforzar la presencia de recursos (no tanto de prestaciones)**, tales como colegios de integración a la discapacidad o espacios públicos como parques, polideportivos, que ayudan y fomentan la integración social. Es importante resaltar aquí el **importante papel del tercer sector** en la vida de muchos niños y niñas, que a través de instituciones y de programas complementan muchos ámbitos de su vida social y educativa, por lo que es esencial reforzar la continuidad de esa parte de la sociedad que si bien, no es directamente pública, cuenta en muchas ocasiones con el apoyo económico e instrumental de lo público.

Por último, no podemos dejar de reflejar aquí nuestro agradecimiento a la amable y voluntaria colaboración de todos y todas las informantes, y dicho reconocimiento queda reflejado en este capítulo etnográfico, con la esperanza de que cada día y poco a poco, dentro de la planificación de las políticas públicas se tenga en cuenta cada vez más y mejor la valoración y opinión de la población infantil, que forma parte de la sociedad y que tiene (o debería tener) iguales derechos que la población adulta, aunque en muchas ocasiones, lamentablemente, no sea tenida en cuenta de manera rigurosa y efectiva.

Por último, debemos considerar que lo que señala la Convención sobre los derechos de niños y niñas (CDN) es que los Estados deben favorecer y defender la provisión, protección y participación de los niños y niñas, mediante una vida autode-terminada y una ciudadanía activa y eso es, al fin y al cabo, por lo que se debe trabajar y avanzar.

**Ocurre que la realidad es superior a los sueños.**

**En vez de pedir “déjame soñar”,**

**Se debería pedir “déjame mirar”.**

**(JAIME SABINES)**

## Bibliografía

### Sobre políticas públicas, políticas de infancia y derechos de la infancia

- ANON (1999) 'The UN Convention on the Rights of the Child as a Touchstone for Research on Childhoods', *Childhood* 6(4): 403–7.
- BERRICK, J. D. (2008). *Take me home: Protecting America's vulnerable children and families*. New York: Oxford University Press.
- BERRICK, J. D., & GILBERT N. (Eds.) (2008). *Raising children: Emerging needs, modern risks, and social responses*. New York: Oxford University Press.
- BREEN, C. (2003) 'The Role of NGOs in the Formulation of and Compliance with the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflict', *Human Rights Quarterly* 25(2): 453–81.
- BURMAN, E. (1996) 'Local, Global or Globalized? Child Development and International Child Rights Legislation', *Childhood* 3(1): 45–66.
- COHEN, C.P. (1990) 'The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child', *Human Rights Quarterly* 12(1): 137–47.
- ESPING-ANDERSEN, G. *et al.* (2010) *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Ariel. Ciencia Política. Barcelona.
- FAZZIO, A.; EROLES, C. y SCANDIZZO, G (2005) *Políticas públicas de infancia: una mirada desde los derechos*. Espacio Editorial. Madrid.
- FUCHS, E. (2007) 'Children's Rights and Global Civil Society', *Comparative Education* 43(3): 393–412.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio (1994) *Derecho de la infancia y adolescencia en América Latina. De la situación irregular a la protección integral*. Ed. Forum Pacis. Bogotá.
- GAVIRIA, César (2002) *La planificación de políticas de infancia en América Latina. Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de derechos*. Ed. IIN. Montevideo.
- GILBERT, N. (2002) *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* (Oxford University Press, 2002) *Reviewed in The New Republic and The New York Review of Books* Paperback edition, 2004.
- GILBERT, N. (2009) "U.S. Welfare Reform: Rewriting the Social Contract," *Journal of Social Policy* (July 2009).
- GOMES DA COSTA, Antonio Carlos (1995) "Futuro de las políticas públicas para la infancia en América Latina," en *IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia*. Bolivia.
- GONZALEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>J. (2003) *Servicios de atención a la infancia en España*. Documento de Trabajo 1/2003. Fundación Alternativas.
- GRAN, B. and D. ALIBERTI (2003) 'The Office of the Children's Ombudsperson: Children's Rights and Social-Policy Innovation', *International Journal of the Sociology of Law* 31(2): 89–106.

- HUNTINGTON, C. (2006) 'Rights Myopia in Child Welfare', *UCLA Law Review* 53(3): 637–99.
- LEVESQUE, R.J.R. (1996) 'International Children's Rights: Can They Make a Difference in American Family Policy?', *American Psychologist* 51(12): 1251–6.
- LEWIS, J. (ed.), (2006) *Children, Changing Families and Welfare States*. Edward Elgar Publishing.
- LIEBEL, Manfred (2006) *Entre Protección y Emancipación. Derechos de la Infancia y Políticas Sociales*. Monografías del Experto en Políticas Sociales de Infancia. Serie Teoría Nº 1. UCM. Madrid.
- LÓPEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>T. et. al. (2009). *Colaboración público-privada en la protección a la dependencia*. Centro PwC & IE del Sector Público. Instituto de Empresa. Madrid.
- MENDOZA, Catalina (2002) *Políticas Públicas para la Infancia y la Adolescencia desde la Equidad de Género*. Ed. Universidad de Cuenca-Sendas-FLACSO. Ecuador.
- ROOSE, R. and M. BOUVERNE-DE BIE (2008) 'Children's Rights: A Challenge for Social Work', *International Social Work* 51(1): 37–46.
- SUCH, E. and R. WALKER (2005) 'Young Citizens or Policy Objects? Children in the "Rights and Responsibilities" Debate', *Journal of Social Policy* 34: 39–57.
- VEERMAN, P. and H. LEVINE (2000) 'Implementing Children's Rights on a Local Level: Narrowing the Gap between Geneva and the Grassroots', *International Journal of Children's Rights* 8(4): 373–84.

