

Bienestar social e infancia: La distribución generacional de los recursos sociales

Childhood and social welfare: generational distribution of social resources

Lourdes GAITAN MUÑOZ

Doctora en Sociología

RESUMEN

La función redistributiva es una de las que se atribuyen a los estados del bienestar y en este punto el tema de los criterios básicos para la distribución se torna esencial, con vistas a conseguir situaciones en alguna medida igualitarias. El bienestar social infantil como finalidad se da por hecho, no cabe pensar que ninguna acción pública pretenda perjudicar a la infancia, antes bien, estará dirigida a protegerla, mas esta protección significa regulación del modelo de infancia desde las necesidades del modelo adulto dominante. Pero de hecho el bienestar de los niños marcha a remolque del bienestar general y en el reparto de recursos, servicios, riqueza, los niños reciben menos transferencias públicas y participan de niveles de renta más bajos que los adultos y los ancianos. El análisis de la distribución generacional de los recursos sociales es una de las posibles aproximaciones teóricas que pueden contribuir a dar visibilidad a la infancia, reconociendo así su importancia como estructura permanente en cualquier sociedad, elemento constitutivo de la misma. Este análisis, aplicado al caso español refleja: un esfuerzo importante de los adultos activos a favor de los mayores y una reducida participación de los niños en los beneficios sociales comunes, que da como resultado que la parte más importante de su soporte corra por cuenta de las familias.

PALABRAS CLAVE

Infancia, bienestar social, niños, sociología de la infancia.

ABSTRACT

Re-distribution is one of the functions of the Welfare States and, at this point, distributions criteria becomes essential in order to obtain some equalitarian situation. Childhood welfare is taken for granted, it is not conceived that any public measure could try to prejudice its interest, rather to protect them, but this protection means a regulation of

the childhood model dictated from the needs of the dominant adult model. Nevertheless, as a matter of fact, childhood welfare is situated below general welfare and in relation to resources, services and wealth distribution, children receive less public transfers and share lower income levels than adults and elderly. The social resources generational distribution analysis is one of the approaches that could contribute to make childhood visible and to recognize its importance as a permanent structure in any society, a constitutive element of it. This analysis, applied to Spain, shows an important effort made from adults to favour elderly people and a diminished share of children in the social common benefits and as a consequence, families charge with the main part of children support.

KEY WORDS

Childhood, social welfare, children, sociology of childhood.

1. INTRODUCCION

Estudiar la infancia en un momento y en un lugar determinado equivale a estudiar las conexiones entre: condiciones de vida, sociopolíticas, económicas y tecnológicas, y desarrollos y cambios en la sociedad. Hasta hace pocos años, los principales paradigmas en el estudio de los niños han sido de carácter pedagógico, psicológico o médico, proporcionando instrumentos para el manejo individual de los menores de edad por parte de los profesionales de los niños y de los adultos en general.

En el ámbito de la sociología, la infancia ha sido componente de algunas sociologías particulares (educación) y apéndice de otras (familia). Como alternativa se viene proponiendo el desarrollo de una sociología "de" la infancia, frente al tratamiento habitual de la infancia "en" la sociología. El objetivo es poner de relieve a la infancia como elemento permanente de la estructura social, en continua interacción con los demás grupos sociales, partiendo para ello de una "reconceptualización" del campo social infancia (diferente de la conceptualización del niño individual o del agregado de niños). El resulta-

do habrá de contribuir a una aproximación multidisciplinar y complementaria al fenómeno.

Una vez definida la infancia como fenómeno y los niños como grupo social, es posible estudiar de ellos los mismos aspectos que pueden estudiarse de otros grupos o de otros fenómenos. Aquí se ha elegido el tema del bienestar social, entre otras razones, porque el desarrollo de la infancia moderna ha sucedido en paralelo con el desarrollo de los modelos de sociedades del bienestar, lo que hace posible especular acerca de un contexto de modernización en el que convergen ambos.

El modelo de bienestar transforma la vida de los niños, como la del resto de las personas, en cuanto que, sobre la base de un consenso social respecto a la cobertura de determinadas necesidades humanas, el Estado actúa como provisor de una serie de medios para satisfacerlas, medios que anteriormente estaban restringidos, o accesibles sólo para un reducido grupo privilegiado.

El análisis del bienestar desde una perspectiva generacional contribuye a

poner de relieve el lugar de la infancia como grupo social, que compite con otros grupos generacionales para acceder a los recursos comunes, teniendo como finalidad la de conseguir intercambios justos y mutuamente satisfactorios. A través de ese análisis se hacen patentes las opciones de preferencia de la sociedad en favor de unos u otros grupos.

El propósito de esta exposición es analizar solamente esa parte concreta del bienestar social de la infancia: la que atañe a la distribución generacional de los recursos públicos. En España, el desarrollo de la protección social y de otros servicios sociales que se ha producido en los últimos 20 años, ha dado lugar a un Estado de bienestar de tamaño medio en relación a otros países europeos. En esta situación la pregunta clave que aquí interesa es la siguiente: ¿cuántos y cuáles de los rápidos avances conseguidos han repercutido en los niños?

Para responder a esta pregunta se ha adoptado la perspectiva del gasto público, desde 3 aproximaciones:

- a) el gasto social total,
- b) el gasto en protección social,
- c) el gasto en servicios sociales.

Sospechando que el gasto público no aborda la cobertura total de las necesidades materiales en la infancia, se ha analizado también la contribución de las familias al sostenimiento de los niños, comparando el gasto de los hogares, según haya, o no, menores de edad en los mismos.

Previamente, y con objeto de poder efectuar las comparaciones debidamente, se ha analizado la evolución de la población infantil en España, lo que nos ha situado frente a otra de las transformaciones que han afectado a la infancia en este siglo: la disminución del volumen de sus efectivos y de su peso proporcional en el conjunto de la población.

Se examina por fin la situación resultante, en términos de la posición del grupo infantil respecto a la renta y a la pobreza.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

a) La infancia como fenómeno social.

La infancia puede ser entendida como un fenómeno social, esto es, como un suceso de relevancia para la vida social. La infancia es distinta del *niño* (ser individual definido por su naturaleza física y psíquica) y de los *niños* (grupo de seres humanos que comparten unas características), es la condición que los engloba. Como abstracción conceptual sirve a la vez para definir el espacio en el que cristaliza la colección de normas, reglas y regulaciones que rigen para los miembros de la sociedad definidos como niños, y las acciones e interacciones en la vida social del grupo o categoría que queda incluido en su ámbito. Como subconjunto resultante de estructuras culturales, sociales y económicas, la infancia se encuentra incrustada de modo permanente en la estructura de cualquier sociedad. Como componente de esa estructura está sujeta a los avatares del cambio social, pero el fenómeno de la infancia siempre existe (una infancia viene precedida de otra y será sustituida por otra) sólo los individuos que la experimentan se renuevan constantemente. (Frønes, 1994; Qvortrup, 1990, 1993, 1994; Wintersberger, 1994a).

