



Aproximación a un nuevo escenario regulativo para las políticas familiares y de infancia en un contexto sobre-determinado por la crisis

DAVID VILA VIÑAS

INVESTIGADOR DEL LABORATORIO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

dvila@unizar.es

Resumen: Los distintos regímenes de políticas públicas relativas a la infancia y a la familia han estado ligados a determinadas concepciones de la infancia, de la familia y del Estado. La articulación entre estos tres extremos ha servido como criterio de inteligibilidad de las políticas públicas en este ámbito, como mostró la clásica obra de Fox Harding (1991) *“Perspectives in child care policy”*. En la actualidad, la gestión de la crisis económica, sobre todo desde 2010, ha reconfigurado el funcionamiento de este triángulo e insta a su redefinición a través de un nuevo marco de referencia para los análisis sociales. Este artículo pretende introducir algunas de estas cuestiones.

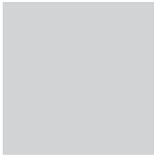
Palabras clave: infancia; familia; políticas públicas; políticas sociales; protección de la infancia; crisis; Estado.

Approach to a new regulatory scenario for child and family policies within a context that is over-determined by the crisis

Abstract: The different public policy regimes on children and family have been linked to specific conceptions of childhood, family and the State. Articulating these three aspects has given us a criterion of intelligibility for public policies in this area, as demonstrated in “Perspectives in Child Care Policy”, a classic work by Fox Harding (1991). Nowadays, the handling of the economic crisis, particularly since 2010, has reconfigured the manner in which this triangle works, urging the need to redefine it through a new framework of reference for social analysis. This article aims to introduce some of these issues

Key Words: childhood; family; public policies; social policies; child care; crisis; State.

Aproximación a un nuevo escenario regulativo para las políticas familiares y de infancia en un contexto sobredeterminado por la crisis



David
Vila Viñas

Recibido: 13/07/2012
Aceptado: 18/01/2013

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de la crisis de 2008 ha iniciado un cambio de época en las políticas de infancia. En síntesis, el largo ciclo de acumulación financiera que se había prolongado desde los 1980s, con interrupciones ceñidas a ciertos sectores y a bloques de Estados, encontró un fuerte límite a su despliegue en 2008. Al menos en la U.E., se ha privilegiado la posición de las entidades financieras, bien con transferencias públicas para compensar la pérdida de valor de sus activos financieros, bien apuntalando la solvencia de los créditos de que eran acreedores en relación con los propios Estados europeos. Por el momento, estas políticas no han conseguido relanzar el ciclo de acumulación financiera (incluidos los “sectores productivos” financiarizados), que es hoy el tronco de cualquier proyecto de crecimiento económico. Sin embargo, el objetivo medial de aumentar a corto plazo la solvencia de los Estados, sí ha tenido un impacto directo sobre las políticas de infancia, al restringir de forma drástica las posibilidades de gasto público en estas áreas. Tal adelgazamiento ha dejado las distintas áreas de políticas de infancia (políticas familiares, educativas, de participación, de protección y de reforma) en el esqueleto de

sus funciones básicas respecto a objetivos de estabilidad y orden social, con bloqueo de objetivos de bienestar más ambiciosos.

Por su parte, en el plano relativo a la infancia, desde los 1990s en los Estados nórdicos y sobre todo en los 2000s a escala internacional, se desarrollaron una serie de investigaciones encuadradas en los llamados *childhood studies* (“estudios de infancia”). Estos trabajos reconocieron la especificidad de la infancia, tanto desde una perspectiva sociológica y más estructural, en una sociedad estratificada por edades y donde la condición infantil tiene un fuerte efecto discriminante (Qvortrup, 2009, 2007; Olk, 2009; Alanen, 2009, 2007, entre otros/as), como desde el reconocimiento de la agencia y capacidades productivas, culturales y emocionales de los/as menores por sí mismos/as (Honig, 2009; James, 2009). Se trata de un giro significativo, dado el carácter pasivo con que se había considerado a la infancia, tanto para las políticas públicas como para sus familias.

Ya antes, cierta historiografía (Ariés, 1987; Tucker, 1994, entre otras) había identificado la evolución de la infancia a través de distintos periodos históricos, de manera que se hacía visible la convencionalidad de la *categoría infancia* en cada época y sus líneas de transformación en el presente. Sobre esta base, los *childhood studies* mostraban la variedad de “infancias” a que respondía hoy esta categoría, en función de las principales divisiones sociales y las funciones de cada una de ellas en la reproducción del régimen fordista-welfarista, así como en sus transformaciones actuales. Por otra parte, en los últimos años se ha ido delimitando el campo de la *política para las generaciones (generationenpolitik)* con el objeto de regular las relaciones entre las distintas generaciones, en el entendido de que es posible alcanzar una mejor organización de las interacciones¹, las transferencias y el impacto que las políticas públicas tienen sobre cada estrato de edad (Strohmeier, 2012). Así, rasgos como la edad, la vida familiar y las relaciones intergeneracionales viven un proceso de *politización*, que consi-

¹ Es clásica la distinción de Bengtson *et al.* (1998) entre distintas dimensiones de la solidaridad intergeneracional y permite concretar esta tupida red de relaciones: *solidaridad estructural*, que alude al marco de oportunidades para que se dé esta relación; *solidaridad asociativa*, referida a la frecuencia y pautas de esas interacciones; *solidaridad funcional*, en alusión a las transferencias de recursos de todo tipo; *solidaridad afectiva*; *solidaridad consensual*, en cuanto al acuerdo en las opiniones y las actitudes de las distintas generaciones de una familia; y *solidaridad normativa*, relativa a la interiorización de esas normas sociales de interacción y roles generacionales.

deraría el impacto específico de las políticas públicas sobre las distintas generaciones y la posibilidad de reconfigurar estas relaciones a fin de reducir las desigualdades generacionales.

No obstante, nuestro objetivo se centra más en la delimitación y análisis de las estrategias de *gobierno de la infancia* en un contexto determinado, a través de distintos reflejos positivos, como las políticas públicas de infancia y de familia; respecto a este objetivo, los citados estudios colaboraron en el viraje que ha *desnaturalizado* las definiciones de la infancia y de su inserción dentro de la familia y del cuerpo social, abriendo espacio a un abanico de posibilidades regulativas. Amén de hitos biológicos y genealógicos, qué sea la infancia en nuestras sociedades depende de qué grupos reciban un tratamiento social diferenciado en razón de esta condición (un trato más cuidadoso, negligente, exigente o proyectado a futuro) y, muy en particular, de cuál sea el régimen de articulación entre su tratamiento intra-familiar y su tratamiento en instituciones secundarias, más o menos participadas por el Estado o por la sociedad civil.

En el reflejo de este proceso, la consideración que se tenga de la infancia, de la familia y de las instituciones públicas condiciona su tratamiento, por ejemplo a través de la responsabilidad que se les atribuya en las tareas de crianza y de socialización de la infancia. El efecto de tales procesos respecto a la delimitación de lo *infantil* y de las condiciones de su gobierno resulta fundamental con objeto de definir, en una coyuntura particular de crisis, qué objetivos son “irrenunciables” en materia de infancia y qué otros pueden “posponerse” en aras de la continuidad del orden socio-económico.

Considerar con rigor y hasta sus últimas implicaciones cómo está cambiando nuestra concepción de la infancia y de su inserción familiar y social resulta una cuestión muy compleja, que desde luego supera las posibilidades de este artículo. Su objetivo es, más bien, introducir algunos de los efectos que los cambios en las políticas de infancia están provocando sobre la tríada moderna infancia-familia-Estado.

Salvo algunas excepciones², los análisis de coyuntura no suelen hacer visible el impacto de estas medidas sobre la infancia.

² Vid. Cantó (2011), Gaitán (2011) para apuntar el impacto de la presente crisis sobre la situación de la infancia en España. Para repercusiones sobre las familias, vid. IOÉ (2011) o CESR (2011).

Algo lógico si se considera que, aparte de los análisis de políticas sectoriales ligados a la práctica institucional establecida en distintas áreas (educación, protección y reforma), las políticas de infancia y la sociología de la infancia solo han adquirido un espacio de análisis especializado desde los 1990s en el contexto escandinavo y desde los 2000s en España³; y esto, con mucha frecuencia, a partir de estudios sobre las familias.

En este propósito, el de Lorraine Fox Harding (1991) ha sido un trabajo de referencia en las dos últimas décadas, al sistematizar distintos regímenes de articulación de la tríada infancia-familia-Estado⁴. A menudo, la distinción entre estos regímenes depende de las concepciones normativas que se tenga de cada uno de sus vértices: qué debería ser el Estado, la familia y la infancia. Sin embargo, y aunque esto es fundamental para explicar la acción de las personas que impulsan e implementan los distintos modelos y, por tanto, para su eficacia final en la realización de sus objetivos, preferimos seguir el itinerario inverso y distinguir los regímenes de políticas de infancia en virtud de sus diferentes funcionalidades dentro de contextos más amplios de gobierno social.

2. INTERVENCIONISMO WELFARISTA E INTERRUPCIÓN DEL GASTO SOCIAL

2.1. Marco de intervención

En primer lugar, consideramos este enfoque de políticas de infancia, propio del Estado social, en que existe una fuerte actividad reguladora e interventora sobre la situación de los/as menores, sea en su situación intra-familiar, sea en otros espacios institucionales. En general, éste es un enfoque ligado a la ex-

³ En el contexto español, pueden verse, entre otras, Rodríguez Pascual (2007) o Gaitán (2006).

⁴ Aunque una lectura estricta de esa investigación podría limitar su objeto a los regímenes de protección de la infancia ante situaciones de riesgo o desamparo por parte de sus familias, se entiende que esta cuestión nuclear de la crianza es buena referencia para discutir la orientación general de las políticas de infancia en distintos contextos. La propia Harding (1991: 3-4) reconoce el liderazgo que las decisiones sobre este núcleo duro tienen respecto a la generalidad de las políticas de infancia.

pansión de las políticas sociales tras la II Guerra Mundial y a la revitalización de la posición de la infancia. En torno a esta confluencia, se estructuraron intervenciones y políticas centradas en el “interés superior del menor” (art. 3.1 Convención de Derechos del Niño 1989).

Cualquiera que sea su formulación más precisa, este enfoque reconoce una notable responsabilidad colectiva a propósito de la crianza y el bienestar de la infancia, que sobre todo se sustancia en el Estado. A su vez, modifica la concepción clásica de la familia, que ya no es el último bastión de la autonomía frente a las formas modernas de socialización y tampoco tiene, siempre y por sí sola, la posibilidad de asegurar el bienestar del/a menor. Además, ya no resulta extraño reconocer que, en una misma familia, aparezcan intereses contrapuestos (Harding, 1991: 62).

En esta configuración de fuerte interdependencia en la relación familia-infancia-Estado, se subrayan los deberes de protección de los padres, de las madres y de las Administraciones Públicas, incluso en contraste con los derechos y la autonomía de las personas menores de edad. De hecho, esto abre una clásica discusión acerca del sentido y las funcionalidades políticas del reconocimiento de los derechos de la infancia y del fortalecimiento de las instituciones de protección: es bien sabido (Donzelot, 1998; Foucault, 2001, 1991, entre otras) que las formulaciones modernas de la *razón de Estado* incluían el incremento de las “fuerzas productivas” como motivo de la intervención sobre las condiciones de la vida familiar. Desde luego, en el Estado social, los motivos y la orientación de estos marcos de intervención resultan mucho más complejos pero esa ambivalencia en el sentido político de la protección de la infancia y de la familia no llega a borrarse; lo que, por ejemplo, permite que ideologías muy diferentes confluyan en algunos de estos planteamientos proteccionistas⁵.

⁵ Este debate tiene un reflejo jurídico en la polémica acerca de la titularidad posible de los derechos de la infancia. Aunque el contenido de la Convención de Derechos del Niño (1989) muestra cómo se ha impuesto la moderación de estas tensiones, las posturas proteccionistas suelen limitar y restar relevancia al reconocimiento de derechos para sujetos que no pueden ejercerlos o cuyo ejercicio puede perjudicar su propio interés (imagínese el derecho de asistir pero también de ausentarse de la escuela) y subrayan sus esfuerzos sobre las acciones de protección de la infancia para asegurar un futuro ejercicio pleno de sus derechos. Más adelante, veremos posturas que matizan ésta.

Las estrategias más antiguas de gobernabilidad social ya habían identificado la necesidad de favorecer una determinada acción y un cierto medio familiar para asegurar la reproducción social y la crianza de las nuevas generaciones; lo que, con la evolución de verdaderas políticas sociales, permitió el desarrollo de mecanismos que aseguraran las situaciones de incertidumbre a lo largo de la vida. Aunque esta complejidad social haga posible identificar ciertos conflictos entre generaciones⁶, es notable la comunidad de intereses que comparten las familias, lo que lleva al establecimiento de una pluralidad de transferencias internas sin las que sería imposible la reproducción social⁷.

2.2. Implicaciones para las políticas públicas

El modelo ideal que se deduce de esta perspectiva es un aumento en las intervenciones públicas, tanto sobre el régimen familiar, como sobre la asunción de aquellas actividades benéficas para la crianza que todas las familias no pueden abarcar en buenas condiciones, una premisa de este modelo es que el éxito de los procesos de socialización de la infancia pasa por una intensa actividad de control y de promoción.

Desde luego, cabe un nutrido abanico de variaciones sobre este esquema general del intervencionismo welfarista. En particular, vamos a introducir dos versiones de este régimen, una más centrada en la posición de la familia y otra, en la posición de la infancia. La primera destacaría la dificultad de las labores de crianza y la correlativa necesidad de apoyo público (Harding,

⁶ Como es bien sabido, los ancianos y otros colectivos con dificultades para acceder al empleo eran sujetos muy vulnerables en las nuevas relaciones sociales y productivas del capitalismo industrial. Sin embargo, su situación mejoró notablemente con los sistemas de pensiones consolidados tras la II Guerra Mundial y progresivamente esta vulnerabilidad se ha “trasladado” hacia las poblaciones más jóvenes (Marí-Klose, 2012: 110-1), respecto a quienes, por ejemplo, las transferencias públicas tienen hoy un efecto mucho menos beneficioso.

⁷ Por ejemplo, el aporte de los abuelos (sobre todo de las abuelas) en el cuidado de los hijos, de un volumen formidable, ha sido decisivo para el aumento de la actividad femenina en el último ciclo alcista de la economía española (1996-2007) y, sobre todo en los Estados del Sur de Europa, ha constituido una pieza clave de la particular declinación de las políticas de *welfare to work*, a falta de políticas públicas más ambiciosas en la promoción del empleo a tiempo parcial, redistribución del trabajo familiar, y promoción de los cuidados formales a precio asequible (Hank, 2012: 13-5; García-Morán, 2012).

1991: 105). La intervención pública no se destinaría, por tanto, a proteger a los/as menores de las familias disfuncionales, sino a mejorar, dentro de lo posible, el funcionamiento de las familias; lo que tendría una repercusión benéfica sobre los/as menores. Si se pretende proteger al menor, protéjase a la familia⁸. Este enfoque tuvo un notable impacto en los esquemas políticos liberales que resultaron hegemónicos desde los 1990s en el ámbito anglosajón. Aunque con alcances y en contextos muy distintos, tanto la Administración Clinton en Estados Unidos como, muy influido por ésta, el modelo de *tercera vía* del largo ciclo del laborismo británico, centraron sus políticas sociales en la infancia y en las familias de bajos recursos con hijos. Estas políticas eran coherentes con el objetivo de la *tercera vía* en la igualdad de oportunidades y el giro de sus políticas sociales desde las clásicas políticas welfaristas hacia las encuadradas bajo el *welfare to work*. En éstas, la activación laboral y la empleabilidad de los progenitores (sobre todo de las madres) se definían como el principal medio para mejorar la situación de sus descendientes y esto se concretaba en políticas activas de empleo y promoción del empleo a tiempo parcial, en medidas para mejorar los “estilos de parentalidad” y en subsidios para completar los bajos salarios o los costes del cuidado alternativo que requerirían los hijos a cargo⁹.

En España, también se desarrollaron políticas públicas bajo este enfoque. Pese a que el volumen de gasto fue mucho menor, se mantuvo gran parte del peso sobre las relaciones de solidaridad intergeneracional y los efectos de reducción de la pobreza fueron muy limitados (Marí-Klose, 2012: 115), durante el periodo 2000-2010, se apreció un aumento del gasto social en infancia y en familia.

⁸ Algunas investigaciones han mostrado cómo las intervenciones del Estado se volcaban sobre determinadas poblaciones vulnerables: monoparentalidad, familia extensa, participación en el mercado de trabajo como trabajadores manuales poco cualificados, bajos ingresos y una vivienda inadecuada. Estos factores eran fundamentales, no solo en la existencia de malas condiciones para los menores, sino sobre todo en su detección por parte de las agencias estatales dentro de ciertas zonas. Así, la identificación de estas regularidades como carencias familiares debería ser un paso previo a la articulación de políticas para su remoción y no solo para su *gestión*. Asimismo estos *factores de riesgo* pueden justificar, requerir y orientar intervenciones muy urgentes sobre los menores. En una línea similar, *vid.* Parton (1985), entre otras.

⁹ *Vid.* Wilkinson (2001: 224). También, Millar (1998: 123) para la repercusión de este enfoque en las políticas de EE.UU en este ámbito.

La segunda línea de políticas bajo el enfoque welfarista reforzaría los derechos de los/as menores. El fortalecimiento de esta posición más autónoma y capaz de ejercicio directo de los derechos permitiría una mayor auto-protección y empoderamiento, frente a algunos discursos estigmatizadores fundados sobre la vulnerabilidad de estas poblaciones. Una versión extrema de este enfoque (Holt, 1975) propone eliminar las diferencias de tratamiento entre personas menores y adultas, de modo que no tengan más limitaciones que las que sujetan a las personas adultas. Tal propuesta se funda sobre la idea de que aquella no es una división natural, sino más bien histórica (Ariès, 1987) y política (Farson, 1974; Franklin, 1986), orientada hacia una estructuración “edadista” y jerárquica de la sociedad (Harding, 1991: 164-9). Las investigaciones más recientes, agrupadas dentro de los *childhood studies*, han moderado y reformulado estas posiciones. De un lado, se ha confirmado y precisado el funcionamiento y los efectos de la desigualdad estructural que sufren las personas menores de edad (Qvortrup, 2009; Wintersberger, 2007). De otro, se ha destacado la capacidad de agencia de estos grupos (Alanen, 2009; Honig, 2009), es decir, las posibilidades que tienen los/as menores de actuar por sí mismos/as en distintos órdenes y contribuir activamente a la vida social y familiar. Ahora bien, el desarrollo de esta autonomía, lejos de venir dado y tener que limitarnos a conservarlo, requiere notables esfuerzos en la protección y promoción de su correcto desarrollo. En este sentido, han cobrado fuerza visiones de un desarrollo dinámico de esta capacidad de agencia de los/as propios/as menores (Eekelaar, 1994) y de políticas de infancia, a fin de alcanzar un grado suficiente de ejercicio de los derechos. Como es obvio, respecto a multitud de cuestiones, esto ocurre mucho antes de alcanzar la mayoría de edad (Freeman, 1987).

Del mismo modo que se señaló antes, también está contenida aquí una visión crítica de la familia, de su funcionamiento interno y de la posición subordinada que tienen los/as menores en su interior (Harding, 1991: 157). Por tanto, no extraña que la expansión de estas visiones, siquiera en sus formulaciones más moderadas, coincida con los notables cambios que se han producido en las últimas décadas en cuanto a los estilos de vida familiar y a la propia relación de la regulación pública con todo esto.

Ahora bien, lo más interesante son las implicaciones que estas variaciones tienen sobre la actividad estatal. Algunos de los planteamientos más centrados en la defensa de la autonomía familiar y de la capacidad de los/as menores de actuar por sí han encontrado una sorprendente alianza con los movimientos de contención de la acción promocional e interventora del Estado. Se trata de planteamientos crecidos al calor de la larga crítica a las instituciones disciplinarias, que tiene su eclosión en la cultura política de mayo del 68 y su objeto en la inflación de ciertos regímenes estatales sobre la infancia en los ámbitos educativos, de protección y de justicia juvenil¹⁰.

2.3. Límites actuales y posible evolución

Amén de lo indicado antes, cualquiera de las visiones de este enfoque welfarista sobre la infancia, tomada en serio, implica un notable aumento de la actividad estatal. Por ejemplo, el reconocimiento de la capacidad de agencia infantil y de su autonomía exige la articulación de políticas de participación que protejan la formación y expresión de su interés dentro de las familias, así como en el espacio público y en las instituciones de que son destinatarios/as principales, como la escuela o las propias políticas de infancia (Harding, 1991: 155; Lister, 2005). Por supuesto, también exige políticas de reducción de la pobreza de la infancia y sus familias.

Pese al énfasis que se ha mostrado, según el caso, en la autonomía familiar y de los/as menores o en las críticas a la acción estatal, la propuesta con mayor recorrido ha combinado los fines de protección del niño y de atención de sus necesidades específicas con aquellos tendentes a potenciar su autonomía, sin que operen como líneas políticas excluyentes. Ello requiere modificar el *ethos* de la intervención sobre la infancia para transitar desde la intervención ocasional y reactiva del Estado en los casos de carencias de protección, hacia intervenciones promocionales continuadas (directas y a través de entidades comunitarias) sobre las condiciones de crianza, que tengan un efecto preventivo sobre los casos de pobreza infantil, abandono educativo temprano, desprotección o desviación penal. Al concretar este enfoque, por

¹⁰ En este terreno, el trabajo de Cohen (1988) refleja a la perfección esta cultura política en el ámbito de la infancia.

ejemplo en el ámbito de la protección, se observa que si el objetivo es el sostenimiento del menor en buenas condiciones dentro de su familia de origen, al menos en cuanto esto sea razonable, son necesarias políticas familiares que mejoren estas carencias¹¹ y también programas destinados a aumentar la cantidad de familias de acogimiento temporal, lo que implica una amplia labor administrativa de coordinación de instituciones y espacios de actuación con entidades sociales, familias concretas, etc. y, desde luego, un volumen notable de gasto público¹².

Sin embargo, este modelo, que resulta muy interesante para los derechos de la infancia y la vida familiar, encuentra en nuestro contexto tres inconvenientes esenciales. El primero resulta estructural en el contexto español y se refiere al escaso desarrollo que han tenido las políticas sociales de infancia, en cuanto a medidas de apoyo a las familias para el desempeño de las labores de crianza¹³. Esto ha generado un régimen en que la mayor parte de este trabajo recae sobre las familias y donde, por tanto, los resultados dependen de los recursos familiares; lo que refuerza el peso de la herencia familiar en la posición social de las nuevas generaciones. En este sentido, el reconocimiento de los derechos de la infancia no se ha correspondido con avances en las políticas que pudieran hacerlos efectivos, a excepción de los correspondientes al núcleo duro de su integridad corporal.

Apenas durante el periodo 2000-2010, se habían iniciado mejoras en estos ámbitos; siempre de menor entidad que la mayor parte de los Estados del entorno de la OCDE. Sin embargo, ello muestra el segundo obstáculo a estas perspectivas de intervención welfarista sobre la infancia, en cuanto a la interrupción que han marcado las políticas de restricción del gasto social desde 2010. Por supuesto, movilizar un determinado volumen de gasto no es el único asunto que deben resolver estos enfoques. Delimi-

¹¹ Desde este enfoque es común considerar que, con apoyos institucionales adecuados, el tratamiento de la infancia en muchas familias mejoraría de manera notable (Harding, 1991: 63-8), haciéndose menos necesaria la acción posterior del Estado.

¹² *Vid.* Tizard (1977), pero también, enfoques más moderados, como Dingwall (1984).

¹³ *Vid.* Flaquer (2004). En España, el gasto social en estas cuestiones ha estado históricamente en los últimos puestos de OCDE. En el periodo 1985-2000, España ocupaba el último puesto en gasto público en política familiar y el penúltimo en la proporción de gastos en vejez respecto al conjunto del gasto social (Lynch, 2006).

tar mejor los grupos de intervención, los programas de actuación en distintos niveles de prevención e incluso limitar los riesgos y repercusión sobre los menores en las situaciones de urgencia y de abandono no solo son cuestiones de gasto. Sin embargo, parece evidente que, a falta de políticas expansivas de estos programas promocionales, esta consideración welfarista y ambiciosa en los derechos de la infancia y, por extensión de la familia, se encuentra confrontada con la realidad de una implementación muy limitada y, por tanto, sujeta a un riesgo de vaciamiento de sus contenidos normativos.

Aunque los efectos de la señalada interrupción son fatales, un tercer obstáculo para la eficacia de estos programas welfaristas en nuestro entorno reside en la dificultad de traducir el gasto social en una mejora efectiva de las condiciones de vida de la infancia. Si se considera evaluar esto a través de su impacto sobre la evolución de la pobreza infantil, se observa que, efectivamente, las transferencias públicas reducen mucho el impacto de la pobreza infantil¹⁴. Sin embargo, en ausencia de prestaciones universales para las familias y la infancia, este efecto se consigue sobre todo a través de las pensiones y de las prestaciones por desempleo y de su posterior distribución intra-familiar. En definitiva y como esta distribución interna tampoco coloca en la mejor posición posible a la infancia, el efecto benéfico de las transferencias para la infancia en España, en comparación proporcionada con otros Estados de la UE, es el más bajo (Bradshaw, 2012). Por otro lado, la hipótesis de mejora en el empleo a través de políticas de activación también muestra límites en su reflejo sobre la reducción del riesgo de pobreza infantil¹⁵.

¹⁴ Vid. Marí-Klose (2012: 119-21). En términos generales y según el indicador AROPE que propone la UE, en España se ha producido un aumento de más de un millón de personas en riesgo de pobreza y exclusión (10.665.615 para el 2009, 11.666.827 para el 2010) (EAPN, 2012). Esto situaría el índice de pobreza y exclusión para España en 2010 en el 25,5%, pero los datos provisionales para 2011 de la Encuesta de condiciones de vida del INE habrían elevado esta tasa de pobreza y exclusión hasta el 26,7%.

¹⁵ Amén de la improbabilidad de esta hipótesis a medio plazo, dado el mapa de transferencias públicas sobre la infancia y la familia y las condiciones de trabajo en el mercado laboral español, incluso si estas políticas activas de empleo tuvieran cierto éxito, Marí-Klose, P. y M. (2012: 123) han mostrado en dos simulaciones el efecto limitado de esto tendría sobre la reducción de la pobreza infantil.

3. INTERVENCIÓN MÍNIMA Y REPLIEGUE DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA

3.1. Marco de intervención

Fox Harding agrupó en un segundo conjunto de concepciones de la infancia las visiones que, sobre todo en defensa de la intangibilidad de la vida privada y de la contención del Estado, propugnaban una ausencia de intervención de las instituciones públicas sobre la infancia y la familia, a excepción de casos de alto y urgente riesgo para la integridad de los/as menores. Esta concepción prioriza la relación familiar entre hijos y padres, configurándola como una esfera interna de libertad, de autonomía y de derechos civiles a defender frente a las intromisiones del Estado. Ello refleja “una cultura democrática liberal” (Harding, 1991: 13) y, en sus formulaciones más actuales, puede verse el enganche con las concepciones del Estado (social) mínimo que se han desarrollado desde los 1970s. La familia se equipara a los individuos como sujetos de derechos frente al Estado, en la medida en que se concibe como “un área relativamente privada que agentes estatales externos no deben invadir, excepto con una causa debida, normalmente con entidad penal” (Harding, 1991: 13) y donde el interés de todos los miembros se subsume en el del cabeza de familia.

Con estas premisas, las pautas que deben regir la intervención del Estado tienden a tasarla y a contenerla, en tanto que intervención coactiva. El principio básico será el de proporcionar alternativas de protección con una mínima alteración de la situación anterior del/la menor¹⁶. Como se ha apuntado, estas consideraciones de la infancia contienen también una crítica al medio público e incluso al ámbito de *lo social* como medio eficaz de intervención sobre la seguridad y bienestar de la población: tampoco las normas jurídicas parecen un buen instrumento para

¹⁶ En este contexto se sitúa la importancia que en estos enfoques ha adquirido la noción de “parentalidad psicológica”, como el vínculo, más que biológico, cotidiano, que se construye entre los padres y el hijo desde el nacimiento y que tiene sentido, para la familia y el propio niño, incluso cuando las relaciones con sus padres no son las mejores, en la medida en que el niño se siente querido y necesario dentro de la familia, algo que, como entiende este enfoque, no ocurre en las instituciones públicas (Harding, 1991: 27).

regular las relaciones familiares y personales y las políticas materiales devienen contraproducentes por su impacto sobre la vida privada y la economía, amén de los efectos inflacionarios que todo ello tiene sobre las burocracias, los sistemas de operadores y expertos, los procesos de etiquetamiento, etc.

3.2. Implicaciones para las políticas públicas

Aunque muchos de estos argumentos busquen emparentarse con concepciones liberales de la vida social, desde una perspectiva política, suscitan dificultades en dos órdenes. En primer lugar, la identificación del poder con el poder del Estado soslaya que, puertas adentro de la familia, operan también relaciones de poder (de las personas adultas sobre las menores de edad y, con frecuencia, del padre sobre el resto), cuyos efectos sobre la autonomía individual de los miembros de la familia no pueden afirmarse totalmente distintos a los que puede producir la acción invasiva del Estado.

En segundo lugar, conviene señalar que una socialización de la infancia como la que se considera adecuada en nuestras sociedades no es posible con aplicación exclusiva de los recursos familiares. De hecho, salvo para una pequeña minoría, la crianza de la infancia no se produce en defensa de la autonomía frente al Estado, sino en la articulación de la actividad familiar con la actividad estatal. Desde luego, en el contexto del Sur de Europa y a excepción de los sistemas educativos, no pueden señalarse demasiados ejemplos de apoyo público generalizado a la crianza, pero ello no revierte en una mejora del bienestar familiar y en un reforzamiento de su autonomía, sino antes bien, en una intensificación de sus responsabilidades y de la cantidad de recursos de todo tipo que tienen que dedicar a la crianza. En un plano de análisis más general, esto tampoco tiene efectos liberadores sobre las nuevas generaciones, sino que alienta la reproducción intergeneracional de las desigualdades, al diluir el factor corrector que pudiera tener la intervención promocional de las políticas públicas de infancia y de familia.

3.3. Límites actuales y posible evolución

En el actual contexto de menor intervención, derivada de la retracción del gasto social en que se ha estabilizado la crisis desde 2010, la concepción familiarista y de mínima intervención promocional parece la más fiel para analizar la infancia contemporánea. Desde luego, no cabe aquí considerar todas las expresiones y efectos de este giro, si bien pueden señalarse ciertos puntos que sirven como término de comparación de estas innovaciones.

Por ejemplo, en el instituto de la adopción. Harding (1991: 46-50) recuerda que las visiones familiaristas y de *laissez-faire* sobre la infancia, desarrolladas en Estados Unidos durante los 1970s y 1980s, tenían un límite en los casos de alto riesgo de los/as menores, que solían reconducirse hacia adopciones en “nuevas” familias estables. En un contexto más próximo, recordamos que, ya durante la última fase del gobierno español del PSOE, las líneas rectoras de estas políticas (Consejo de Ministros, 2011) apuntaban hacia un fortalecimiento de la adopción como institución de protección de la infancia¹⁷. En general, ello responde a un movimiento que la literatura inglesa señala desde 2010 y que se refiere a un repliegue de las actuaciones de protección de la infancia sobre los casos más graves, a través de un perfil reactivo (Parton, 2011; entre otras). Es evidente que subyacen aquí motivos de ahorro; al menos en el corto plazo, dado que la retracción del gasto en políticas preventivas de alcance más amplio suele generar más situaciones de urgencia, más graves y más “caras”, sobre las que intervenir.

Sin embargo, un análisis más riguroso no se limita a los argumentos de gasto y de no-intervención, sino que evidencia un particular modelo de intervención (pues tal cosa son las declaraciones de riesgo, desamparo, las adopciones y los acogimientos) y de concepción de las familias y de la infancia, que sitúa como eje de las políticas familiares y de protección de la infancia al empuje de las familias que con sus propios recursos y con mayor o menor esfuerzo, pueden afrontar las incertidumbres que implica la vida contemporánea y sus repercusiones sobre la infancia.

¹⁷ Ello ocurría sobre todo al estabilizar el acogimiento y aproximarlos a la adopción, reconfigurando su carácter temporal inicial. Por supuesto, esto puede tener un efecto de sustracción de familias de ese ciclo de acogida que cuenta ya con un número escaso de opantes.

Estos planteamientos tienen, a su vez, otras implicaciones más allá del ámbito de protección, que apenas podemos apuntar aquí. Primero, no conviene abstraer este traslado de la socialización de la infancia sobre la familia de unas relaciones de poder articuladas en torno a la división de géneros. La ausencia de políticas promocionales de infancia se traduce rápido en un aumento del trabajo intra-familiar (Flaquer, 2004) y, aquí, la distribución perjudica mucho a las mujeres (Legarreta, 2010).

Segundo, una intervención familiar replegada en exclusiva sobre los casos más urgentes tiene un alto riesgo de devenir ineficaz pero también de señalar a determinadas poblaciones, con mayores dificultades de provisión familiar, como responsables principales de las carencias en la socialización de sus descendientes.

4. CONCLUSIÓN

Como indicamos al inicio, el espacio regulativo y político de *lo infantil* depende en buena medida del régimen en que se articulen las relaciones entre la familia, la infancia y el Estado y cómo ello consiga responder al contexto socioeconómico. En este sentido, el presente está marcado por dos movimientos de redefinición de la vida infantil y familiar. Por un lado, la imposibilidad de las nuevas generaciones para incorporarse al mercado de trabajo, aunque no prolonga su minoría de edad, sí extiende muchos rasgos de su tratamiento juvenil (la vida en casa de los ascendientes, cierta dependencia económica, las dificultades para formar nuevas unidades familiares y tener hijos/as, etc.) y añade dificultades a su transición a la vida adulta.

Por otra parte, el espacio de la vida familiar y sus prácticas asociadas se ve extendido en una coyuntura en que existen mayores dificultades para la obtención de ingresos y en que la retracción del gasto social limita las alternativas de vida al margen de la familia. En este contexto, hay que situar la citada vuelta al hogar de los ascendientes de muchos jóvenes pero también la de ancianos que habían trasladado su residencia fuera del hogar familiar y, en general, la intensificación de las relaciones de solidaridad intra-familiar en detrimento de transacciones exteriores, como la inversión y el consumo. Se trata, por tanto, de un do-

ble movimiento de *familiarización*, que no conviene leer tan solo como una reacción automática a la coyuntura, sino como una verdadera redefinición de los regímenes de articulación de la tríada familia-infancia-Estado en el Sur de Europa.

En esta dirección, la actualización de los principales lugares comunes en la comprensión de la infancia y su vínculo con determinados regímenes de políticas sociales ha permitido introducir algunas implicaciones entre ambos extremos, que suelen considerarse materias aisladas en disciplinas académicas dispares. Una concepción de la infancia autónoma y basada en derechos resulta vacía (o solo parcialmente basada en derechos) si no se acompaña de políticas de protección, en sentido amplio, capaces de asegurar un correcto desarrollo de su autonomía, cuya limitación en función de la familia de origen no puede justificarse. No cabe, por tanto, interpretar los derechos de la infancia al margen de los que aluden a sus condiciones materiales, a los llamados derechos económicos, sociales y culturales, así como a sus medios de implementación.

En esta categorización de las políticas de infancia, conviene remarcar que no existe *laissez-faire* puro, en cuanto ausencia de intervención pública en la organización de los regímenes de socialización de la infancia. Por eso, resulta más oportuno situar la diferencia entre las concepciones de la infancia y los modelos de políticas públicas en el tipo de intervención (promocionales, preventivas o reactivas), en las poblaciones destinatarias (“grupos desviados” muy señalados, grupos de población más amplios en situaciones de vulnerabilidad o la generalidad de la población), así como en las responsabilidades que asumen las familias, las empresas y las instituciones públicas.

A su vez, esto también ha desplazado los términos modernos de delimitación entre *lo público* y *lo privado*, al mostrar la influencia de las políticas públicas en el régimen de la vida intra-familiar y la intensidad con que *lo privado* se sitúa como materia de gestión política. Sin embargo, este proceso de *politización* o de *problematización de lo privado* no implica por sí ningún régimen de regulación concreto (qué estilo de vida familiar e infantil favorecer, cómo distribuir sus costes), sino que son cuestiones sobre las que distintas racionalidades políticas tienen proyectos muy variados. De modo que tampoco aquí cabe identificar, en todo caso,

ninguno de los dos grandes modelos propuestos con un régimen de regulación familiar y de infancia, sino que es necesario realizar análisis más detenidos de los regímenes de prácticas concretos que se apoyan en estas visiones.

5. REFERENCIAS

- ALANEN, L. (2007) "Theorizing children's welfare", en Wintersberger, H.; Alanen, L.; Olk, T. & Qvortrup, J. (eds.): *Childhood, generational order and the welfare state: exploring children's social and economic welfare* (pp. 27-44). Odense: University Press of Southern Denmark.
- ALANEN, L. (2009) "Generational order", en Qvortrup, J.; Corsaro, W. A. y Honig, M. (eds.): *The Palgrave handbook of childhood studies* (pp. 159-175). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- ARIÈS, P. (1987) *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen* (N. García Guadilla, trad.). Madrid: Taurus.
- BENGSTON, V.; SILVERSTEIN, M. & GIARRUSSO, R. (1998) "Intergenerational solidarity and the grandparent role", en: Szinovacz, M. (ed.): *The Handbook on Grandparenthood* (pp. 144-58). Connecticut: Greenwood Press.
- BRADSHAW, J. (2012) "The case for family benefits", *Children and Youth Services Review*, 34(3), 590-596.
- CANTÓ, O. (2011) "El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia", en UNICEF (ed.) *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones* (pp. 28-44). Madrid: UNICEF.
- Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR) y Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (2011). "Lista de cuestiones en respuesta al 5º informe periódico del estado de España" [Documento elaborado para la reunión del Grupo de Trabajo previa al período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales No. 46A Sesión (23-27 mayo 2011)].
- COHEN, S. (1988) "Visiones de control social: delitos, castigos y clasificaciones" (E. Larrauri Pijoan, trad.). Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.

