

José Antonio Alonso

El futuro que habita entre nosotros

Pobreza infantil y desarrollo



Galaxia Gutenberg

JOSÉ ANTONIO ALONSO

El futuro que habita
entre nosotros

Pobreza infantil y desarrollo

Galaxia Gutenberg

Publicado por
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: febrero de 2023

© José Antonio Alonso, 2023
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2023

Preimpresión: María García
Impresión y encuadernación: Romanyà-Valls
Pl. Verdguer, 1 Capellades-Barcelona
Depósito legal: B 217-2023
ISBN: 978-84-19392-17-6

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte de las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

*A Martín, Simón, Raúl y Antón,
que todavía habitan ese universo
de esperanza infinita.*

Índice

INTRODUCCIÓN. EL BIENESTAR DE LA INFANCIA,	
UN BIEN SUPERIOR.	11
Un período de progreso.	15
Dos carencias	18
Pobreza infantil.	22
El presente libro	29
1. DELIMITANDO LA INFANCIA	37
Diversas formas de niñez.	39
El modelo tradicional	43
Fronteras de edad difusas	47
La socialización: un proceso complejo.	50
Nueva visión sobre la infancia.	52
Marcos mentales dominantes	57
Desarrollo normativo e institucional	60
Cartografía de la infancia	70
2. UN MUNDO EN CAMBIO: LOGROS Y DESAFÍOS	
PARA LA INFANCIA.	77
Una realidad internacional más compleja	81
Logros sociales	86
Beneficios para la infancia	96
La sociedad fractal	99
El impacto sobre la infancia.	105
3. POBREZA INFANTIL: UNA CARACTERIZACIÓN.	111
Concepto de pobreza.	113
Medición de la pobreza	116
Las cifras de la pobreza infantil	120
África Subsahariana, en el centro de la atención	130

Pobreza multidimensional	133
Pobreza infantil en los países desarrollados	136
Factores asociados a la pobreza infantil en el mundo desarrollado.	139
4. VIOLENCIA, ABUSO Y EXPLOTACIÓN INFANTIL	145
La guerra y los niños	150
Los niños soldados	158
Niños de la calle	164
Violencia sobre los menores y violencia de los menores	170
Trabajo infantil.	175
Explotación y violencia sexual sobre los niños.	179
Niños y niñas en tránsito: el caso de los menores no acompañados	184
5. POBREZA INFANTIL Y CRITERIOS DE JUSTICIA	193
Aspectos relacionales en la pobreza infantil.	195
La tradición liberal	197
La tradición hegeliana y el derecho al reconocimiento	204
La visión de Rawls y la política sobre la infancia	211
Reconocimiento y política sobre la infancia.	222
6. INFANCIA, DERECHOS Y CIUDADANÍA	227
La Convención sobre los Derechos del Niño como referente	229
Ambigüedades de la Convención.	233
Desarrollo normativo nacional	238
Infancia y ciudadanía: participación social	241
Infancia y ciudadanía: el derecho al voto	246
7. LAS POLÍTICAS Y EL BIENESTAR INFANTIL.	255
Marco institucional.	257
Factores asociados a la pobreza infantil.	260
Políticas para combatir la pobreza infantil.	264
Una mirada hacia los países en desarrollo	276
La ayuda internacional en materia de infancia.	282
Recapitulación final.	289
Bibliografía	295

INTRODUCCIÓN

El bienestar de la infancia, un bien superior

Todos los niños son el mismo niño. Sufre uno, sufren todos.

FRANCISCO UMBRAL,
Mortal y rosa

En febrero de 1837 se iniciaba la publicación por entregas de *Oliver Twist*, una de las más conocidas novelas de Charles Dickens, en la que se describe de forma cruda la pobreza, el hambre, el abuso y la explotación que sufrían los niños y niñas en la Inglaterra victoriana de mediados del XIX. El itinerario del personaje obliga al lector a asomarse a la sordidez y penuria de los orfanatos y de las instituciones de asilo y trabajo para pobres (*workhouses*) de la época, a la pobreza y el desamparo que propiciaba el éxodo rural, a los episodios de abuso y violencia que acompañaban al trabajo infantil, a la suciedad, al hambre y a la delincuencia en que vivían muchos menores en el Londres de la época. La inteligencia y el candor natural del personaje le permiten atravesar por esos sórdidos ambientes sin contaminar su espíritu. Sufre engaños y penurias, pero finalmente la bondad tendrá su recompensa y la fortuna es capaz de revertir la entropía que genera la miseria: se restaura el orden y *Oliver Twist* es acogido en el seno de una familia pudiente que le ofrece cariño y le brinda la oportunidad de iniciar una nueva vida. El lector se arrellana en el sofá y resopla aliviado cuando finaliza la lectura de la obra.

Lamentablemente, la mayor parte de las historias de pobreza infantil en aquella época no tenían un final tan dichoso. Con demasiada frecuencia, la pobreza acababa en enfermedades recurrentes, hambre crónica, desamparo familiar y, en muchos casos,

muerte prematura. Friedrich Engels, el compañero de Karl Marx, recuerda en *La situación de la clase obrera en Inglaterra* que, en Manchester, en las mismas fechas en que se sitúa la novela de Dickens, la tasa de mortalidad infantil entre los hijos e hijas de los trabajadores del algodón era del 57%: uno de cada dos menores moría sin superar la infancia. Una buena conocedora de esa época, la historiadora Pamela Horn, comenta cómo lord Ashley, en 1848, se escandalizaba por la existencia de más de 30.000 niños que, «desnudos y sucios, se encuentran vagando sin control, abandonados»¹ en una ciudad, Londres, que tenía entonces alrededor de un millón de habitantes.

Esas formas extremas de carencia y explotación infantil han desaparecido en los países prósperos. A cambio, otras formas de abuso y exclusión han emergido y aportan nuevos perfiles a la pobreza infantil. Es la penuria padecida por las familias con padres o madres en frecuente desempleo, aquellas que apenas disponen de recursos para mantener un hogar iluminado o caliente, las que son expulsadas de sus viviendas por la incapacidad de atender el alquiler, las que vagan con sus hijos y enseres entre fronteras en el intento de huir de la violencia o acceder a unas oportunidades que su propio país les niega. Más allá de las privaciones materiales, es el caso también de aquellos niños y niñas que han visto amputada su experiencia infantil como consecuencia de la violencia que sufren por parte de sus compañeros o, lo que es peor, de quienes debieran protegerlos, por el desamparo al que les conduce la irresponsabilidad, la inepticia o el abandono de sus progenitores o por el abuso, a veces envuelto en impenetrable silencio, al que les someten aquellas personas que forman parte de sus círculos más cercanos. Las formas de exclusión y de pobreza son otras, pero el dolor que generan las privaciones materiales y afectivas es el mismo.

No es necesario forzar la imaginación: sin abandonar la próspera y dinámica capital de España se puede encontrar un caso que

1. Pamela Horn, *The Victorian Town Child*, Stroud, Gloucestershire, Sutton Publishing, 1997, p. 183. La traducción, en este caso y en las siguientes citas procedentes de libros en inglés, es mía.

ilustra lo dicho. En la Cañada Real, un asentamiento periurbano a menos de 10 kilómetros del centro de la ciudad, ante la pasividad de las administraciones, cerca de 4.000 personas, de las que 1.800 son menores, pasan sus largas noches de invierno sumidos en el frío y la oscuridad forzada, sin posibilidad de acceso a la electricidad. El caso mereció un contundente informe del entonces defensor del pueblo, Francisco Fernández Marugán, quien advirtió acerca de la vulneración de derechos y riesgos para la salud y para la vida de las personas afectadas que supone la privación de este servicio básico. Los menores afectados recurren a todo tipo de estrategias para aminorar las consecuencias de esta carencia, renunciando a los recreos o prologando su permanencia en los centros escolares para estudiar y hacer las tareas que no podrán acometer en la oscuridad de sus hogares y para librarse de las enfermedades pulmonares o de los sabañones que les produce el frío. Sufren como dolorosa privación la imposibilidad de acceder a aquellas prestaciones, como internet o la televisión, que otros niños consideran naturales y disfrutan de forma cotidiana. Al cabo de un año largo de generado el problema, la misma ciudad que consiente este apagón selectivo declaraba que había sembrado las calles de Madrid con cerca de 11 millones de bombillas led, 6.700 cadenetas y 13 grandes abetos luminosos para celebrar la Navidad de 2021. Una sobrecarga lumínica que habrá de sentirse como un agravio y una humillación para quienes ni siquiera pueden encender un hornillo.

En el caso de los países en desarrollo, la pobreza infantil se ve notablemente agravada y adquiere contornos que recuerdan las peores versiones de los primeros tiempos del capitalismo. ¿Cómo juzgar si no la situación de los menores que recolectan minerales hundidos en el fango en las minas a cielo abierto de Brasil, los que en jornadas extenuantes se adentran en las galerías subterráneas de las minas de Zambia, los que pulen el bronce en Túnez, encerrados en ambientes irrespirables cargados del mismo polvo que ellos liberan, los recolectores de basura que deambulan entre los desperdicios en Honduras, los productores de tejas y ladrillos que amasan y cuecen el barro, a temperaturas asfixiantes, en las tejas de Afganistán, o las niñas vendidas como esposas a hombres mayores o captadas bajo engaño para nutrir las redes de prostitución

internacional? Todos niños y niñas² que ven tempranamente clausurada su infancia y comprometido su futuro, a veces de forma irreversible.

Por fortuna, estas penurias no son generalizables. Una amplia parte de los niños y niñas del planeta viven en hogares acogedores, tienen padres y madres cariñosos y responsables que los cuidan y se esfuerzan por brindarles lo mejor de sí mismos, disfrutan de sus espacios de juego, acuden a un colegio en el que se forman y capacitan y tratan de aprovechar unas oportunidades de progreso que en el pasado no estaban al alcance de sus progenitores. Para muchos la infancia ha quedado alojada en la mente como una etapa de felicidad y olvido. Pero el dolor de uno nos compromete a todos: la decencia de una sociedad queda seriamente marcada por el daño consentido a uno de sus menores. «Nada hay más importante sobre la tierra que el sufrimiento de un niño», nos dice el personaje central de *La peste* de Albert Camus: es un dolor que no lo compensa ni la «eternidad de la dicha».

En el conmovedor libro que Francisco Umbral escribe durante la enfermedad y muerte de su hijo, *Mortal y rosa*, apunta que «todos los niños son el mismo niño. Sufre uno, sufren todos». En un

2. Conviene realizar aquí una precisión léxica referida al lenguaje inclusivo en materia de género. Aunque siempre es recomendable hacerlo, en este caso es especialmente importante visibilizar a niñas y chicas adolescentes porque son parte sustancial del colectivo víctima de la pobreza infantil y sufren discriminaciones y abusos que son específicos a su género. El castellano complica la tarea al recurrir al masculino como fórmula de expresión genérica. No es fácil eludir esta limitación, como revela la sostenida polémica que se mantiene sobre el tema y la pluralidad de guías elaboradas al respecto. En nuestro caso trataremos de utilizar, cuando se pueda, un sustantivo alternativo –infancia, por ejemplo– que sea más claramente integrador de ambos géneros; en otras ocasiones acudiremos al desdoblamiento, niños y niñas, si bien evitando abusar de este recurso, so pena de recargar el texto y hacer insufrible su lectura; finalmente, en ocasiones tendremos que apelar al genérico masculino, pero esperando que el contexto facilite al lector una interpretación inclusiva en materia de género. No nos parece, sin embargo, que sea una opción útil recurrir al femenino como genérico porque, además de distorsionar la norma gramatical y la interpretación habitual de quien lee, dificultaría singularizar en niñas y chicas adolescentes problemas que les son específicos.

sentido profundo, tiene razón. El desamparo, la angustia, el sufrimiento sin reparación de un solo niño interpela a toda la sociedad. Máxime si esa sociedad se tiene a sí misma como decente, si no tiene reparo en asentarse sobre una cultura del exceso, si presume de su ilimitada capacidad de progreso, si hace impúdica exhibición de la abundancia acumulada y del consumo conspicuo.

UN PERÍODO DE PROGRESO

El reproche es aún mayor si esa sociedad ni siquiera en los momentos de bonanza es capaz de otorgar a la pobreza infantil la prioridad que le corresponde. Y, ciertamente, de bonanza económica ha de juzgarse una buena parte del primer tramo del nuevo siglo. De modo muy prometedor, la centuria se abrió con dos largos lustros de un crecimiento económico intenso y aceptablemente generalizado que terminó por traducirse en mejoras visibles en los niveles de renta de una amplia nómina de países, incluidos muchos de bajo y medio ingreso per cápita. No benefició a todos por igual, pero fue uno de los pocos períodos en la historia reciente en que las tasas de crecimiento de las regiones más pobres se sobrepusieron a las del mundo rico, activando un tenue proceso de convergencia económica.

En la base de esta pujanza se sitúa el despliegue de la poderosa maquinaria económica china, que actuó como fuerza tractora de muchas otras economías y, convertida en gran factoría global, se alzó como nueva potencia económica, alentando la competencia en los mercados internacionales con la producción masiva de manufacturas de bajo coste. La expansión de la oferta china activó, a su vez, una amplificada demanda de materias primas de la que se beneficiaron productores de muy diversos países del mundo en desarrollo, lo que provocó que el dinamismo económico se difundiese y llegara incluso a regiones, como África Subsahariana, que hasta entonces habían permanecido ajenas a los impulsos del entorno internacional. A resultas de ello, el PIB de una amplia relación de países en desarrollo creció y lo hizo a mayores tasas que las exhibidas por las economías más maduras y desarrolladas de Occidente.

El proceso descrito condujo a una ampliación de la nómina de países que se consideran de «renta media», al ascender a esas posiciones algunas de las economías que antes poblaban el colectivo de más bajo ingreso. Pareciera como si, a su modo, emergiese una suerte de clase media mundial.

Esa senda de progreso tuvo un primer punto de inflexión en la crisis financiera de 2008, cuyo efecto más severo, sin embargo, se dejó sentir principalmente en las economías desarrolladas del Atlántico norte; volvió a interrumpirse con motivo del impacto de la COVID-19, que también afectó en mayor medida a los países ricos de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económicos (OCDE), aunque con severas secuelas en algunas economías en desarrollo; y, sin haber superado plenamente las consecuencias de la pandemia, ha recibido los impactos negativos de la crisis derivada de la guerra promovida por Rusia en Ucrania, sin que quepa por el momento anticipar el verdadero alcance de las consecuencias económicas del conflicto. Sin duda, el camino recorrido ha estado cargado de desagradables sorpresas, pero en el balance queda un largo período de bonanza económica, acompañado de una cierta atenuación de la desigualdad internacional, al mostrar los países en desarrollo, incluso en los episodios de crisis, mayor dinamismo que las consolidadas potencias del mundo desarrollado.³

En la estela de este proceso se produjo un visible progreso en una amplia relación de indicadores sociales a escala internacional. Cierto es que, en perspectiva histórica, esa senda de mejora se inicia a mediados del siglo XX, pero adquiere en estos últimos treinta años una expresión innegable, difundiendo sus impactos también a los países más pobres. Los progresos en materia de educación, protección social o salud (previos a la pandemia de la COVID-19) se han revelado, al fin, más sustanciales e inequívocos que los experimentados en el ámbito económico. Sobre esta tesis construye su mensaje Charles Kenny, antes economista del Banco Mundial y ahora

3. Véase al respecto, por ejemplo, Angus Deaton, «COVID-19 and Global Income Inequality», *NBER Working Paper Series* 28392, Cambridge Mass., 2021.

investigador del Center for Global Development, en su publicitado libro *Getting Better*.⁴ Las diferencias económicas entre países subsisten, pero hoy el mundo es, al menos en los logros sociales, mucho menos desigual que en el pasado.

Una manifestación innegable de ello es la significativa reducción de la pobreza producida a escala global en los tres primeros lustros de los 2000. Recordemos que cuando Naciones Unidas definió los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al comienzo del nuevo siglo, fueron muchas las voces que tacharon de ilusorias aquellas metas, incluyendo la que aludía a la reducción a la mitad de la tasa de pobreza absoluta respecto a la existente en 1990, que entonces era del 36% (una de cada tres personas del mundo era pobre). Lo cierto es que, merced al crecimiento y a la convergencia en materia social a que se ha aludido, la meta a escala global se alcanzaba casi cinco años antes de la fecha marcada: en 2010 la tasa de incidencia de la pobreza se situaba ya por debajo del 18%. En ese progreso tuvo un impacto decisivo el crecimiento económico de China, pero también el de otros países con alta carga de población pobre, como India, Indonesia, Vietnam o Camboya, entre otros.

Los logros afectaron también a otros parámetros sociales, igualmente relacionados con los ODM. Así, se redujo a casi la mitad la proporción de personas con insuficiente alimentación, se expandieron los niveles de escolarización de niños y niñas, particularmente en la enseñanza primaria, se redujo a la mitad la mortalidad infantil y la de los menores de cinco años, y se incrementó el porcentaje de población con acceso a agua tratada y especialmente a saneamiento. No todas las metas fijadas en la Agenda del Milenio se alcanzaron, pero los logros son indiscutibles; y es difícil esquivar el juicio que atribuye al crecimiento económico del período una alta cuota de responsabilidad en la promoción de esas mejoras.

4. Charles Kenny, *Getting Better. Why Global Development is Succeeding and How We Can Improve the World Even More*, Nueva York, Basic Books, 2011.

DOS CARENCIAS

El proceso descrito tuvo, sin embargo, dos importantes carencias que, en buena medida, lastran el presente. La primera alude a la visible incapacidad demostrada para repartir los logros derivados de la bonanza de manera aceptablemente equitativa entre los diversos países y colectivos sociales. Para amplios sectores de la sociedad, en lugar de generosas expectativas, el progreso al que se ha hecho referencia ha traído un mar de pesadillas, al agregar a las privaciones con que partían las que derivan de la dificultad para responder a las exigencias de un mundo cada vez más tecnificado y lábil, más inestable y parco en la generación de empleo; como si sucesivos obstáculos condenasen al fracaso sus esfuerzos por alcanzar un tren de bienestar que parece irse alejando.

Por lo que se refiere a la distribución del ingreso en el seno de los países, lo cierto es que se ha producido un amplio retroceso en los ya deteriorados niveles de cohesión social previamente vigentes. El fenómeno no es generalizable, pero el Fondo Monetario Internacional (FMI) nos habla de que en casi las dos terceras partes de los países para los que se dispone de información el nivel de desigualdad se incrementó entre 1990 y la actualidad. Este empeoramiento distributivo afectó a una amplia relación de países en desarrollo y, aunque con algunas excepciones, constituyó una tendencia bastante generalizada en los países de la OCDE, que vieron cómo en el período se producía un adelgazamiento de ciertos sectores de sus clases medias y una acumulación de renta y riqueza en el extremo más opulento de sus poblaciones (el percentil superior).

Si en lugar de atender a la distribución en el interior de los países se considera la desigualdad internacional, el balance es más ambiguo: se acrecentaron las distancias relativas entre los países que ocupan los extremos del arco de distribución de la renta (los más ricos respecto a los más pobres), pero al tiempo se poblaron los espacios intermedios merced al acceso a la condición de países de renta media de muchos de los que hasta entonces ocupaban el estrato de bajo ingreso. Si lo primero incrementa la desigualdad, lo segundo la corrige. El predominio de esta segunda tendencia se hace

más notorio cuando se considera la renta per cápita de cada país ponderada por su respectiva población: en este caso, el ascenso económico de países anteriormente pobres y de dimensión continental (como China) ha terminado por reflejarse en una reducción de la desigualdad internacional.

Si se hace caso omiso de su adscripción nacional y se sitúa a la población mundial en una única escala de renta, se comprueba el efecto que sobre sus condiciones de vida ha tenido la evolución económica del período: tal es lo que hace el economista serboestadounidense Branco Milanovic en su libro *Global Inequality*.⁵ El ejercicio estadístico conduce a una representación gráfica que denomina la «curva del elefante», porque su perfil semeja el lomo de un paquidermo con la trompa levantada. Ese característico perfil es el resultado de situar como principales beneficiarios del proceso de globalización a las clases pudientes de los países de renta media en ascenso económico (como China, India, Indonesia o Chile, entre otros) y a las clases extremadamente ricas de los países desarrollados (sus élites profesionales y financieras). Frente a ellas, otros dos agregados salen comparativamente perjudicados: los sectores sociales más pobres de los países en desarrollo y las clases media y media-baja de los países desarrollados.

No es ocioso apuntar que uno de los grupos perdedores aludidos (sectores de la clase media y media-baja de los países ricos) es el que protagoniza los gestos de desapego ciudadano frente a las instituciones democráticas y encabeza las reacciones de enojo, de tono nacionalista y más bien reaccionario, que han florecido en muchos países ricos; y que el otro grupo perdedor, los sectores pobres del mundo en desarrollo, alimenta el contingente de población desesperada que busca en la emigración internacional una azarosa vía de mejora de sus condiciones de vida. Inquietante es advertir la perversa interacción que se produce entre estos dos grupos de población negativamente afectados por la globalización, al haber convertido

5. Branco Milanovic, *Global Inequality. A new Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2016 (ed. en español: *Desigualdad mundial: Un nuevo enfoque para la era de la globalización*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2017).

aquel sector de la clase media a los emigrantes en el principal reactivo sobre el que desatar sus furias. Todo ello ha terminado por viciar el clima político en muchos países y deteriorar sus instituciones, haciendo más difícil la gobernanza democrática y el progreso.

La segunda carencia del episodio de prosperidad aquí invocado remite a la incapacidad exhibida para advertir los riesgos futuros que alberga nuestra conducta presente. Amparados en una inveterada miopía, en modo alguno inocua o desinteresada, parecemos especialmente renuentes a anticipar cautelarmente las consecuencias de nuestras actuales preferencias y opciones; somos reacios a entender como restricciones aquellas exigencias que demanda un escenario por venir que, sin embargo, predicamos como deseable; y, en fin, nos resistimos a aceptar que haya servidumbres que ensombrezcan aquello que exhibimos como un logro del presente, especialmente si su efecto es diferido en el tiempo. El sesgo mencionado se ha visto amplificado como consecuencia de la progresiva consolidación de la sociedad de consumo y de la tendencia a acortar el horizonte temporal en el que se definen las preferencias sociales, atrapadas en un engranaje de insaciable redefinición de aspiraciones y de acortamiento de la vida de productos, tecnologías y relaciones humanas. Una sociedad, en suma, «militantemente contraria a que se sacrifiquen satisfacciones presentes para lograr objetivos lejanos», como el sociólogo polaco Zigmunt Bauman sugiere.⁶

Ha de adelantarse que este sesgo tiene profundas raíces en la conducta humana. Los estudios de psicología experimental promovidos por el premio Nobel de Economía Daniel Kahneman⁷ lo confirman bajo el concepto de «efecto certidumbre»: tendemos a subestimar aquello que se nos presenta solo como probable; y esa subestimación se acentúa cuando los efectos del evento se posponen en el tiempo. Somos poco consistentes en nuestras preferencias intertemporales y tenemos limitada capacidad de autocontrol, lo que provoca que, con frecuencia, cedamos a la impaciencia de los beneficios inmediatos, aunque ello lleve aparejado decisiones

6. Zygmunt Bauman, *Vida líquida*, Barcelona, Ediciones Austral, 2013, p. 31.

7. Daniel Kahneman, *Pensar rápido, pensar despacio*, Barcelona, Debate, 2012.

dañinas que minan las posibilidades de quienes nos sucedan. A nadie se le oculta que tras esa miopía anida el interés no confesado en evitar que los males por venir agrién, y menos impidan, los agradables excesos del presente. Una conducta que, con toda propiedad, cabría tildar de egoísmo generacional.

Sea esta u otra la razón, lo cierto es que estamos mal equipados para gestionar adecuadamente los riesgos y tendemos a invertir menos de lo necesario en aquellas acciones que nos preparan para una eventualidad incierta. Pareciera que a personas, empresas e instituciones públicas les cueste dedicar recursos a reducir la probabilidad de que suceda aquello que finalmente no estamos seguros de que vaya a ocurrir. Como nos recuerda Naciones Unidas, nos gastamos diez veces más en atender una crisis humanitaria que en las tareas de prevención necesarias para evitarla.

Nuestra actitud ante el cambio climático ilustra a las claras el problema descrito. Pese a las evidencias científicas acerca de la vigencia del fenómeno y de los costes que va a comportar el progresivo incremento de la temperatura ambiental del planeta, hemos sido hasta ahora incapaces de articular un acuerdo internacional que garantice una inequívoca reversión de las emisiones y que palíe las consecuencias de esa subida de la temperatura terrestre allí donde se produzcan. El Acuerdo de París, de 2015, fue un paso importante en la dirección correcta, pero hubiese requerido de más ambición y apoyo para responder de manera eficaz al desafío al que se hacía frente. Lo cierto es que, pasados siete años, por la inacción de unos y las inconsecuencias de otros estamos dejando que los problemas se tornen crecientemente irresolubles, como nos recuerda con todo dramatismo el *Sexto Informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático* (IPCC, por sus siglas en inglés).⁸

Forzoso es admitir que el proceso de crecimiento invocado páginas atrás encuentra en su negativo impacto sobre el medio ambiente una de sus caras más sombrías. El incremento acelerado de las emisiones de gases de efecto invernadero y el retroceso de las reservas de biodiversidad son las consecuencias no deseadas del auge

8. Dicho informe puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>.

citado de las economías emergentes: solo China vio multiplicadas por cinco sus emisiones de dióxido de carbono entre 1990 y la actualidad. Como consecuencia, son ya muchos los especialistas que juzgan como quimérico el propósito de situar la temperatura terrestre en 1,5 grados por encima de la existente en la era preindustrial y se conforman con que, al menos, no la supere en dos grados, pese a los costes que ese objetivo comporta.

Similar incapacidad para anticipar los riesgos se ha visto con motivo de la pandemia de la COVID-19: pese a las advertencias de los expertos acerca de la elevada probabilidad de que una crisis vírica global afectase a la población mundial, la comunidad internacional fue incapaz no solo de anticiparse para evitar la epidemia, sino siquiera de crear los mecanismos institucionales para hacerle frente si aquella llegaba a producirse. Solo la evidencia del desastre logró, ya en plena crisis, que se movieran las voluntades y se reaccionase para paliar los efectos económicos y sanitarios derivados de la pandemia. Una vez más se evidenció que tenemos gran capacidad para reaccionar frente a las catástrofes, pero una deficiente disposición para prevenirlas.

POBREZA INFANTIL

Si se señalan estas dos carencias –distributiva y previsora– es porque el tema al que se refiere esta obra remite simultáneamente a ambas. La pobreza infantil es un exponente claro de la desatención que se ha otorgado a los aspectos distributivos en el modelo de crecimiento económico más reciente y es, al tiempo, un epítome del descuido con que se contemplan las consecuencias futuras de nuestras decisiones actuales.

Como se ha apuntado, en este último tramo histórico ha habido progreso, pero a costa de amplificar en un buen número de países las diferencias relativas entre sectores sociales y de hacer más agraviantes las carencias de quienes se han quedado atrás (o han sido empujados hacia atrás). Las privaciones severas en que viven muchos niños y niñas en el mundo son acaso la expresión más lacerante de esa desigualdad, aquella cuyos efectos son más dañinos y más

perdurables en el tiempo. Lo son porque afectan a un colectivo que dispone de menores medios y capacidades para afrontar, por sí mismo, las carencias que sufre o para buscar alternativas que las eludan; pero, también, porque las privaciones dejan secuelas difíciles de borrar, al condicionar una etapa crucial en la vida humana, cuando se despliegan y toman forma las capacidades básicas de las personas. Sufren las consecuencias de las políticas públicas, pero carecen de voz para elegir a quienes las deciden; se ven afectados por las decisiones de sus progenitores, pero no tienen medios suficientes para influir en ellas; soportan un presente que otros definen en su nombre, pero sabiendo que comprometerá el futuro al que ellos mismos aspiran. La indefensión del colectivo y el duradero efecto de las privaciones debieran ser razones suficientes para situar la lucha contra la pobreza infantil en una posición preferente entre los propósitos de la política pública.

Además de ser un exponente de la desigualdad consentida, la pobreza infantil revela el descuido con que la sociedad anticipa los costes futuros de sus prioridades presentes. Una larga colección de estudios en psicología y medicina confirma que la pobreza extrema en las etapas iniciales de la vida deja una huella perdurable en el adulto, al alterar los procesos de formación de las capacidades físicas, cognitivas y emocionales que van a equipar a la persona por el resto de su trayectoria vital.⁹ Por ello, como nos recuerda el premio Nobel de Economía James Heckman, no hay inversión que sea socialmente más rentable que aquella que se realiza sobre la infancia. La indiferencia ante la pobreza infantil no solo revela el inconsecuente basamento moral de una sociedad, sino también la irresponsable estupidez de su conducta, que de forma incomprensible permite que se transmuten en cargas poco tratables mañana lo que,

9. Una relación de los efectos a largo plazo de la pobreza infantil puede encontrarse en John Ermish, Marco Francesconi y David J. Pevaloni, «Outcomes for children of poverty», *Research Report* n.º 158, Department of Work and Pensions, Londres, 2001; o en Katherine A. Magnuson y Elizabeth Votruba-Drzal, «Enduring influences of childhood poverty», en Maria Dazinger y Sheldon Caucian (eds.), *Changing Poverty, Changing Policies*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2009.

sin embargo, son problemas gestionables hoy. Digamos que nuestra indiferencia ante la pobreza infantil es una forma de expresar nuestro desinterés por el modelo de sociedad al que se quiere acceder en el futuro.

Frente a estas actitudes, la lucha contra la pobreza infantil se erige como uno de los pocos grandes objetivos colectivos que debería ser capaz de suscitar un consenso «emocional» amplio, un alineamiento empático de voluntades, en un momento en que el recurso a las emociones domina la vida política. Y es también un tema susceptible de decantar un holgado «consenso moral», al remitir a *un bien de orden superior* hacia el que canalizar los esfuerzos de medio y largo plazo. Al fin, como señalaba Nelson Mandela en un discurso de 1997, «el verdadero carácter de una sociedad se revela en cómo trata a sus menores».

No estamos aludiendo a un tema menor que afecte a un colectivo de dimensión marginal. Recordemos que alrededor del 30% de la población mundial son niños y niñas, adolescentes y jóvenes que tienen menos de 18 años; y que esa cuota ascendería otros 10 puntos porcentuales si se aludiese al peso que esa población tiene en las demografías del mundo en desarrollo. Los menores son por tanto, sin discusión, una parte cuantitativamente importante de la humanidad. Ahora bien, esa proporción sería todavía mayor si tratásemos de identificar los rostros infantiles entre la población considerada pobre. Como se ha dejado señalado, el número de personas que viven bajo el umbral de pobreza ha remitido en los últimos años, pero todavía en 2017, último año con datos completos, suponían cerca de 700 millones: de ellos, 350 millones eran niños y niñas. Es decir, una de cada dos personas pobres en el mundo tiene menos de 18 años.

Este frío recuento es, en sí mismo, insatisfactorio, por cuanto adopta una concepción limitada de la pobreza que remite a la capacidad de gasto monetario de las familias. Otras dimensiones, no necesariamente materiales, ayudarían a componer una imagen más rica y compleja de las privaciones que se asocian a la pobreza infantil, algunas de ellas expresadas en forma de agravios, abusos o violencia sobre los más jóvenes. Sería engañarse pensar que estos fenómenos están en vías de remisión como consecuencia del auge

económico referido. Más bien al contrario: algunos de ellos parecen tender a agravarse o a cobrar nuevos y más preocupantes perfiles en los últimos tiempos.

De nuevo, no es necesario forzar la imaginación. El 3 de septiembre de 2015 la prensa europea reproducía la imagen de Aylan Kurdi, un niño kurdo de tres años, nacido en la ciudad siria de Kobane, que yacía sin vida, boca abajo, con los brazos desplegados sobre la arena en una playa de Bodrum, al suroeste de Turquía. La madrugada anterior la lancha en la que viajaba con su madre y otros compatriotas, huyendo del conflicto sirio, había volcado a pocos metros de la costa. Es la imagen más dramática de la nueva naturaleza de los conflictos bélicos, que han convertido a la población civil en su principal víctima. Los datos no dejan lugar a dudas: Naciones Unidas advierte que, incluso antes de la guerra en Ucrania, algo más de 82 millones de personas habían tenido que desplazarse por la fuerza de sus lugares de origen, de ellos 20,7 millones como población refugiada bajo mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a la que se suman 5,7 millones de refugiados palestinos, 3,9 venezolanos que huyeron del país, 4,1 millones de solicitantes de asilo y 48 millones de desplazados internos. Nunca antes las cifras habían llegado a estos niveles.¹⁰ Pues bien, de ese conjunto de población forzada a desplazarse, un 42% son menores de 18 años. Niños y niñas que han tenido que dejar atrás sus hogares y escuelas, sus barrios, pueblos y amigos, que vagan solos o con sus familias entre el hambre y el frío, tratando de alcanzar un lugar donde asentarse e iniciar una nueva vida.

No solo los conflictos y las catástrofes generan movilidad humana: también la búsqueda de mejores condiciones de vida motiva que las poblaciones traten de buscar en suelo ajeno aquellas oportunidades que su país les niega. De acuerdo con Naciones Unidas, en 2020 había un total de 280 millones de personas en el mundo que tenían la condición de migrantes. De ellos, algo más de 40 millones eran chicos y chicas con edades inferiores a

10. A las cifras ofrecidas hay que añadir los más de seis millones de población refugiada motivada por la invasión rusa de Ucrania.

los 20 años. Una buena parte de estos jóvenes se desplazan con sus familiares o tratan de reagruparse con ellos en su lugar de destino, pero otros deciden migrar de forma autónoma, a veces para huir de la falta de expectativas, de entornos sociales degradados o de familias opresivas. Ese colectivo es especialmente vulnerable a los abusos de todo tipo, incluidos los sexuales, que se producen no solo durante el tránsito migratorio sino también al asentarse en el país de acogida, donde en muchos casos son tratados como delincuentes, encerrados en centros de internamiento o devueltos por la fuerza a sus países, sin consideración alguna a las causas que motivaron su migración.

En una crónica de María Marín, en *El País*, se daba cuenta de la experiencia de un grupo de jóvenes migrantes que, tras una senda cargada de dificultades, habían logrado abrirse paso en España. Uno de ellos, Hamza Baghir, había iniciado su experiencia migratoria en Ceuta a los 11 años, había vivido en la calle durante meses, alimentándose de lo que podía, hasta que logró ocultarse en un *ferry* rumbo a la península en 2015. Pasó por diversos centros de acogida, se desplazó como migrante sin papeles a Francia, Bélgica y Suiza, donde trabajó en diversas tareas, siempre en condiciones irregulares. Regresó a España y, finalmente, tras una década de penurias y pobreza, logró regularizar su situación y acceder a un empleo formal. Buena parte de su infancia, Hamza la vivió entre el hambre, la incomodidad y el frío, perseguido por el miedo a ser descubierto y devuelto a su país.