### Sobre investigación etnográfica

- BERREMAN, G.D. 1968. "Ethnography: Method and product", en CLIFTON, J.A. (ed.) *Introduction to cultural anthropology: Essays in the scope and methods of the science of man*. Boston: Houghton Mifflin Co. (pp. 337-373)
- GEERTZ, C. 1987. "La descripción densa," en *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa (pp. 19-40).
- JOCILES RUBIO, M<sup>a</sup> I. 2002. "Contexto etnográfico y uso de las técnicas de investigación en Antropología," en I. de la Cruz (coord.) *Introducción a la antropología para la intervención social*. Valencia: Tirant lo Blanch. (pp.85-120).
- MALINOWSKI, B. 1975 (1922) "Introducción," en *Los Argonautas del Pacífico Occidental*. Barcelona: Península (pp. 19-42)
- *REVISTA DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL*, 2000, Nº 9. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- VELASCO, H.; DÍAZ DE RADA, A. 1997. *La lógica de la investigación etnográfica*. Madrid: Trotta.
- VIDICH, A.J.; LYMAN, S.M. 1994. "Qualitative methods: their history in sociology and anthropology," en N.K. DENZIN & Y. LINCOLN (eds.) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, California. Sage (pp. 23-29)

### Sobre observación participante

- ADLER, P.A.; ADLER, P. 1994. "Observational techniques," en DENZIN & LINCOLN (eds.) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, California. Sage (pp. 377-392)
- HAMMERSLEY, M. ; ATKINSON, P. 1994. "Ethnography and participant observation," en DENZIN & LINCOLN (eds.) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, California. Sage (248-261).
- JUNKER, B.H. 1972 (1960) *Introducción a las Ciencias Sociales. El trabajo de campo*. Buenos Aires: Marymar.
- MASSONAT, J. 1980. "Observar," en BLANCHET, A et al.. *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Narcea (pp. 28-86).
- SPRADLEY, J.P. 1980. *Participant Observation*. New York: Holt. Rinehart&Winston.
- TAYLOR, S.J.; BODGAN, R. 1992 (1984) "La observación participante en el campo," en *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós (pp. 50-99).

### Sobre las entrevistas

- BLANCHET, A. 1989. "Entrevistar," en BLANCHET, A ET ALII. *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Narcea (pp. 104-118).

- BOURDIEU, P. 1999. "Comprender" en *La miseria del mundo*. Madrid: Akal (pp. 527-543).
- HAMMERSLEY, M.; ATKINSON, P. 1994 (1983) "Los relatos nativos: escuchar y preguntar", en *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós. (pp. 121-142).
- VALLES, Miguel S. 2002. *Entrevistas cualitativas*. Cuadernos Metodológicos, 32. Madrid: CIS.

### Sobre grupos de discusión

- CALLEJO, J. 2001. *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Barcelona: Ariel
- KRUEGER, R. 1988. *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Ed. Pirámide.
- MERTON, R.K.; KENDALL, P. 1946. "The Focused Interview", en *American Journal of Sociology*, vol. 51 (pp. 541-547).

### Sobre historias de vida

- BALAN, J.; BROWNING, H.L.; LITZLER, L. 1974. "El uso de historias de vida en encuestas y sus análisis mediante computadoras", en BALAN, J. (comp.) *Las historias de vida en ciencias sociales. Teoría y técnica*. Buenos Aires: Nueva Visión (pp. 67-85).
- BERTAUX, D. 1993 (1980) "La perspectiva biográfica: validez metodológica y potencialidades", en MARINAS, J.M.; SANTAMARINA, C. (eds.) *La historia oral: métodos y experiencias*. Madrid: Debate (pp. 149-171).
- LEJEUNE, P. 1994. *El pacto autobiográfico*. Madrid: Megazul Endimiión.
- POIRIER, J.; CLAPIER-VALLADON, S.; RAYBAUT, P. 1983. *Les récits de vie. Théorie et pratique*. Paris: PUF.
- PUJADAS, J.J. 1992. *El método biográfico: el uso de historias de vida en ciencias sociales*. Cuadernos Metodológicos, 5. Madrid: CIS.







# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INFANCIA EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, IMPACTOS Y PERCEPCIONES

SUBVENCIONADO POR:

