



POLÍTICAS LOCALES DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

DESDE LAS PERSPECTIVAS DE DERECHOS, VÍNCULOS Y CUIDADOS

FRANCISCO JAVIER MALAGÓN TERRÓN¹

Profesor y consultor
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Resumen:

Se presentan las actuales políticas locales de infancia y adolescencia en España como ejemplo de políticas públicas humanizadoras en las que se combinan distintos enfoques orientados a la garantía de derechos y el bienestar integral de niños, niñas y adolescentes. Para ello se ha trazado una genealogía de estas políticas teniendo en cuenta los principales hitos internacionales y nacionales que han influido en su configuración y se han descrito los principales enfoques que matizan transversalmente este tipo de políticas.

El autor propone hacer consciente y poner en valor el enfoque de vínculos y cuidados implícito en las políticas locales de infancia y adolescencia y, a modo de ejemplo basado en este enfoque, plantea un modelo multinivel de intervención municipal en salud mental aplicable a la infancia y la adolescencia.

¹ fjmalago@ucm.es / Dpto. Sociología: Metodología y Teoría. Universidad Complutense de Madrid.



**Palabras clave:**

Políticas locales de infancia y adolescencia, derechos, cuidados, participación, vínculos sociales, salud mental, bienestar emocional.

Abstract:

This study presents current local policies on childhood and adolescence in Spain as examples of humanizing public policies that combine various approaches aimed at guaranteeing rights and the comprehensive well-being of children and adolescents. To this end, a genealogy of these policies has been outlined, taking into account the main international and national milestones that have influenced their development, and describing the principal approaches that provide cross-cutting nuances to this type of policy.

The author proposes to raise awareness of and highlight the focus on relational ties and care that is embedded in local childhood and adolescence policies. As an illustrative example based on this approach, the author suggests a municipal intervention model for mental health applicable to children and adolescents.

Key words:

Local Policies on Childhood and Adolescence, rights, care, participation, social bonds, mental health, emotional well-being



SUMARIO:

I. Introducción

II. Hitos internacionales

II.1. Hitos anteriores a la aprobación de la CDN

II.2. Convención sobre los Derechos del Niño

II.3. Hitos posteriores a la aprobación de la CDN

III. La experiencia española

III.1. Antecedentes previos a la aprobación de la CDN: los años 70 y 80

III.2. Periodo de recepción: Años 90

III.3. Periodo de institucionalización: Años 2000

III.4. Periodo de crisis: 2008-2014

III.5. Periodo de recuperación relativa: De 2014 en adelante

III.6. El Reconocimiento Ciudades Amigas de la Infancia

III.7. Fortalezas, debilidades y retos de futuro

IV. Enfoques implicados en las políticas locales de infancia y adolescencia

IV.1. Enfoques de infancia, derechos y equidad

IV.2. Otros enfoques complementarios

IV.3. La importancia de los vínculos y de los cuidados

V. Un modelo de abordaje de los problemas de salud mental

VI. Referencias



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.**RIGL. ISSN: 2173-8254**
NÚMERO 27
Diciembre 2024

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presentan las políticas locales de infancia y adolescencia en España basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989), en adelante CDN. El objetivo es ofrecer a los ayuntamientos del área iberoamericana elementos que les puedan resultar útiles para el diseño y gestión de sus propias políticas locales dirigidas a la población que cuenta entre 0 y 17 años de edad.²

Por supuesto, existen otras muchas experiencias en América Latina, en Europa y en otros continentes dignas de aprecio. Esperamos que este sea simplemente un trabajo que anime a otras personas a seguir una senda de sistematización y comunicación de experiencias de las que podamos aprender desde cualquier latitud.

El motivo de reparar en la experiencia española es que cuenta con una trayectoria continuada desde hace varias décadas que no solo ha vinculado a un amplio número de municipios, sino que lo ha hecho también de un modo sistemático y organizado, definiendo criterios de gestión comúnmente aceptados por un amplio número de ayuntamientos. Un elemento de especial relevancia en este recorrido ha sido el papel de acompañamiento, estímulo y apoyo que ha desempeñado UNICEF España a través de la Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia.

La metodología aplicada es esencialmente descriptiva, analítica y propositiva. El autor conoce de primera mano la realidad de las políticas locales de infancia y adolescencia en España en virtud de una trayectoria de más de quince años de trabajo continuado como consultor en este ámbito, tiempo en el que ha colaborado estrechamente con UNICEF y con decenas de ayuntamientos de distintas zonas del Estado.

En primer lugar, se expone una cronología de hitos internacionales de especial relevancia para el desarrollo de los derechos de la infancia. El propósito específico de esta presentación es encuadrar históricamente el significado de unas políticas locales que, desde su origen, se han configurado con una visión universal de la infancia y sus derechos, buscando la articulación entre lo local y lo global. Mantener viva esta mirada

² Se toma como referencia el rango de edades que incluye la CDN en su definición de la categoría “niño” (ver art. 1).

es crucial en una época en la que asistimos perplejos y horrorizados al asesinato y mutilación impunes de miles de niños, niñas y adolescentes en los distintos conflictos armados que asolan el mundo y de manera muy especial en Oriente Próximo. A continuación, se presenta la experiencia española como estudio de caso que, siguiendo un eje temporal evolutivo, muestra la concreción de estas políticas por parte de un amplio número de ayuntamientos a lo largo de más de dos décadas, incluyendo la referencia a la labor realizada por UNICEF España a través de la Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia. En tercer lugar, se explican los tres enfoques principales que están implicados en el diseño e implementación de estas políticas (infancia, derechos, equidad), así como otras perspectivas con las que se han ido enriqueciendo a lo largo del tiempo (inclusión, género, sostenibilidad, etc.). Por último, se plantea la importancia que en estas políticas tiene la construcción de vínculos sociales saludables, así como la cultura de los cuidados, proponiendo que el *enfoque de vínculos y cuidados* sea tenido en cuenta en el diseño y gestión de estas políticas. A modo de ejemplo, se plantea un modelo de abordaje municipal en el ámbito de la salud mental y el bienestar emocional de la infancia y la adolescencia.

Las políticas locales de infancia y adolescencia son políticas públicas diseñadas y gestionadas por los ayuntamientos u otros gobiernos locales³. Una política pública puede definirse como el conjunto de decisiones, actuaciones, organización y recursos que un gobierno pone en práctica para alcanzar determinados objetivos, con el fin de satisfacer las necesidades de una sociedad (Graglia, 2012; Kilpatrick, 2010).

Los ayuntamientos son las administraciones del Estado más próximas a la ciudadanía y aunque sus recursos económicos y sus competencias jurídicas son bastante limitadas, sus actuaciones suelen tener un impacto relevante en el *clima social* de los municipios. Las actuales políticas locales de infancia y adolescencia constituyen un tipo de actuación que refleja bien los enfoques de gobernanza que han enriquecido al municipalismo en los últimos cuarenta años, sobre la base del reconocimiento de derechos, la participación ciudadana y el diálogo para la búsqueda de consensos colaborativos entre todos los agentes implicados.

³ Por economía del lenguaje en este trabajo nos referiremos siempre a los ayuntamientos.

La gobernanza municipal en España tiene en cuenta, en general, el diálogo con distintos actores internos y externos, como parte de procesos en los que se persigue lograr el mayor apoyo y consenso posible a las políticas públicas. Las políticas locales de infancia y adolescencia reflejan esta actitud, pero sus prácticas sugieren que, además del reconocimiento de derechos, la participación y la provisión de recursos, la construcción de vínculos sociales y la cultura de los cuidados son componentes implícitos con potencial para humanizar estas y otras muchas políticas municipales.

Las necesidades de la infancia y la adolescencia nacen de procesos biológicos y contextuales en permanente evolución, en los que la protección y el afecto son siempre aspectos claves para la salud y el desarrollo de las personas (Ochaita y Espinosa, 2004). Así lo han entendido las actuales políticas locales de infancia y adolescencia, situándose en la estela de una corriente más amplia de políticas sociales en las que el individuo, su evolución, sus necesidades y derechos se entienden siempre *en relación e interacción con* entornos cuya configuración sistémica -sociológica, económica, política y cultural- puede contribuir, o no, al bienestar humano (Alonso, 2023; Scott y Gratton, 2021; Ubieto, 2009).

Nos enfrentamos a graves desafíos motivados por una amplia variedad de fenómenos interdependientes, como el cambio climático⁴, la pérdida de biodiversidad, las pandemias, las rápidas transformaciones tecnológicas, la inestabilidad económica, las migraciones masivas, las desigualdades sociales, el autoritarismo político, la violencia contra las mujeres, los conflictos armados y la amenaza de guerra a gran escala. (Servigne et al., 2022). Estos fenómenos ponen a diario la cohesión social, la salud y el equilibrio emocional de las personas y hay que prever que puedan hacerlo cada vez con más intensidad. De ahí la importancia de fortalecer los vínculos interpersonales, comunitarios e institucionales sobre la base de políticas democráticas basadas en derechos, protección y cuidados (Camps, 2021; Chinchilla, 2020), que no dejen a nadie atrás y que se opongan firmemente a las ideologías que abogan por la

⁴ En el momento de redactar este trabajo asistimos a los efectos catastróficos de un temporal de agua y viento sobre la zona del Levante español, que está dejando un reguero de cientos de personas muertas y desaparecidas, así como miles que han perdido sus hogares, negocios y pertenencias. Como contrapunto, miles de ciudadanos y ciudadanas se han unido en una ola de solidaridad sin precedentes.

exclusión y el abandono, cuando no la eliminación directa, de la población que consideran una amenaza.

II. HITOS INTERNACIONALES

El interés social e institucional por los derechos de la infancia atraviesa el siglo XX y se adentra en el XXI hasta nuestros días. En la siguiente cronología se distinguen hitos internacionales de especial relevancia para el desarrollo de estos derechos agrupados en dos etapas, según que fueran anteriores o posteriores a la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).

II.1. Hitos anteriores a la aprobación de la CDN

Con anterioridad a la aprobación de la CDN cabe destacar los siguientes hitos de relevancia internacional que a lo largo del siglo XX al contribuido al desarrollo de los derechos de la infancia:

- **1924**, la Sociedad de Naciones aprobó la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, elaborada por Eglantyne Jebb, fundadora de Save The Children Fund. En ella queda reflejado que debe reconocerse el derecho de los niños a contar con los medios necesarios para su desarrollo, a recibir ayuda especial en épocas de necesidad, a tener prioridad en las actividades de socorro, a gozar de libertad económica y protección contra la explotación y a acceder a una educación que infunda conciencia social y sentido del deber.
- **1945**, con el propósito de evitar otra gran guerra mundial el 24 de octubre se funda oficialmente la Organización de las Naciones Unidas, reemplazando a la Sociedad de Naciones, a partir de la ratificación de la Conferencia de San Francisco celebrada entre el 25 de abril y el 26 de junio del mismo año. Comienza así la construcción de una nueva arquitectura jurídica e institucional a nivel mundial de especial relevancia para la configuración y desarrollo de los derechos de la infancia.
- **1946**, se crea el Fondo Internacional de Emergencia de la Infancia (International Children's Emergency Fund, ICEF, más adelante UNICEF), con la intención de atender a los niños y a las madres que se habían visto afectados por la Segunda Guerra Mundial.
- **1948**, la Asamblea General de las NN.UU. aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su artículo 25 reconoce el derecho de las madres y los niños a “cuidados y asistencia especiales” y a “protección social”.



- **1953**, el ICEF se convierte en agencia especial de NN.UU., dando lugar a UNICEF.
- **1959 (20 de noviembre)**, la Asamblea General de las NN.UU. aprobó la Declaración de los Derechos del Niño, que reconoce, entre otros, el derecho del niño a la educación, el juego, la atención de la salud y a un entorno que lo apoye.
- **1966**, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a defender la igualdad de derechos –incluyendo la educación y la protección– para todos los niños.
- **1968**, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán (Irán) en mayo de 1969, examinó los progresos realizados desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Evaluó la eficacia de los métodos utilizados por la ONU para promover y proteger los derechos humanos, especialmente la eliminación de la discriminación racial y la práctica del apartheid. En la *Proclamación de Teherán* se formuló un programa de trabajo y se reforzó el compromiso de los países con la defensa de los derechos humanos.
- **1973**, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objetivo de proteger los derechos del niño, aprueba la Convención 138, que fija en 15 años la edad mínima para trabajar, aunque para trabajos ligeros se puede reducir a 13 años. Para trabajos peligrosos para la salud, la seguridad o la moral de las personas fija la edad mínima en 18 años, aunque puede ser de 16 años bajo determinadas circunstancias.
- **1974**, la Asamblea General de NN.UU. adoptó la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado. Esta declaración reconoce los sufrimientos que las mujeres y los niños enfrentan en situaciones de emergencia y conflictos armados, y subraya la necesidad de proteger sus derechos fundamentales.
- **1979**, la Asamblea General de las NN.UU. designa el año 1979 como Año Internacional del Niño. En este contexto comienzan los trabajos para elaborar la Convención sobre los Derechos del Niño que será aprobada diez años más tarde.
- **1985**, se aprueban las Reglas Mínimas de las NN.UU. para la Administración de la Justicia de Menores (*Reglas de Beijing*) que se refieren a los principios de un sistema de justicia que propicie *el interés superior del niño*, incluyendo educación, servicios sociales y un tratamiento proporcional para los niños detenidos. Se destaca la necesidad de un enfoque integral y coordinado de los servicios de justicia de menores.



II.2. Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, es la principal norma de referencia global que orienta las políticas locales de infancia y adolescencia, si bien existen además otros acuerdos y normas complementarios. Su redacción se prolongó a lo largo de diez años, siendo ampliamente debatida y consensuada por gobiernos, organizaciones no gubernamentales, profesionales, etc.

Al ser un *tratado* jurídicamente vinculante tiene rango de ley internacional, de modo que todos los países que lo han ratificado se comprometen a que su ordenamiento interno sea coherente con ella. Se trata del tratado de derechos humanos más ratificado de la historia, en la actualidad lo han ratificado todos los países del mundo a excepción de Estados Unidos.

A lo largo de sus 54 artículos la Convención establece que los niños deben ser considerados como sujetos de derecho, además de señalar la responsabilidad de las personas adultas y de los Estados para que los derechos de la infancia sean respetados. Como todos los tratados sobre derechos humanos, los derechos que la CDN reconoce son universales, indivisibles e interdependientes. Los cuatro principios específicos en los que se apoya son: el interés superior del niño (art. 2), el derecho a la no discriminación (art. 3), el derecho a la vida, la sobrevivencia y el desarrollo (art. 6) y, finalmente, el derecho a la libertad de expresión y a ser escuchado (art. 12).

La aplicación de la CDN por parte de los Estados miembros está supervisada por el Comité de los Derechos del Niño, órgano compuesto por 18 expertos independientes con sede en Ginebra. El Comité celebra habitualmente tres sesiones al año y además de su labor de supervisión publica observaciones generales sobre diferentes temas relacionados con la Convención.

En el año 2000 Naciones Unidas aprobó dos Protocolos facultativos sobre los Derechos del Niño⁵, instrumentos que refuerzan las normas y obligaciones contenidos en dicha Convención:

⁵ En 2011 se añadiría un tercer Protocolo facultativo relativo al procedimiento de comunicaciones.

1. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados.
2. El Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

Más recientemente, en el año 2011, se aprueba un tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones mediante el cual un niño, un grupo de niños, o un adulto o grupo de adultos en representación suya pueden poner una denuncia ante el Comité cuando se están vulnerando sus derechos y se han agotado todas las vías para denunciarlo en sus estados miembros.

Como se ha dicho, las actuales políticas locales de infancia y adolescencia encuentran en la CDN su principal guía, siendo posible destacar además algunos contenidos de especial importancia en el ámbito municipal en tanto que sirven de base para promover la participación activa de la infancia y la adolescencia en la gestión de los ayuntamientos, concretamente los artículos 12, 13, 14 y 15:

Artículo 12

1. *Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. (...).*

Artículo 13

1. *El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño (...).*

Artículo 14

1. *Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (...).*

Artículo 15

1. *Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas (...).*



Figura 3. *Temas que aborda la CDN*

ART. 1: DEFINICIÓN DE NIÑO	ART. 22: NIÑOS REFUGIADOS
ART. 2: NO DISCRIMINACIÓN	ART. 23 NIÑOS IMPEDIDOS
ART. 3: INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO	ART. 24: SALUD Y SERVICIOS MÉDICOS
ART. 4: APLICACIÓN DE LOS DERECHOS	ART. 25: EVALUACIÓN PERIÓDICA DEL INTERNAMIENTO
ART. 5: DIRECCIÓN Y ORIENTACIÓN DE PADRES Y MADRES	ART. 26: SEGURIDAD SOCIAL
ART. 6: SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO	ART. 27: NIVEL DE VIDA
ART. 7: NOMBRE Y NACIONALIDAD	ART. 28: EDUCACIÓN
ART. 8: PRESERVACIÓN DE LA IDENTIDAD	ART. 29. OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN
ART. 9: SEPARACIÓN DE PADRES Y MADRES	ART. 30 NIÑOS PERTENECIENTES A MINORÍAS O POBLACIONES INDÍGENAS
ART. 10: REUNIFICACIÓN FAMILIAR	ART. 31: ESPARCIMIENTO, JUEGO Y ACTIVIDADES CULTURALES
ART. 11: RETENCIONES Y TRASLADOS ILÍCITOS	ART. 32: TRABAJO DE MENORES
ART. 12: OPINIÓN DEL NIÑO	ART. 33: USO Y TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES
ART. 13: LIBERTAD DE EXPRESIÓN	ART. 34: EXPLOTACIÓN SEXUAL
ART. 14: LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN	ART. 35: VENTA, TRÁFICO Y TRATA DE NIÑOS
ART. 15: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	ART. 36: OTRAS FORMAS DE EXPLOTACIÓN
ART. 16: PROTECCIÓN DE LA VIDA PRIVADA	ART. 37. TORTURA Y PRIVACIÓN DE LIBERTAD
ART. 17 ACCESO A UNA INFORMACIÓN ADECUADA	ART. 38: CONFLICTOS ARMADOS
ART. 18: RESPONSABILIDAD DE PADRES Y MADRES	ART. 39: RECUPERACIÓN Y REINTEGRACIÓN SOCIAL
ART. 19: PROTECCIÓN CONTRA LOS MALOS TRATOS	ART. 40: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE MENORES
ART. 20 PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS PRIVADOS DE SU MEDIO FAMILIAR	ART. 41: RESPETO DE LAS NORMAS VIGENTES
ART. 21: ADOPCIÓN.	

Fuente: Adaptado de UNICEF (2006)



II.3. Hitos posteriores a la aprobación de la CDN

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990)

Entre el 5 y el 9 de marzo de 1990 se celebró la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, promovida por la UNESCO, en Jomtien (Tailandia). En ella se aprobó la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* y el *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades de Aprendizaje* (UNESCO, 1990).

Esta Conferencia contribuyó a crear una visión nueva y más amplia de la educación básica. En ella los países participantes aprobaron un programa orientado a universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Entre otras medidas se acordó que se debía proveer de educación primaria universal a los niños y niñas, mejorar las condiciones de aprendizaje y desarrollar políticas de apoyo.

Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990)

Ese mismo año, los días 29 y 30 de septiembre, tuvo lugar en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en la que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tuvo un papel organizador destacado. En esta Cumbre se aprobó la *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño* y el *Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio de 1990* (Naciones Unidas, 1990b).

Los líderes de los países firmantes se comprometían así a orientar sus políticas conforme al principio del “interés superior de la infancia”, recogido en la CDN, entendiendo que las necesidades de los niños y niñas debían tener prioridad en la asignación de recursos. Junto con la CDN los compromisos adoptados en esta Cumbre establecieron el marco de referencia en el diseño de políticas públicas para la protección y garantía de los derechos de la infancia en los años siguientes.

Iniciativa “Alcaldes Defensores de los Niños” (1990)

Al calor de la recientemente aprobada CDN y de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, 300 alcaldes se reunieron en Roma (Italia) en septiembre de 1990 para constituirse en “Defensores de los Niños”. A este encuentro le sucedería otro, también en Roma, en 1991 en el que los alcaldes participantes se comprometieron a apoyar e

impulsar el “Movimiento Mundial de Alcaldes Defensores de los Niños”, con la finalidad de desarrollar los contenidos de la Declaración de la Cumbre en Favor de la Infancia.

En 1992, en Dakar (Senegal) se aprobó la Declaración de Dakar, junto con un Plan de Acción (UNESCO, 1992), que darían impulso a la acción Alcaldes Defensores de los Niños como iniciativa global que se prolongaría a lo largo de la década. Esta iniciativa contó con el apoyo de UNICEF y serviría de base años más tarde a la Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia.

Proyecto La ciudad de los niños (1991)

Tras la aprobación de la CDN (1989), surgen a nivel internacional una amplia variedad de iniciativas cuya finalidad es difundir y aplicar su articulado a la realidad concreta. Una referencia especial para ayuntamientos, asociaciones y movimientos educativos de América Latina y del sur de Europa, ha sido hasta hoy el proyecto denominado “La ciudad de los Niños” (*La città dei bambini*, s.f.), impulsado en 1991 por el pedagogo y artista italiano Francesco Tonucci (n. 1940), a propuesta del alcalde de Fano (Italia), su localidad natal. La titularidad institucional del proyecto corresponderá al *Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione* del *Consiglio Nazionale delle Ricerche* (Italia).

Un aspecto central de esta experiencia es el protagonismo y participación de los niños y niñas para debatir, proponer y llevar a la práctica mejoras para su ciudad. El proyecto propone a los administradores municipales una nueva filosofía de gobierno de la ciudad que toma como parámetro “el niño” en lugar del hombre-trabajador-adulto, el cual ha sido en los últimos decenios el punto de referencia central de las políticas urbanas.

A través de *La ciudad de los niños* Tonucci propone recuperar las ciudades como lugares agradables, compartidos, de encuentro e intercambio para todas las personas, ciudades donde los niños y las niñas puedan recuperar su libertad de movimiento y la posibilidad de vivir experiencias de exploración, descubrimiento y juego necesarias para su desarrollo, de ahí que el proyecto se desarrolle sobre dos ejes: promover la participación de los niños en el gobierno de la ciudad y devolver la autonomía de movimiento de los niños en los espacios públicos. (Tonucci, 2015).



Desde entonces, centenares de ayuntamientos se han inspirado en *La ciudad de los niños* y en los posteriores trabajos de Tonucci para hacer realidad en los municipios, entre otros, el artículo 12 de la CDN que reconoce el derecho del niño a ser escuchado en todos aquellos temas que le afecten, conforme a su edad y grado de madurez. El proyecto impulsado desde principios de los 90 por el pedagogo italiano contribuyó a situar la participación como uno de los pilares centrales de estas experiencias.

Casi dos décadas después, el Comité de los Derechos del Niño refiriéndose al término “participación” dirá lo siguiente:

este término ha evolucionado y actualmente se utiliza por lo general para describir procesos permanentes, como intercambios de información y diálogos entre niños y adultos sobre la base del respeto mutuo, en que los niños puedan aprender la manera en que sus opiniones y las de los adultos se tienen en cuenta y determinan el resultado de esos procesos (2009: 203).

Conferencia Hábitat II sobre Asentamientos Humanos (1996)

Otro acontecimiento internacional de especial trascendencia para el desarrollo de las políticas locales de infancia y adolescencia fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul (Turquía), del 3 al 14 de junio de 1996, también apodada “Cumbre de ciudades y pueblos”. Se centró en abordar los desafíos y oportunidades relacionados con los asentamientos humanos en un mundo cada vez más urbanizado. En ella se abogó por impulsar políticas globales orientadas a garantizar un desarrollo urbano sostenible y equitativo, destacando la importancia de la vivienda adecuada para todas las personas.

Uno de los frutos de Hábitat II fue la *Declaración de Estambul* (Naciones Unidas, 1996) en la que se resaltó la necesidad de promover asentamientos humanos sostenibles y la inclusión social, económica y ambiental en el desarrollo urbano, abordando temas como la pobreza, la falta de infraestructuras y los derechos humanos y enfatizando la participación de todos los niveles de gobierno y la sociedad civil en la planificación y gestión de los asentamientos humanos. Con relación a la infancia, Hábitat II señalará expresamente que el bienestar de los niños es el indicador máximo de un hábitat saludable, de una sociedad democrática y de la existencia de un buen gobierno.



Con anterioridad, el proyecto *La ciudad de los niños* se había extendido ya por varios países de Europa y América Latina, poniendo el acento en la capacidad de la infancia y la adolescencia de colaborar con los gestores municipales, políticos y técnicos, en la mejora urbanística y medioambiental de sus localidades, ofreciendo además experiencias que proporcionaban evidencia de ello. Hábitat II contribuyó a dar un impulso a la perspectiva de participación ciudadana en este ámbito.

Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia (1996)

Child Friendly Cities Initiative (CFCI, s.f.) es una iniciativa liderada por UNICEF que apoya a los gobiernos municipales para impulsar la garantía de los derechos de los niños en el ámbito local, utilizando como base la Convención sobre los Derechos del Niño. El objetivo de esta *Iniciativa* es promover entornos locales en los que la población entre 0 y 17 años pueda ejercer sus derechos y alcanzar su pleno desarrollo mediante la aplicación de políticas públicas eficaces basadas en los enfoques de infancia, derechos y equidad.