La historia de Hamza termina bien, pero son muchos los migrantes jóvenes que no tienen similar fortuna. No pocos acaban siendo víctimas de abusos por parte de empresarios poco escrupulosos que se aprovechan de su situación irregular, otros aceptan implicarse en actividades (como el comercio sexual) que nunca hubiesen admitido desempeñar de tener otras posibilidades, los hay que quedan atrapados en las redes de delincuencia o de tráfico de drogas y, en fin, otros son encerrados o expulsados por las autoridades del país de llegada. Entre marzo y septiembre de 2020, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés) declaraba haber aprehendido y expulsado sumariamente a más de 13.000 menores no acompañados, sin con-

sideración de su edad o circunstancias, amparándose en el título 42 del código estadounidense sobre salud pública. Esta práctica abusiva fue paralizada por un juez federal y, posteriormente, revisada por Joe Biden a través de una orden ejecutiva. Algo similar sucedió en España con los jóvenes que habían entrado en Ceuta con consentimiento de la Policía marroquí, como reacción a la crisis diplomática entre ambos países, en mayo de 2021. Tras la reclusión de buena parte de ellos en centros de internamiento, el Gobierno inició una política de devoluciones masivas de los jóvenes a las autoridades marroquíes, sin consideración alguna a las condiciones individualizadas de cada menor. También aquí una decisión judicial logró paralizar el proceso, que ya había suscitado la alarma de las ONG y los defensores de los derechos humanos.

Para un amplio colectivo de menores, la explotación no está necesariamente unida a la migración, sino a las condicionales laborales vigentes en sus propios países de nacimiento. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) informa de que algo más de 160 millones de niños y niñas de entre 5 y 18 años están implicados en actividades productivas recurrentes, que a veces les ocupa la jornada entera. Se estima que uno de cada cinco menores en África está en esas condiciones, trabajando preferentemente en actividades relacionadas con la agricultura o los servicios. Con frecuencia la vinculación a esas actividades productivas es forzada, está mal remunerada, sin reconocimiento de derechos laborales ni tiempo para que el niño o la niña pueda asistir a la escuela y, en ocasiones, se trata de tareas peligrosas o dañinas para su salud. En esos casos se encuentran cerca de 80 millones de menores.

La crónica de casos podría ser infinita. En un reportaje de Lisa Barrington, de Reuters, para *US News*, se cuentan las circunstancias de Abdo Muhammad Jamales, un niño de 15 años, en Saná, la capital de Yemen, que se dedicaba a cortar barras de hierro para la construcción, en un trabajo que le ocupaba toda la jornada y le impedía asistir al colegio. Vivía con su hermano, mientras sus padres se encontraban acogidos en un campo de refugiados. Los recursos que obtenía con su trabajo (entre 10 y 13 euros diarios) apenas le alcanzaban para la alimentación y el alojamiento propio, pero, además, debía enviar parte de sus ganancias a la familia, que

dependía crucialmente de esa fuente de recursos. El profundo sentido de responsabilidad para con su familia hacían de Abdo un adulto prematuro, con su vida volcada hacia el trabajo y la supervivencia, con la vaga ensoñación de disponer algún día del tiempo que otros niños tenían para formarse e ir a la escuela.

En ocasiones no son personas ajenas o desconocidas sino los propios familiares quienes motivan el sufrimiento de los menores. Acaso una de las manifestaciones más repudiables de este tipo es la venta de niñas para el matrimonio, con el propósito de acopiar ingresos para las familias con los que atenuar la pobreza o anular deudas adquiridas en el pasado. Naciones Unidas señala que en torno al 28% de las mujeres afganas que hoy tienen entre 15 y 45 años han contraído matrimonio antes de la mayoría de edad. El procedimiento es siempre similar: los hombres poderosos de la zona seleccionan a las niñas que les resultan más atractivas entre las familias vecinas más pobres o entre aquellas endeudadas y las obtienen a cambio de dinero. No faltan padres que justifican este macabro contrato por la penuria económica de la familia y la mejora de las condiciones de vida que la niña experimentará al convertirse en esposa de un hombre acaudalado. Ni la voluntad de la niña ni la diferencia de edades cuenta en este tráfico siniestro. Save the Children, una organización no gubernamental dedicada a la defensa de los derechos de la infancia, denuncia en un informe que más de 22.000 niñas (casi sesenta al día) mueren cada año a causa de embarazos prematuros fruto de este tipo de matrimonios.

En noviembre de 2021, la CNN daba cuenta del caso de Parwala Malik, una niña afgana de nueve años que había sido vendida para convertirse en esposa de un hombre de 55, a cambio de 2.200 euros. El mensaje del padre al pederasta fue simplemente: «Trátela bien, no la golpee». La niña fue felizmente rescatada y puesta a salvo, con el apoyo de la organización Too Young to Wed, una ONG especializada en este campo. Se ha aludido a Afganistán, pero este tipo de abusos está presente en otros países de África Occidental y Central, Asia Meridional e, incluso, América Latina. La propia España ha sido escenario de este tipo de episodios, como revela el hecho de que la Policía haya identificado hasta 27 casos de matrimonios forzados desde 2015 hasta la actualidad.

Es probable que ninguno de los menores mencionados, Alan Kurdi, Hamza Baghir, Abdo Muhammad Jamal o Parwala Malik engrosen la cifra oficial de pobres que se ha ofrecido unos párrafos atrás. Las estadísticas que ofrece el Banco Mundial responden a estimaciones que se realizan a partir de las encuestas de gasto de los hogares y, por tanto, captan mal la situación de aquellos niños y niñas que se encuentran en situación irregular, están alejados del núcleo familiar o sufren carencias de difícil traducción en términos monetarios. No obstante, todos los casos mencionados son claros ejemplos de pobreza infantil, si por tal se entiende –como plantea Naciones Unidas– todas aquellas carencias que hacen que los y las menores sean «incapaces de disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial y participar como miembros plenos de la sociedad».

Importante es señalar que, como revelan a las claras los casos Hamza y Abdo, incluso en condiciones extremas los menores tratan de comportarse como sujetos activos que trazan sus estrategias, intentan aprovechar las mínimas oportunidades que las condiciones les brindan y buscan incidir sobre el entorno. No son meros sujetos pasivos, hojas mecidas por el viento, sino agentes que tratan de encontrar sentido a cuanto les pasa, incuban sueños e ilusiones y, pese a los limitados medios de que disponen, persiguen abrirse paso hacia un futuro que conciben como deseable.

El estudio de la pobreza infantil debe contemplar, por tanto, esos dos aspectos: la acrecentada complejidad de su morfología, que ha abierto paso a nuevas y distintas formas de ser pobre, y la obligada atención al modo en que viven la pobreza quienes la padecen, en tanto que seres con aspiraciones y capacidad de agencia. A aportar luz sobre esta lacra, a discutir sus causas e implicaciones y a reflexionar sobre las posibles respuestas se dedica esta obra.