El espacio social de la infancia se construye socialmente y por ello: presenta peculiaridades histórica, social y culturalmente determinadas; se compone, en buena parte, de nostalgia, buenos deseos y sentido de utilidad adulta; aunque... sus atributos están contruidos (también) por ella, para sí y para sucesivas generaciones. La construcción social vigente configura la infancia como una etapa de preparación, y así el niño no es considerado como un "ser humano" (*human*)

being”) sino como un “*potencial humano*” (“*human becoming*”), según apunta, provocativamente, Qvortrup (1994). En esta etapa se entiende que el niño debe ser conducido por otras personas más experimentadas, lo que legitima su situación de dependencia, que tiene inicialmente un fundamento biológico y psíquico, que se va haciendo más y más social.

En el plano científico, la consideración de la infancia como fenómeno histórico ha contribuido a sacarla de la oscuridad, tanto como a conformar el universo simbólico que la envuelve. Trabajos ampliamente conocidos y diseminados, como los de Aries (1985) y de Mause (1982) son relatos de progreso que vienen a constituir una plataforma explicativa comúnmente aceptada, que puede resumirse del modo siguiente: el descubrimiento de la infancia y la adolescencia es de origen reciente, se consolida en las clases medias desde la segunda mitad del siglo XIX y se difunde entre las clases trabajadoras en el siglo XX, con ayuda de los Estados del Bienestar.

La alianza entre ideologías de infancia, desarrollos científicos y prácticas sociales, ha ido conformando el concepto de infancia moderna. Los distintos discursos se refuerzan mutuamente, reproduciendo un *status quo* que facilita el control de la vida social. La construcción se ha producido y hay un relato que la sacraliza, como hay unas normas que la sancionan (costumbres y leyes) y unas prácticas sociales consecuentes (bienestar social para los niños). Merced a esta construcción la infancia se torna invisible: es un conjunto borroso del que resulta difícil hasta fechar sus límites, que se desarrolla en el ámbito de lo privado (familia), del que sólo emerge cuando es problemática por sí o por acciones u omisiones de sus progenitores.

Los niños se ven privados de la categoría de Sujetos, al no ser reconocidos como Actores (ver Touraine, 1993:267), pero, a

pesar de todo, *actúan*: al introducirse en el mundo social intervienen en él y lo transforman. Por ello, y también de la mano de la propia construcción adulta, la infancia ha ido variando su posición a lo largo de este siglo y así un cierto tipo de infancia está tocando a su fin: la culminación de un triple proceso de institucionalización, individualización e individuación de los niños (Qvortrup, 1992, 1994), abre paso a unos sujetos cada vez más responsables frente a sí y frente a la sociedad, que establecen negociaciones múltiples en su aproximación y a la vez distanciamiento del modo de ser adulto, del que se diferencian de forma cada vez más compleja.

b) El bienestar social de la infancia.

Algunos de los principales cambios sucedidos en este “siglo del niño” han guardado relación con la aparición y generalización, en los países avanzados, de distintas modalidades de Estados del Bienestar. El bienestar social puede ser entendido en una triple dimensión: como *valor social* (aceptación común de que existe cierta responsabilidad colectiva con respecto a la cobertura de unas necesidades humanas básicas), como *pacto* (entre fuerzas políticas, entre capital y trabajo, entre generaciones, donde cada una es beneficiaria de la anterior y sostiene a la siguiente), o como conjunto de *políticas públicas*.

Veamos cómo se ha traducido el bienestar para los menores en estas tres dimensiones. Como *valor* tiene expresión específica en la Convención de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas (1989), pero cuenta con amplios antecedentes a lo largo del siglo XIX, cuando los sentimientos humanitarios movieron a diversos colectivos a defender derechos para los niños, y en el propio siglo XX, en el que las naciones-estado han dedicado esfuerzos a mejorar la vida de los menores de edad. Los derechos promovidos por la

Convención suelen resumirse bajo tres epígrafes: *provisión, protección y participación*, de ellos, la protección representa el mayor peso en el articulado, continuando así la tradición de legislaciones nacionales precedentes, en las que la regulación del trabajo de los menores y la represión del castigo físico constituyeron el objeto de los primeros aspectos legislados. De alguna manera, el reconocimiento de derechos para los niños ha seguido el orden inverso al que Marshall (1992) señala en la evolución de los derechos de ciudadanía, ya que en su caso, primero fueron reconocidos los derechos sociales y luego los civiles, mientras que los políticos (participación) están aún más matizados que los demás. También la propia existencia de la Convención refleja un tratamiento diferente para los menores, que denota tanto un reconocimiento como una segregación: si los niños fueran considerados totalmente *iguales*, sus derechos serían los ya incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Como *pacto*, el bienestar social de la infancia equivale a la articulación de responsabilidades entre familia y sociedad. El Estado actúa en este caso no tanto como árbitro, sino como portavoz y ejecutor de las deseabilidades sociales. Para la satisfacción de las necesidades, en la sociedad tradicional se daba una reciprocidad generacional simple, intrafamiliar, mientras que en el Estado de bienestar hay una reciprocidad generacional ampliada, societal y mediatizada por las agencias públicas. Pero, en el caso de la infancia, la transferencia de responsabilidades desde la familia a la sociedad ha quedado a medio camino y así, el Estado da y recibe (educación por capital humano), la familia da (crianza) pero no recibe y el mercado no da y recibe (Wintersberger, 1994.b).

Por fin, en cuanto a las *políticas* del bienestar, los menores son "objeto" (que no sujeto) principal de un sector de ellas: las políticas educativas, concebidas más

para cubrir las necesidades presentes (control social) o futuras (reposición de las fuerzas productivas) de la sociedad que de los propios menores. En el resto de las políticas públicas, se hacen evidentes las inconsistencias y la fragmentación de aquellas que se dirigen a los niños (Therborn, 1993). Con bastante frecuencia las políticas de infancia se engloban en políticas de familia o se orientan a situaciones de pobreza, desamparo, maltrato o marginalidad, que evidentemente sólo contemplan parcialmente la realidad de la vida de los niños, a la vez que refuerzan su concepción subordinada, haciéndolos visibles sólo cuando pueden ser objeto de protección o de reforma. Los servicios de protección, alternativos a la familia, y de resocialización, son los únicos verdaderamente centrados en los niños y aquellos en que la sociedad, a través de los agentes públicos, se hace cargo de los mismos.

c) Herramientas teóricas para el análisis.

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

La perspectiva que aquí se ha adoptado es la generacional, que permite la caracterización de un grupo de individuos nacidos en una misma "zona de fechas" (Ortega, 1928). Mannheim revisó las teorías tradicionales y estableció los cimientos de una sociología formal de las generaciones que no llegó a desarrollar. Desde entonces, y en el campo estrictamente sociológico, poco se ha avanzado en la construcción de una teoría de las generaciones, sin embargo, en la investigación

empírica, el término (muchas veces más que el concepto) es utilizado como un recurso dialéctico capaz de sugerir diferencias en la posición de distintos grupos de edad en virtud de su ubicación concreta en un periodo del ciclo de la vida y asimismo, como evocador de la sucesión de funciones ejercidas por actores sociales en la perspectiva del tiempo histórico. En este sentido, el enfoque generacional se muestra útil para dar cuenta de los fenómenos que acompañan a etapas vitales como la juventud o la vejez, por ejemplo. Y así lo es también en relación con la infancia.

Mannheim (1993) distingue tres aspectos diferentes, dentro del fenómeno sociológico general de la generación: *la posición generacional, la conexión generacional y la unidad de la generación*, que expresan una potencialidad, una participación en un destino común y en unos contenidos conexivos y un modo de reaccionar unitario, respectivamente.

El no excluye explícitamente a la infancia de sus disertaciones, es más, algunas secuencias de su discurso parecen estar atribuyendo una importancia específica a ese momento generacional, sin embargo considera que la posibilidad de poner en cuestión las vivencias transmitidas no aparece hasta que comienza la *"vida autoexperimentada"*, en torno a los 17 años.

En todo caso, no es preciso forzar la teoría de Mannheim para poder aplicarla a la infancia: **todos** los niños, por el hecho de encontrarse en la misma "zona de edad" experimentarían una **posición** generacional; **ciertos niños**, los que comparten semejantes contextos socioculturales (como el constituido por los estados del bienestar) tienen una **conexión generacional**; por último, **algunos niños** (como los tempranos adolescentes occidentales) están marcando pautas como **unidad generacional**.

Como tal grupo generacional, la infancia estaría interactuando con otras generaciones coexistentes en el mismo momento histórico, podría ser comparada con generaciones infantiles anteriores y podrían ser analizadas las distintas unidades discernibles en el interior de su propia generación. En nuestro caso, al analizar la distribución generacional del bienestar social en España, nos hemos parado en el primer escalón. Nuestro objetivo es comparar la participación proporcional de cada grupo generacional en el volumen total de beneficios sociales, lo que podrá indicar si los medios adoptados para la satisfacción de las necesidades reconocidas, responden de modo coherente a la aspiración de conseguir un acceso igual y una participación justa de **todos** en los recursos comunes. Se trata de una sola de las múltiples aplicaciones que podrían surgir a partir del marco teórico que acaba de apuntarse.

Materiales y métodos.

En los estudios sobre el bienestar social es convencional utilizar como parámetros:

* análisis comparado: es más frecuente el que se realiza entre países o entre grupos de países, lo que ha dado lugar a la identificación de "modelos" de bienestar. También es posible comparar entre colectivos, como se ha hecho aquí, comparando entre sí distintos grupos generacionales.

* indicadores económicos: que permiten observar tendencias en la aplicación de esfuerzos a distintos aspectos del bienestar. En nuestro caso se ha tomado el gasto social público y la renta de las familias con niños.

* indicadores sociales: estudios sobre la satisfacción, cualitativos o cuantitativos, que en esta ocasión no se incluyen en nuestra presentación.

Una de las dificultades a que se enfrenta cualquier estudio que quiera realizarse a través de la información estadística convencional es la ausencia de datos relativos específicamente a la infancia. Acerca de la distribución económica o funcional del gasto público, disponemos de fuentes de datos sobre cuya base se puede distinguir, con cierta aproximación, el gasto empleado en los distintos sectores del bienestar. Estimar el gasto invertido por las Administraciones públicas en los niños es bastante más complicado, porque ninguno de los gastos sociales por sectores puede atribuirse directamente a ellos.

El gasto en educación, por ejemplo, incluye además del correspondiente a la enseñanza universitaria, el destinado a investigación, becas para el profesorado, construcción de equipamientos y otros de carácter burocrático, que poco tienen que ver con los niños, aunque giren en torno a su periodo de estancia en el sistema educativo. Otros gastos son de interés común y en ellos están mezclados los que repercuten directamente en los niños. Es el caso de los gastos de salud, por ejemplo, de los que no se cuenta con desgloses que permitan aproximar el beneficio que reportan a los menores. Hay gastos que se dirigen a personas distintas de los niños, pero que están motivados por la existencia de estos, como son las prestaciones por maternidad, entre otras.

Los gastos de protección social, cuando se refieren a pensiones, sí permiten distinguir las que inequívocamente benefician a los niños, y menos claramente las que recaen en el colectivo adulto o mayor. Por fin, los gastos en servicios sociales, precisamente por haber estado estos dirigidos tradicionalmente a "colectivos" de personas, son susceptibles de ser analizados conforme a los beneficios dirigidos a cada grupo generacional, por ello y por la propia naturaleza de estos gastos, se van a examinar aquí de forma separada y específica.

De los datos que se van a presentar, los relativos a la distribución por funciones del gasto público social proceden del último informe FOESSA, los que se refieren al gasto en protección social se han elaborado a partir de las estadísticas SEEPROS, y los gastos en servicios sociales a partir de las "Cuentas Satélites de la Asistencia Social en España" (M^o Trabajo y Asuntos Sociales). Para el desarrollo de los aspectos relativos al gasto de los hogares, se han realizado algunas explotaciones específicas a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

RESULTADOS

La población infantil en España.

La metodología adoptada nos llevará a comparar la participación proporcional de cada grupo generacional en el volumen total de beneficios sociales, con el peso del respectivo grupo en el conjunto de la población. No se pretende con ello sugerir que cualquier distribución justa hubiera de responder a esta última proporción, sino sólo ofrecer un contraste que hace pensar en la existencia de opciones sociales a favor de unos u otros grupos.

En España, aunque la población infantil ha aumentado en números absolutos, su peso en la población total no ha dejado de disminuir desde principio de siglo. Mientras la población total del país creció en un 109% entre 1.900 y 1991, la población infantil¹ solo se incrementó en un 20% en el mismo periodo. La proporción de niños (0-14 años) sobre el total ha pasado de representar un 33% a ser un 19% (**Cuadro 1**).

El descenso se produce de manera más notable a partir de 1975, año en que comenzaron a caer los nacimientos, que si en ese año fueron 670.000, quince años más tarde se vieron reducidos a 390.000.

Desde el punto de vista de la relación entre los distintos grupos poblacionales, los niños constituyen uno de los vértices de una relación triangular que se ha alterado sustancialmente en este siglo. Esta alteración se produce de modo más acusado en cuanto a la relación Niños/Mayores que, de confirmarse las proyecciones, alcanzarán la proporción 1/1 a la vuelta de siglo. La rebaja en la proporcionalidad Infancia/Adultos es mucho menos notoria, y podría representar una ventaja para

los niños si toda la población adulta (no sólo los progenitores) asumiera como responsabilidad propia contribuir al sostenimiento de las nuevas generaciones (**Cuadro 1**).

La distribución del bienestar desde la perspectiva del gasto público.

El gasto público aumentó espectacularmente en España a partir de 1975. Los conceptos que se han llevado la mayor

CUADRO 1
Evolución de la relación entre Generaciones. España.
(Miles de habitantes. 1900-1991)

| | Población Total | % Infancia / Total | Infancia / Adultos | | Infancia / Mayor | |
|------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------|------------------|--------|
| | | | Ratio * | Índice | Ratio * | Índice |
| 1900 | 18.618,1 | 33,48 | 547 | 100 | 6373 | 308 |
| 1910 | 19.995,7 | 33,94 | 561 | 102,66 | 6083 | 95,49 |
| 1920 | 21.389,9 | 32,32 | 520 | 95,11 | 5909 | 86,45 |
| 1930 | 23.677,8 | 31,61 | 508 | 92,96 | 5108 | 80,16 |
| 1940 | 25.178,0 | 29,94 | 471 | 86,25 | 4384 | 71,93 |
| 1950 | 27.976,8 | 26,21 | 394 | 72,09 | 3674 | 56,71 |
| 1960 | 30.928,5 | 27,34 | 435 | 77,75 | 3290 | 51,62 |
| 1970 | 34.840,7 | 27,79 | 444 | 81,30 | 2875 | 45,11 |
| 1981 | 37.683,4 | 25,70 | 408 | 74,99 | 2286 | 33,87 |
| 1991 | 35.872,5 | 19,38 | 293 | 57,87 | 1463 | 22,01 |

* x 1000

Fuente: INE, Anuario Estadístico 1995. Elaboración propia.

parte han sido los gastos sociales, mientras que sólo una pequeña parte se ha destinado a inversiones.

a) *El gasto social.* Dentro del gasto social las funciones con mayor peso fueron: pensiones (40%), sanidad (20%), educación (16%) y desempleo (12%), en 1992. Todas las funciones habían crecido desde 1980 excepto la que se refiere a la protección a la familia, que de un 2% pasó a significar un 0,5% del gasto social. La parte de este gasto que tiene una mayor repercusión en la infancia es la destinada a sostener un nivel educativo básico, obligatorio y gratuito. El gasto en sanidad, por el carácter universal de este sistema, también beneficia a los niños, y asimismo el gasto en servicios sociales, que no obstante representa un

porcentaje mínimo dentro del gasto social.

Sobre esta base se ha realizado la atribución a cada grupo generacional de las funciones de gasto que parecen directamente asignables a cada uno, más la parte proporcional de las que son comunes a distintos grupos. El resultado refleja la existencia de un gran esfuerzo solidario de los adultos hacia los mayores dependientes y una cesión parcial de la "cuota" de los menores a favor de los mayores (**Cuadro 2 y Gráfico 1**).

b) *El gasto en protección social.* Las estadísticas de protección social en Europa (sistema SEEPROS) excluyen el gasto en educación, limitándose a recoger la tipología de riesgos protegidos y el coste de las presta-

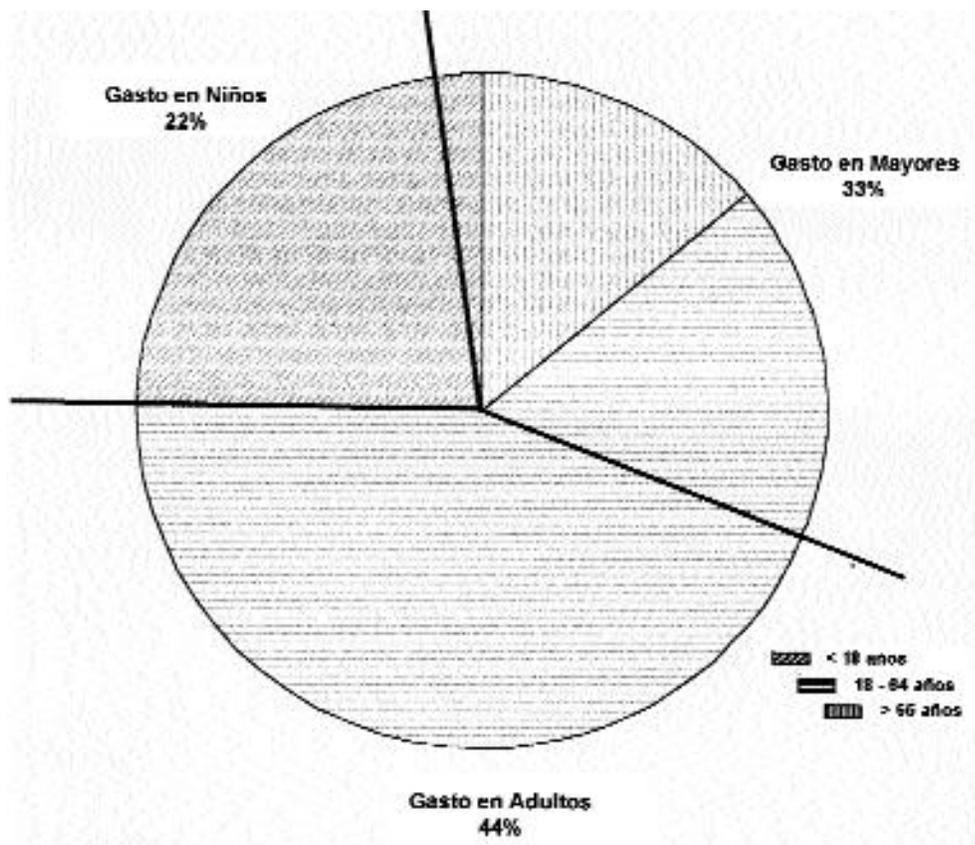
CUADRO 2
Distribución del Gasto Social, según Funciones,
por Grupos Generacionales (%). 1992

| | MEÑORES (0 - 17) | ADULTOS (18 - 64) | MAYORES (65 y más) | TOTAL FUNCION |
|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| EDUCACION (1) | 13,1 | 2,8 | - | 15,9 |
| SANIDAD (2) | 4,9 | 12,3 | 2,8 | 20,2 |
| VIVIENDA Y OTRAS (3) | 1,5 | 3,6 | 0,8 | 5,9 |
| PENSIONES (2) | 1,0 | 10,4 | 28,8 | 40,3 |
| DESEMPEÑO | - | 11,6 | - | 11,6 |
| FAMILIA | 0,5 | - | - | 0,5 |
| OTRAS PRESTACIONES (2) | 1,4 | 3,6 | 0,8 | 5,8 |
| TOTAL CADA | 22,4 | 44,3 | 33,2 | 100 |
| % Grupo de pob. total | 24,6 | 61,6 | 13,8 | 100 |

Fuente: G. Rodríguez Cebres, Informe FICHA, 1994.
 Elaboración propia.

- NOTAS: (1) Proporcional a alumnos menores (Preescolar, EGB, EE.MM.) y mayores (Universidad y diversas)
 (2) Proporcional al peso del respectivo grupo en la población.
 (3) Proporcional a pensiones de orfandad (menores), jubilación (mayores), invalidez y viudedad (adultos y mayores).

GRÁFICO 1
Distribución generacional del Gasto Social



ciones que se disponen para abordarlos. Descontando en esta ocasión las funciones de carácter universal (enfermedad), las inespecíficas (vivienda) o no bien especificadas (diversas), se ha construido también, para España, el cuadro de proporciones atribuibles a cada generación (**Cuadro 3**).

. Los mayores absorben 1/3 del gasto, mientras sólo representan algo más de 1/10 de la población.

. El esfuerzo de todos los activos se aplica, casi por mitades, a sostener pen-

siones y a la cobertura de sus propios riesgos.

. Los menores quedan así dependientes de “algunos” activos (padres) que contribuyen doblemente al bienestar común: sosteniendo el presente y asegurando el futuro.

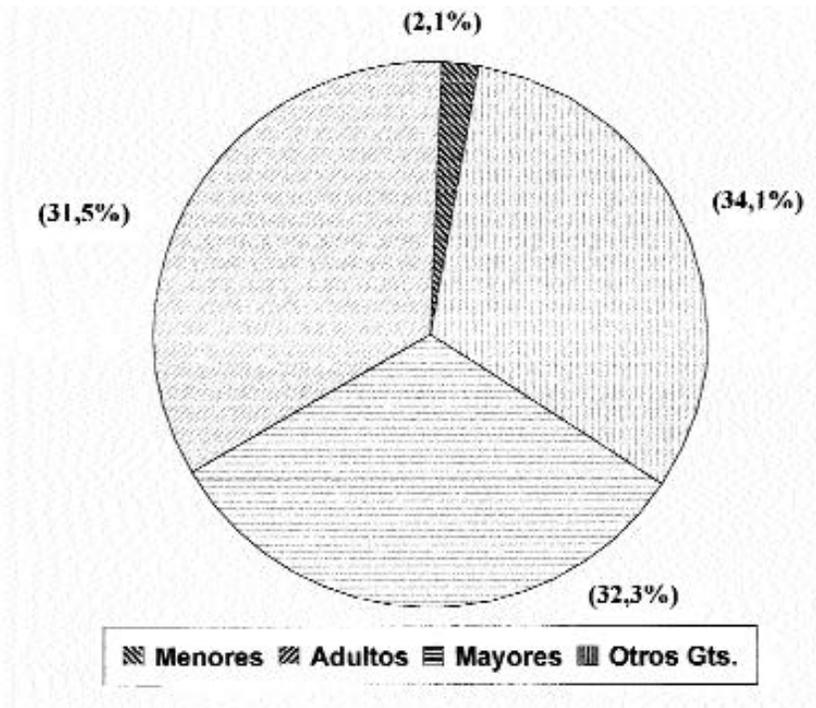
c) *El gasto en servicios sociales.* El gasto en servicios sociales destinado directamente a la atención de la infancia desprotegida, puede considerarse el único que representa la asunción completa, por

CUADRO 3
Distribución del Gasto en Protección Social en España
(en términos SEEPROS) por Grupos Generacionales (%). 1993

| | MEJORES (0-17) | ADULTOS (18-64) | MAYORES (65 y más) | TOTAL |
|------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|-------------|
| VEJES | - | - | 32,3 | 32,3 |
| INVALIDEZ (1) | 0,5 | 7,5 | - | 7,9 |
| ACC. TRABAJO - R.P. | - | 2,2 | - | 2,2 |
| SUPERVIVENCIA (2) | 0,9 | 9,1 | - | 10,0 |
| MATEMÁTICA | - | 1,1 | - | 1,1 |
| FAMILIA | 0,8 | - | - | 0,8 |
| PREVENCIÓN EMPLEO | - | 0,5 | - | 0,5 |
| DESEMPEÑO | - | 13,8 | - | 13,8 |
| TOTAL CADA | 2,1 | 34,1 | 32,3 | 68,5 |
| % Grupo de pob. total | 24,6 | 61,6 | 13,8 | 100 |

NOTAS: (1) Cálculo: proporción de cada uno sobre Ayudas Familiares por menor de 18 a-os minusválido + Pemiones de Invalidez, en ese año.
 (2) Proporción de cada grupo sobre suma de Pemiones de Viudedad, Orfandad y Favor de Familiares, en ese año.

GRÁFICO 2
Distribución del Gasto en Protección Social en España
(% por grupos Generacionales)



parte del Estado, de la responsabilidad de atender a todas las necesidades vitales de los niños, por ello se ha considerado interesante estudiar en particular este caso.

El gasto público destinado a servicios sociales en España no llegaba al 1% del PIB en 1990, aunque su aumento había

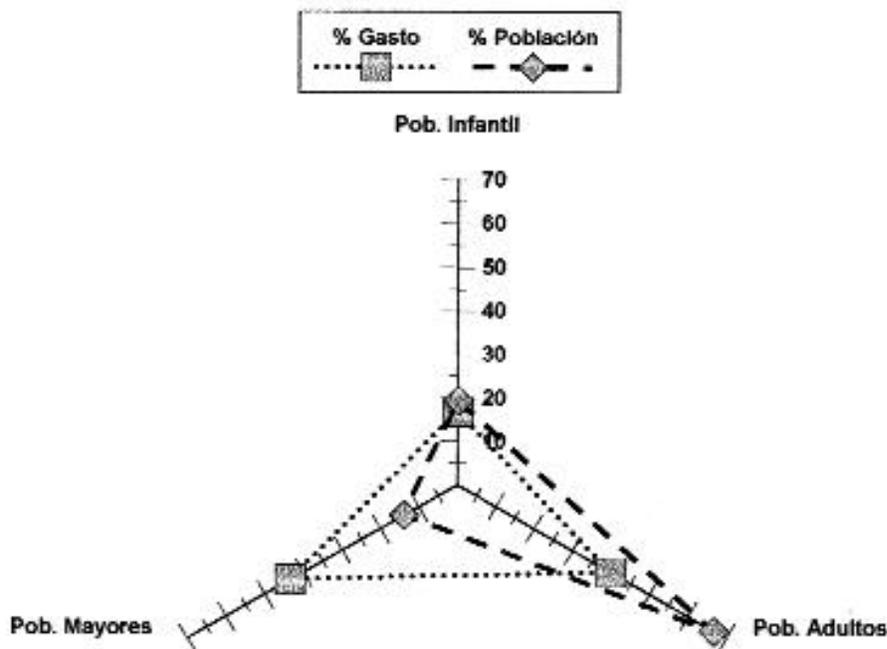
sido constante desde 1970. En este periodo el gasto creció para todos los sectores de atención pero de modo distinto: el correspondiente a la atención a la infancia crece más moderadamente y, debido al aumento simultáneo del gasto en otros sectores, el destinado a la infancia reduce casi a la mitad su

CUADRO 4
Proporción de gasto en Servicios Sociales por grupos de edad y peso de cada grupo de edad en el conjunto de la población 1980-1990

| | POB. INFANTIL | | ADULTOS | | MAYORES | |
|------|---------------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | % Gasto | % Población | % Gasto | % Población | % Gasto | % Población |
| 1980 | 28,2 | 25,7 | 32,4 | 63,1 | 39,5 | 11,2 |
| 1985 | 21,1 | 22,5 | 38,3 | 65,3 | 40,6 | 12,2 |
| 1990 | 16,8 | 19,4 | 39,9 | 66,8 | 43,3 | 13,8 |

Fuente: Elaboración propia sobre M.T. y A.A.S.S. El Gasto Público en S.S.S. y Datos de Población de 1981 y 1991 y Padrón de 1985.

GRÁFICO 3
Grupos generacionales y proporción del Gasto en Servicios Sociales. (1990)



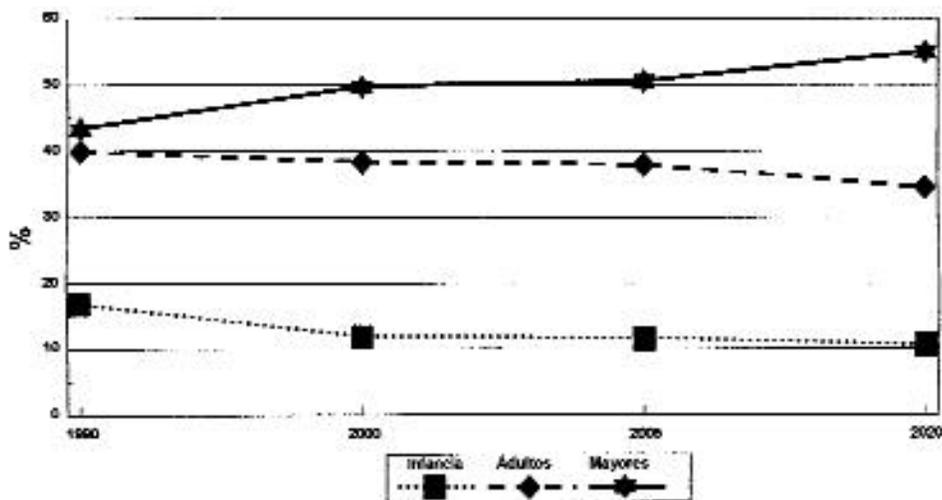
representación proporcional en el gasto total.

También en este caso se ha atribuido a cada grupo generacional el gasto directamente imputable a él mismo y los demás gastos de modo proporcional. Una vez más los mayores aparecen como los grandes beneficiarios de los recursos públicos, los adultos ceden y

los niños quedan por debajo de su cuota teórica (**Cuadro 4 y Gráfico 3**)

De quedar estabilizada esta distribución, en el año 2.000, los gastos para mayores serían del 50% y seguirían aumentando, siempre a costa de los grupos más jóvenes. El grupo infancia perdería 6 puntos porcentuales (**Gráfico 4**).

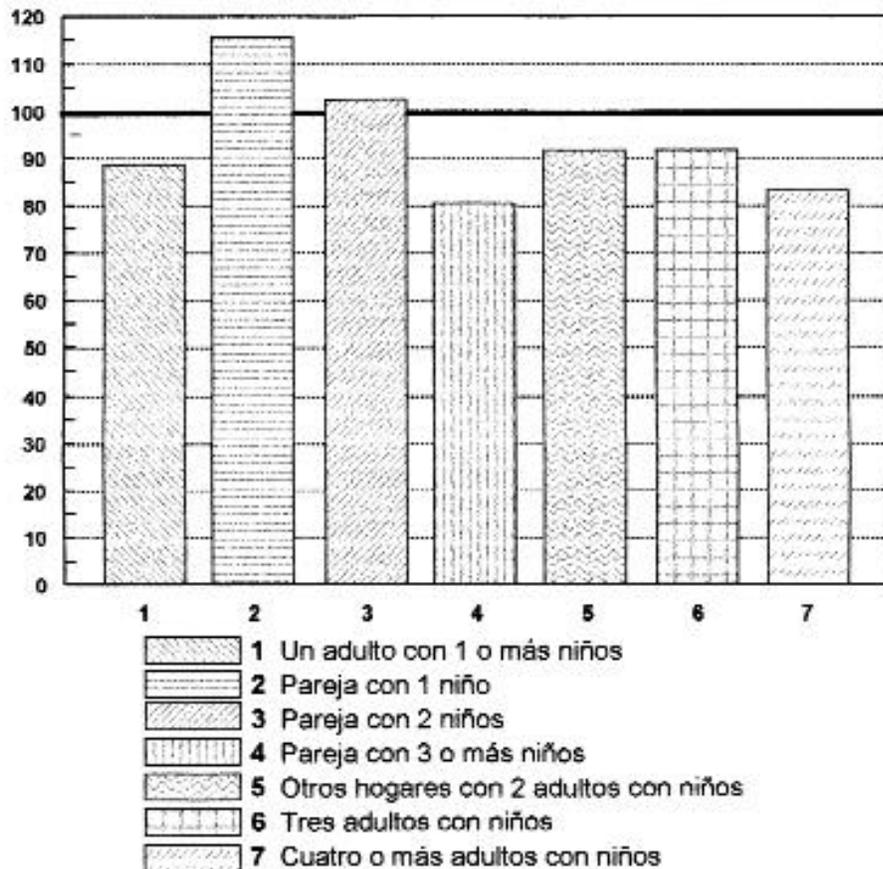
GRÁFICO 4
Evolución previsible del gasto en Servicios Sociales, por generaciones



CUADRO 5
Gasto medio total, por persona y por unidad de consumo para cada tipo de hogar. 1991. (Pesetas)

| TIPO DE HOGAR | GASTO MEDIO | | |
|----------------------|------------------|----------------|------------------|
| | Por Hogar | Por Persona | Por Unid. Cons. |
| Unipersonal | 1.135.084 | 1.135.084 | 1.135.084 |
| Familiar sin niños | 2.122.707 | 829.182 | 1.099.634 |
| Matrimonio sin hijos | 1.859.338 | 879.848 | 1.043.060 |
| Matrimonio con hijos | 3.033.674 | 753.086 | 1.015.149 |
| Monopersonal | 2.302.456 | 782.137 | 1.001.929 |
| TOTAL | 1.527.893 | 848.476 | 1.033.893 |

GRÁFICO 5
Indices de gasto medio total por unidad de consumo en hogares con menores



La contribución de las familias a la economía de la infancia.

Con la única excepción de la enseñanza (admitiendo esta vez de ella todo el beneficio que reporta a los niños propiamente), el apoyo financiero del sector público a la infancia en España es muy débil, sea medido en términos de exenciones fiscales o de gasto en servicios. En consecuencia, el soporte material de los menores queda encomendado a las familias, y la existencia de niños tiene una repercusión muy importante en sus economías, de este modo:

— los hogares con niños tienen un gasto total superior al resto de los hogares.

— al contrario, tanto los ingresos como los gastos que corresponden a cada uno de los miembros de un hogar en el que hay menores, son inferiores a los de cada miembro de un hogar sin niños. **(Cuadro 5)**

Dentro de los hogares con niños, los compuestos por parejas con 1 ó 2 hijos son los que presentan una situación más

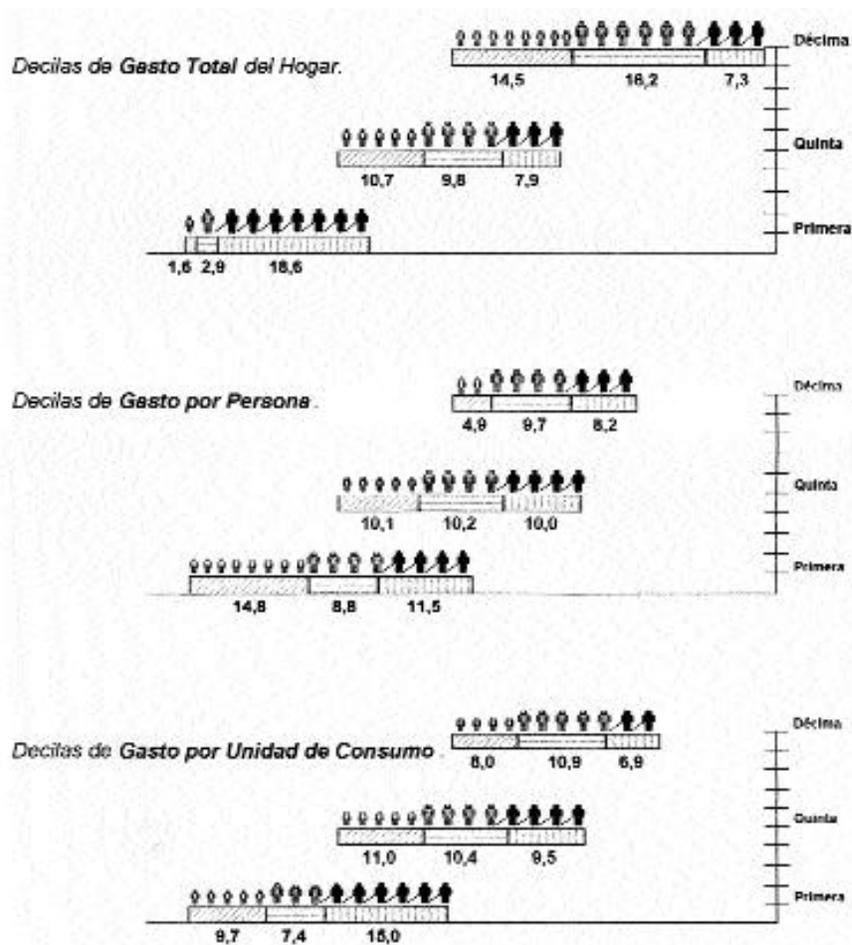
favorable, mientras que los hogares más numerosos aunque tienen un mayor volumen de gasto medio total, presentan una peor relación de "gasto por persona" o de "gasto por unidad de consumo". Cuando la relación Adulto/Niño es de 2/1 ó de 1/1 (pareja con uno o dos hijos, respectivamente), la situación es mejor que cuando va habiendo más niños. Las parejas con tres o más niños presentan la situación más desfavorable, siendo su gasto

individual inferior incluso al de las familias monoparentales. (Gráfico 5).

La situación de los niños respecto a la renta y a la pobreza.

Como consecuencia de su condición de "compartidores" de ingresos y de gastos, el porcentaje de representación de los niños en los niveles más bajos de renta disponible es importante (Gráfico 6) . Si

GRÁFICO 6
Distribución de la población en hogares por grupos generacionales



se observa el *gasto total del hogar*, la posición de los niños marcha en paralelo con la de los adultos, ambos se sitúan preferentemente a partir de la 5.^a decila, mientras que los mayores ocupan las decilas inferiores. En el *gasto por persona* los menores se sitúan en los niveles más bajos, en mayor proporción incluso que los ancianos y su *presencia* se vuelve rara en las decilas más altas. La distribución del *gasto por unidad* de consumo vuelve a matizar esta impresión, y la relación se invierte en la 1.^a decila, resultando aquí los ancianos los menos favorecidos.

La pobreza relativa también afecta a los menores que, junto con los mayores aparecen como los grupos generacionales más deprimidos frente al potente colectivo adulto. Así si se consideran los gastos por hogar aparecen por debajo de la línea de pobreza (50%) el 8% de los niños y el 42% de los mayores, con respecto a los gastos por persona están por debajo de la mencionada línea el 28% de los niños y el 24% de los mayores, y en relación con los gastos por unidad de consumo el 19% de los niños y el 27% de los mayores.

DISCUSIÓN.