- Consejo de Ministros (2011) "Informe sobre el anteproyecto de ley de actualización de la legislación sobre protección a la infancia". Madrid: Informe del Consejo de Ministros.
- DINGWALL, R. y EEKELAAR, J. (1984) "Rethinking child protection", en Freeman, M. (ed.): *The State, the Law and the Family: Critical Perspectives* (pp. 93-114). London: Tavistock.
- DONZELOT, J. (1998) "La policía de las familias" (Vázquez, J. y Larraceleta, U. trad.). (2ª. ed.). Valencia: Pre-Textos.
- EEKELAAR, J. (1994) «The Interest of Child and the Child's Wishes: The Role of Dynamic Self-determinism». *International Journal of Law and the Family*, 8, 1, (pp. 42-61).
- EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (EAPN) (2012) "Impactos de la crisis. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2010" (G. Jorquera, ed.). Madrid: Ed. EAPN Madrid.
- FARSON, R. (1974) "Birthrights". Nueva York: Penguin.
- FLAQUER i VILARDEBÓ, L. (2004) "La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur". *Papers: Revista De Sociología*, 73, (pp. 27-58).
- FOUCAULT, M. (1991) "Omnes et singulatum", en Morey, M. (ed.): *Tecnologías del yo. Y otros textos afines* (Morey, M. trad.) (pp. 95-140). Barcelona: Paidós.
- FOUCAULT, M. (2001) "Los anormales: curso del Collège de France (1974-1975)" (Pons, H. trad.). Madrid: Akal.
- FRANKLIN, B. (1986) (ed.) "The rights of the children". Oxford: Blackwell.
- FREEMAN, M.D.A. (1987) "Taking children's rights seriously". *Children and Society*, 8, (pp. 299-319).
- GAITÁN, L. (2006) "La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta". *Política y Sociedad*, 43, 1, (pp. 9-26).
- GAITÁN, L. (2011) "Contexto y marco conceptual: el Estado de Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños", en UNICEF (ed.): *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones* (pp. 8-27). Madrid: UNICEF.
- GARCÍA-MORÁN, E. y KUEHN, Z. (2012) "Relaciones entre generaciones y mercado de trabajo. La importancia de los abuelos

- en la participación laboral de las madres”, en *Generaciones y relaciones intergeneracionales* (pp. 79-91). Madrid: FUNCAS.
- HANK, K. (2012) “Relaciones entre generaciones en Europa. Una panorámica de las diferentes dimensiones de solidaridad familiar intergeneracional”, en *Generaciones y relaciones intergeneracionales* (Chuliá, E., trad.) (pp. 9-21). Madrid: FUNCAS.
- HARDING, L.F. (1991) “Perspectives in child care policy”. London; New York: Longman.
- HOLT, J. (1975) “Escape from childhood. The needs and rights of children”. Harmondsworth: Penguin.
- HONIG, M-S. (2009) “How is the child constituted in the childhood studies?” en J. Qvortrup, W. A. Corsaro & M. Honig (eds.): *The Palgrave handbook of childhood studies* (pp. 34-46). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- IOÉ (2011) “Efectos sociales de la crisis. Una evaluación a partir del Barómetro social de España (Informe del colectivo IOÉ)”. *Papeles De Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 113, (pp. 177-188).
- JAMES, A. (2009) “Agency”, en Qvortrup, J.; Corsaro, W. A. & Honig, M. (eds.): *The Palgrave handbook of childhood studies* (pp. 34-45). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- LEGARRETA, M. (2010) “Tiempo y desigualdades de género: distribución social y políticas del tiempo”. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- LISTER, R. (2005). “Children and citizenship”. Paper presented at a Glasgow Centre for the Child & Society seminar.
- LYNCH, J. (2006) “Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children”. Nueva York: Cambridge University Press.
- MARÍ-KLOSE, P. y MARÍ-KLOSE, M. (2012) “Edad, vulnerabilidad económica y estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores”, en *Generaciones y relaciones intergeneracionales* (pp. 107-125). Madrid: FUNCAS.
- MILLAR, J. (1998) “Social policy and family policy”, en Alcock, P.; Erskine, A. & May, M. (eds.) *The Student’s companion to social*

- policy (2nd ed., pp. 121-127), Oxford: Blackwell: Social Policy Association.
- OLK, T. (2009) "Children, generational relations and intergenerational justice", en Qvortrup, J.; Corsaro, W.A. & Honig, M. (eds.): *The Palgrave handbook of childhood studies* (pp. 188-201). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- PARTON, N. (1985) "The politics of child abuse" (1ª reimp.). Basingstoke: Macmillan.
- PARTON, N. (2011) «Child protection and safeguarding in England: Changing and competing conceptions of risk and their implications for social work». *British Journal of Social Work*, 41, 5, (pp. 854-875).
- QVORTRUP, J. (2007) "European childhood - diverging or converging?", en Wintersberger, H.; Alanen, L.; Olk, T. & Qvortrup, J. (eds.): *Childhood, generational order and the welfare state: exploring children's social and economic welfare* (pp. 253-274). Odense: University Press of Southern Denmark.
- QVORTRUP, J. (2009) "Childhood as structural form", en Qvortrup, J.; Corsaro, W. A. y Honig, M. (eds.): *The Palgrave handbook of childhood studies* (pp. 21-33). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- RODRÍGUEZ PASCUAL, I. (2007) "Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- STROHMEIER NAVARRO, R. (2012) "Suiza y la política para las generaciones. ¿Hacia un cuidado de los mayores más justo desde una perspectiva generacional?" en *Generaciones y relaciones intergeneracionales* (pp. 37-41). Madrid: FUNCAS.
- TIZARD, B. (1977) "Adoption. A second chance". London: Open Books.
- TUCKER, M. S. (1994 [1974]) "El niño como principio y fin: la infancia en la Inglaterra de los siglos XV y XVI", en deMause, L. (ed.): *Historia de la infancia* (López Martínez, M.D., trad.) (2ª reimpr cast., pp. 255-285). Madrid: Alianza.
- WILKINSON, H. (2001) "The Family Way: Navigating a Third Way in Family Policy" en Giddens, A. (ed.): *The global third way debate* (pp. 224-232). Oxford; Cambridge: Blackwell.

WINTERSBERGER, H. y OLK, T. (2007) “Welfare state and generational order”, en Wintersberger, H.; Alanen, L.; Olk, T. y Qvortrup, J. (eds.): *Childhood, generational order and the welfare state: exploring children’s social and economic welfare* (pp. 59-90). Odense: University Press of Southern Denmark.