EL PRESENTE LIBRO

El origen de este libro está en una feliz coincidencia de oportunidad y deseo, o por decirlo con el inspirador título de Jacques Monod, a una combinación de *azar y necesidad*. La necesidad, en primer término, de resolver una incómoda paradoja: mientras pensaba que la

lucha contra la pobreza infantil debía ser un componente básico de todo propósito de desarrollo, comprobaba que ese tema ocupaba un lugar más bien marginal en la doctrina y aun en los debates sobre las políticas de desarrollo. Quisiera explicarme brevemente.

Tengo para mí que la promoción del desarrollo, si algo implica, es la proyección anticipada del futuro, la voluntad razonada por moldear la sociedad que nos aguarda, dotando de sentido al tiempo por venir. Un esfuerzo en el presente, si se quiere, con el objetivo de dar forma a un mejor mañana. Sin esta dimensión intertemporal el concepto de desarrollo carecería de sentido. Siguiendo la estela de este razonamiento, no se puede evitar concluir que la atención a la infancia debiera estar en el centro de toda estrategia de desarrollo, pues esa infancia, al tiempo que parte de la realidad social del momento, conforma el núcleo más sólido sobre el que se erigirá la sociedad del futuro. Los valores, capacidades, actitudes y rutinas que cultivemos hoy entre los menores definirán, en buena medida, el modelo de sociedad que nos espera. De algún modo, la infancia es *el futuro que habita entre nosotros*.

Lo cierto, sin embargo, es que los estudios de desarrollo han dedicado una limitada atención a este aspecto. No faltan algunos manuales¹¹ y un número apreciable de artículos de referencia, pero en conjunto la producción analítica es todavía relativamente limitada. Es más, pese a que la teoría del desarrollo es muy prolífica en la generación de especializaciones diversas, hasta muy recientemente era difícil reconocer un campo de especialización activo en materia de infancia. Solo en estas dos últimas décadas ese espacio parece haberse nutrido de autores que, con diferentes formaciones previas, tratan de lidiar con las extendidas penurias estadísticas e informativas relativas a este tema. Enfrentado a esa paradoja, y a través de un trabajo más bien intermitente, traté de hacerme con notas y reflexiones que me ayudasen a delimitar el fenómeno, sin más ambición que el de la propia clarificación personal.

Es aquí cuando surge el azar, en forma de la propuesta que me formuló José Luís García Delgado, viejo amigo y mentor de

11. Entre otros, el de Nicola Ansell, *Children, Youth and Development*, Londres, Routledge, 2017 (2.ª ed.).

muchos proyectos intelectuales compartidos, para que dictase tres clases magistrales sobre pobreza infantil en la Cátedra Economía y Sociedad, en la Fundación la Caixa. Su invitación no venía motivada por la solidez de mis aportaciones previas al tema, que eran más bien limitadas, sino, quiero suponer, por una suposición que descansaba en el mismo razonamiento que estaba en la base de mi inquietud antes señalada: alguien que se dedica al desarrollo, necesariamente debe haber estudiado la pobreza infantil.

Sea como fuere, el caso es que acepté su invitación e impartí mis conferencias los días 20, 21 y 22 de septiembre de 2021, en Madrid, todavía en pleno proceso de recuperación de la quinta ola de la pandemia de la COVID-19. La cátedra tiene una acreditada reputación, por lo que preparar las sesiones me obligó a ordenar muchas de mis reflexiones previas y a desarrollar aspectos que hasta entonces no había tomado en cuenta. El libro que el lector tiene en sus manos es fruto de ese feliz compromiso entre la necesidad de dar respuesta intelectual a un problema que consideraba relevante y el azar de recibir un encargo inesperado para abordarlo. Tras las conferencias, dediqué unos meses a dar forma literaria a mis argumentos y a complementar la información empírica manejada, hasta dejar todo ello convertido en este volumen.

Es oportuno anticipar aquí tres de los elementos centrales que definen el enfoque adoptado en esta obra, que son los que le otorgan sus señas de identidad respecto a otras publicaciones sobre el tema. El primero remite al marco conceptual adoptado, que parte de reconocer la autonomía y la capacidad de agencia relativas de las que gozan los menores; es decir, su capacidad para tomar decisiones independientes, cargadas de intención y de propósitos. Niños y niñas, adolescentes y jóvenes no son meros seres pasivos, páginas en blanco a la espera de ser escritas, como sugería John Locke, sino sujetos con voluntad propia y capacidad para generar nuevas realidades sociales. Por supuesto, las condiciones del entorno social e institucional y las propias de un desarrollo personal en curso limitan esa capacidad de agencia, pero no la extinguen. No solo gozan de derechos que la sociedad debe reconocer y defender, sino que también tienen capacidad para otorgar sentido a cuanto les sucede, para trazar preferencias, definir estrategias e incidir sobre el entorno.

Por ello la tensión entre estructura y agencia, siempre delicada en el análisis de la realidad social, se torna especialmente compleja y problemática en el caso de la infancia. Analizar con sutileza esa tensión y delimitar el espacio propio en el que se despliega la acción de los menores es una de las dificultades del libro.

Un segundo elemento se refiere al concepto de pobreza adoptado, que deliberadamente se distancia de aquel que la circunscribe a un fenómeno esencialmente monetario, de capacidad de gasto de las personas y de las familias. En nuestro caso insistiremos en que se puede ser pobre de muchas y muy variadas maneras: siempre que las condiciones sociales impidan el desarrollo de las potencialidades y el ejercicio de los derechos que atesoran las personas. Seguir la estela de este planteamiento nos induce a considerar una tipología amplia de la pobreza infantil que, en un esfuerzo de síntesis, cabría agrupar en tres grandes agregados: la pobreza que deriva de carencias absolutas, no solo de naturaleza material, que es la que afecta especialmente a los países en desarrollo pero que también alcanza a ciertos sectores del mundo desarrollado; la pobreza que se asienta en las privaciones relativas, en los agravios comparados que son consecuencia de la desigualdad, que es la más característica de los países desarrollados; y, finalmente, la pobreza que deriva de las diversas formas de abuso, abandono, violencia y explotación a las que son sometidos niños y niñas. Todas esas formas de pobreza conviven y a veces se refuerzan mutuamente, por lo que el fenómeno debe ser contemplado de manera integral.

Hay un tercer elemento por destacar que se asocia a la conjunción de perspectivas con las que se quiere tratar el problema. Necesariamente se realiza un esfuerzo descriptivo para trazar el mapa de la pobreza infantil, para conocer sus dimensiones y características, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Ese ejercicio empírico se complementa con el esfuerzo por sentar las bases normativas desde las que afrontar la pobreza infantil, tratando de revisar las teorías de la justicia y su aplicación al caso de los menores. Es desde ese marco normativo desde el que cabe definir las responsabilidades de la sociedad y de los poderes públicos respecto al fenómeno. Por último, a las perspectivas empírica y normativa se suma otra de carácter predominantemente prescriptivo, de

análisis de las políticas e instituciones que podrían emplearse para combatir esa lacra.