El Estado del Bienestar, desde la perspectiva generacional, también en España, parece haber contribuido a desplazar el sostenimiento de los ancianos de la familia a la colectividad, a través fundamentalmente del sistema de pensiones, pero también mediante la dedicación a ellos de un importante volumen del gasto en servicios sociales.

Así se observa que, del gasto social, la mayor cantidad se dedica a pensiones, aunque también es notable la porción dedicada al sostenimiento de dos sistemas de servicios cuya universalización ha quedado establecida en el periodo post-constitucional: el sistema sanitario y el sistema educativo. La educación, junto con la sanidad, constituyen "bienes de mérito",

en los que la preferencia colectiva puede ser superior a la individual (Durán, 1992), en consecuencia, la comunidad se siente llamada a participar en la educación de la próxima generación, financiándola en medida suficiente para que quede garantizada su cobertura. Pero no hay que olvidar que el conocimiento constituye un nuevo valor en el proceso productivo y la educación obligatoria representa el primer eslabón de nivelación a partir del cual se puede conseguir más y mejores especialistas. En este sentido, la educación no puede ser vista solamente como una ventaja que se ofrece a los niños, sino también como un beneficio para la sociedad.

En el caso de la protección social el esfuerzo de *todos* los activos, a través de sus cotizaciones y de sus impuestos, se aplica, prácticamente por mitades, a sostener las prestaciones sustitutorias de rentas de los mayores y a subvenir a la cobertura de sus propios riesgos. Las cantidades dedicadas a prestaciones familiares, a través de las cuales podrían llegar beneficios a los niños, son apenas significativas dentro del conjunto. Los menores por lo tanto quedan dependientes de *algunos* activos, se entiende que sus progenitores, que contribuyen doblemente al bienestar de la colectividad: sosteniendo el presente y asegurando el futuro.

El bajo crecimiento de los servicios sociales para la infancia no es ajeno a una falta de ampliación del campo de la atención, desde lo puramente asistencial, paliativo y residual, hacia una atención preventiva y que contemple otras necesidades de *toda* la infancia.

Las transferencias públicas en prestaciones económicas o en servicios tienen repercusión en las rentas de los hogares, de hecho están destinadas a nivelar y a compensar desigualdades. Pero estas desigualdades se producen, tanto entre hogares como entre individuos, y afectan a las rentas disponibles para unos y otros.

Los adultos solos quedan mejor situados cuando no han de soportar cargas, los mayores, jubilados, ven reducidas sus rentas por su incapacidad para generarlas, aunque la protección social les ayuda a sostener sus gastos y los menores estarán mejor cuantos más adultos participan en su sostenimiento y con menos personas tengan que compartir.

La insuficiencia notoria de ayudas públicas a la paternidad y las aspiraciones personales a disfrutar de un cierto nivel de bienestar y desahogo económico, no parecen ser ajenas a la retracción de las pautas de fecundidad que viene registrándose y que se traduce en un descenso de los nacimientos y, por ende, en una disminución de la población infantil. Para unos sistemas de bienestar, basados de algún modo en un equilibrio que se produce entre las generaciones que aportan y las que reciben en cada momento, esta circunstancia no deja de ser vista como una amenaza que se cierne sobre su futura viabilidad. Sin embargo, si lo que interesa es observar a la infancia como presente y no como futuro, es preciso prestar atención a esos datos que nos hablan, ya hoy, de la cercanía de los niños a los niveles más bajos de la renta y a su presencia entre los grupos bajo el nivel de pobreza.

CONCLUSIONES

Cualquier política social comporta un problema de elección y así la opción social en España parece haber sido favorable a los mayores y a los adultos, mientras los niños aparecen no como titulares sino como receptores de beneficios a través de sus familias. La aparente desventaja se rompe en el tema de la educación, en torno a la cual los niños establecen su principal vía de intercambios con la sociedad.

Las familias se muestran bastante eficaces en la cobertura de las necesidades de los niños ya que, aunque la renta de estos es inferior a la de la mayoría de los adultos, y su presencia bajo el nivel de pobreza es destacable, su situación frente a la de la generación de los mayores es relativamente buena. El bienestar de la infancia deviene así en un objetivo particular y no en una finalidad pública, y de este modo son los particulares los que establecen sus correspondientes estrategias adaptativas: los niños sintiéndose más vinculados a situaciones familiares que a metas colectivas y los adultos en edad de procrear retrasando esta decisión hasta tanto están seguros de poner ofrecer un nivel suficiente de bienestar a su descendencia.

NOTAS

¹ Las diversas fuentes estadísticas no permiten siempre efectuar los mismos cortes entre tramos de edad. En el presente texto la referencia «población infantil», comprende el grupo 0-14 años y la «población menor» alcanza hasta los 17 años.

BIBLIOGRAFÍA

- Aries, Ph. (1985) "El niño y la vida familiar en el antiguo régimen" Taurus. Madrid.
- Duran, A. (1992) "Financiación de la cobertura pública de las necesidades sociales" en "Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales". Mº de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Foessa (1994). "V Informe sobre la situación social en España". Madrid.
- Frønes, I. (1994) "Dimensions of Childhood" en Qvortrup, J. et al. (eds.) "Childhood Matters". Avebury. Aldershot.
- Mannheim, K. (1993) "El problema de las generaciones" en R.E.I.S. núm. 62. (e.o. 1928 "Das Problem der Generationen". Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie, VII,2)
- Marshall, T.H., Bottomore, T. (1992) "Citizenship and Social class". Pluto Press. Londres.
- Mº Trabajo y Asuntos Sociales (1996) "Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1995". Madrid.
- 1997.- "El gasto público en Servicios Sociales en España". Madrid.
- Ortega y Gasset, J. (1923) "El tema de nuestro tiempo". OO.CC. Madrid.
- Qvortrup, J. (1990). "Childhood as a Social Phenomenon. An Introduction to a Series of National Reports" en Eurosocial Report 36. Centro Europeo. Viena.
- "El niño como sujeto y objeto: ideas sobre el programa de infancia en el Centro Europeo de Viena". En Infancia y Sociedad núm. 15 .
- (1993) "Nine theses about Childhood as a Social Phenomenon" en Eurosocial Report 47. Centro Europeo. Viena.
- (1994) "Childhood Matters: An Introduction" en Qvortrup, J. et al., (eds.) "Childhood Matters". Avebury. Aldershot.
- 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". C.S.I.C. Madrid.
- Touraine, A. (1993) "Crítica de la Modernidad". Temas de Hoy. Madrid.
- Wintersberger, H. (1994.a) "Los niños y la sociedad" en Materiales de Trabajo nº 24. Mº Asuntos Sociales.
- (1994.b) "Cost and Benefits - The Economics of Childhood" en Qvortrup, J. et al. "Childhood Matters". Avebury. Aldershot.