Importante es subrayar a este respecto las dificultades que los menores tienen para hacer valer sus intereses e incidir en la definición de políticas. Con obstáculos para organizar una respuesta colectiva autónoma, privados de voz y voto, se encuentran en desventaja respecto a otros sectores sociales para inclinar a su favor la compleja aritmética de aspiraciones que conforma la acción pública. No es extraño, por tanto, que las políticas sociales en muchos países, España entre ellos, exhiban un sesgo que privilegia a los mayores (y relega a los menores) en la prelación de propósitos y en la asignación de recursos: un sesgo que debería ser corregido.

Con estos propósitos en mente, la obra se estructura en torno a siete capítulos adicionales a esta presentación. El capítulo 1 hace una caracterización del concepto de infancia, entendiendo que se trata de una categoría social mudable en el tiempo y entre sociedades. Pese a su aparente simplicidad, está cargada de aristas que es necesario desvelar, para lo que se discutirán las interpretaciones dominantes sobre la infancia, advirtiendo del cambio que en este ámbito se ha producido en las últimas décadas. Tras discutir las diversas concepciones, se hará una breve crónica del desarrollo del marco normativo generado a escala internacional para la protección de los menores y el reconocimiento de los derechos que les asisten. El capítulo termina con una cartografía de la infancia, ofreciendo cuantificación de la población que da cuerpo a esa categoría.

El capítulo 2 recorre los cambios más recientes habidos en el sistema internacional, prestando especial atención a los logros sociales alcanzados a lo largo de las tres últimas décadas. La pobreza absoluta se ha reducido y se han mejorado de manera inequívoca los parámetros de salud y de educación en buena parte del planeta. Son logros que afectan de forma positiva a las condiciones de vida de las futuras generaciones. Sin embargo, se han producido en una sociedad que parece avanzar en un proceso imparable de individualización, en el que se deterioran los lazos colectivos y los espacios para la deliberación compartida, lo que no puede ir sino en

desmedro de la riqueza de la interacción social. Esos cambios, con las incertidumbres que arrastran, están llamados a condicionar el futuro de la infancia.

El capítulo 3 realiza una delimitación del colectivo de los niños y niñas que viven bajo la línea de pobreza. Para ello se discuten, primero, los aspectos conceptuales y estadísticos que están detrás de esa categoría; y se estudia, después, la pobreza infantil en los países en desarrollo, tratando de identificar los factores que aparecen asociados a esa situación de extrema carencia. El modo en que se mide la pobreza infantil en los países desarrollados es algo diferente y en ello se vuelca la atención de la última parte del capítulo, para identificar también los rasgos que la identifican. Sobre esos factores asociados a la pobreza habrá de incidir la política pública si se quiere abordar el fenómeno, algo que se reserva para el capítulo 7.

La pobreza, sin embargo, no se expresa solo como carencia de ingreso, sino también como otras formas de vulneración de los derechos de la infancia, encarnadas en episodios de violencia, abuso o explotación sobre niños y niñas. El capítulo 4 pretende detenerse en algunas de las más importantes situaciones de riesgo para los derechos de los menores. En todos los casos estos aparecen como víctimas de unas relaciones asimétricas, que la sociedad debería vigilar y corregir. Ahora bien, junto a ello se llama la atención sobre la inextinguible capacidad de agencia de los niños y niñas: aun en las condiciones más extremas tratan de tomar decisiones y hacerse dueños de sus propias vidas. Por ello, es importante también entender los factores que determinan esas decisiones y no dar por supuesta la condición del menor como mero agente pasivo.

El capítulo 5 trata de sentar los fundamentos morales de la respuesta pública a la pobreza infantil. Se sugiere que se trata de una pobreza de perfiles singulares, donde las carencias en los ámbitos afectivos y relacionales son tan o más importantes que las privaciones materiales. Profundizar en estos aspectos aboca a considerar la relación entre pobreza infantil y criterios de justicia, de acuerdo a las doctrinas que nutren la filosofía política actual. El propósito no es dirimir la teoría más válida (si es que eso fuese posible), sino indagar qué caras de la lucha contra la pobreza infantil quedan mejor iluminadas a partir de los enfoques en disputa.

El capítulo 6 se orienta a discutir el perímetro de derechos que se atribuyen a la infancia. En el ámbito internacional es obligado referirse a los logros y limitaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, como marco de referencia global para las propuestas legislativas y las políticas de los países. Si bien la Convención alinea los derechos del menor con los reconocidos en los tratados sobre derechos humanos, apenas aborda el campo propio de los derechos políticos, lo que plantea dudas acerca de la condición de ciudadanía de los menores. La indagación sobre este aspecto nos lleva al debate obligado acerca de los derechos de los menores a participar en los procesos de decisión colectiva.

Tras el debate normativo y de reconocimiento de derechos, el capítulo 7 se orienta a analizar las respuestas de política pública frente a la pobreza infantil, tanto en el territorio nacional como en el internacional. La experiencia en este ámbito revela que una parte importante de la acción contra la pobreza infantil demanda políticas que exceden al campo de la infancia (como la generación de empleo formal); pero también confirma que existe un espacio importante para el efecto corrector de las políticas y transferencias sociales, si están bien orientadas. El capítulo insiste en la necesidad de construir un suelo mínimo de garantías universales sobre el que se puedan definir, de manera complementaria, políticas más especializadas que pongan el bienestar de los menores en el centro de sus objetivos. El capítulo termina con una alusión al papel de la ayuda internacional en este ámbito.

El recorrido se cierra con un capítulo breve que hace balance de las principales ideas fuerza que derivan del estudio. El propósito no es reiterar argumentos ya mencionados en los capítulos previos, sino elevar la vista para extraer algunas conclusiones generales.

Como toda producción intelectual, también esta se benefició de muy diversos apoyos personales e institucionales. Muchas de las ideas aquí sintetizadas han formado parte de mis cursos sobre desarrollo, primero en un título propio de la Universidad Complutense que dirigí y, actualmente, en el Máster de Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo que comparten las universidades Complutense y Politécnica de Madrid. Los alumnos y alumnas de diversas promociones me ayudaron a perfilar mi argumentación a través de sus

comentarios y preguntas. A la Cátedra Economía y Sociedad de la Fundación la Caixa y a su director, José Luís García Delgado, debo la oportunidad de poner en orden mis pensamientos sobre el tema. Tanto el propio García Delgado como otros tres queridos colegas, Vicente Donoso, Guillermo Santander y Javier Abellán, se tomaron el trabajo de leer una versión previa del manuscrito, formulando sugerencias que lo han hecho más rico y comprensible. Carlos Sebastián, un amigo con el que comparto muchas inquietudes intelectuales, tuvo la amabilidad de leer un primer borrador del texto y brindarse para ejercer de aval ante la editorial. Rodolfo Gutiérrez hizo una lectura cuidadosa de una segunda versión y sugirió excelentes ideas para completar mi argumentación. Finalmente, Zita Arenillas ayudó a editar el texto y a hacerlo más legible y elegante. A todos ellos mi agradecimiento, aunque ninguno sea responsable de las carencias que todavía subsistan.