Su antecedente más directo fue la iniciativa *Alcaldes Defensores de los Niños*, promovida en 1990 con apoyo de UNICEF. CFCI fue presentada a nivel internacional en 1996, en el marco de la Conferencia Hábitat II de Estambul (Turquía). Desde entonces se ha ido extendiendo por países de todos los continentes, adaptándose a distintas realidades. Actualmente está presente en más de 30 países. Se trata de un destacado referente internacional para los ayuntamientos que desean impulsar políticas municipales de infancia y adolescencia.

Una *Ciudad Amiga de la Infancia* es cualquier ciudad, pueblo, comunidad o sistema de gobierno local comprometido con el impulso de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF España, s.f.). Las políticas locales alineadas con la CDN deben promover la participación infantil y adolescente, así como la colaboración entre todos los agentes sociales e institucionales implicados en el bienestar de la infancia. CFCI enfatiza que las políticas y planes locales de infancia y adolescencia deben orientarse a resultados, ser evaluables y reportar información sobre sus logros de manera transparente. En los últimos años CFCI ha redoblado sus esfuerzos para fomentar la investigación sobre las



prácticas municipales y la construcción de redes de información y colaboración entre ayuntamientos.

Cumbre del Milenio (2000)

Entre el 6 y el 8 de septiembre del año 2000 las Naciones Unidas celebraron en Nueva York la llamada Cumbre del Milenio presentada como oportunidad de impulsar una estrategia de desarrollo mundial para el siglo XXI. Fruto de esta Cumbre la Asamblea General aprobó la *Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Naciones Unidas, 2000) a través de la cual los países se comprometían a luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación de la mujer.

De esta Declaración se derivaron ocho objetivos a lograr en el horizonte del año 2015, denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, varios de ellos directamente relacionados con la mejora de las condiciones de vida de la infancia. Cada uno de estos ODM incluían metas e indicadores para realizar el seguimiento de los logros alcanzados.

En el marco de los ODM se constataron importantes avances. Entre otros, según la Organización Mundial de la Salud, el número de muertes de menores de 5 años se redujo de 12,7 millones en 1990 a 6,3 millones en 2013 y en los países en desarrollo, el porcentaje de menores de 5 años con bajo peso se redujo del 28% en 1990 al 17% en 2013. En 2015 los ODM fueron reemplazados por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que suponen un compromiso internacional de todos los países, tanto de los de bajos ingresos como de los altos y medios ingresos, para conseguir un futuro más justo y sostenible, que no deje a nadie atrás.

Figura 4. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*

- ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
 - ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal.
 - ODM 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
 - ODM 4. Reducir la mortalidad de los menores de 5 años.
 - ODM 5. Mejorar la salud materna.
-

-
- ODM 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
 - ODM 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
 - ODM 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.
-

Fuente: Naciones Unidas

Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)

Otra importante referencia internacional de las políticas locales de infancia y adolescencia es la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de NN.UU. el 25 de septiembre de 2015 con el fin de alcanzarlos en el horizonte del año 2030 (Naciones Unidas, s.f.).

La Agenda 2030 constituye un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas de todo el mundo. En un contexto de urbanización creciente y de emergencia climática los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de los que se compone abarcan un espectro amplio de temas relacionados con la sostenibilidad social y medioambiental en todo el planeta, teniendo en cuenta además el importante papel que en todo ello desempeñan las ciudades.

En comparación con la década anterior se han constatado importantes avances en la mejora de las condiciones de vida en todo el mundo, sin embargo graves obstáculos han acontecido en el transcurso de los últimos años dificultando el progreso y poniendo en riesgo las conquistas alcanzadas, concretamente a causa de la pandemia de la Covid-19 y las guerras en el Sahel, Ucrania y en Oriente Próximo, etc.. Lamentablemente, las medidas adoptadas para frenar el cambio climático están siendo insuficientes y los conflictos geopolíticos entre potencias amenazan con la posibilidad de una escalada bélica sin precedentes desde la 2ª Guerra Mundial.

Pese a todo, la Agenda 2030 y los ODS siguen siendo un marco válido para impulsar políticas que contribuyan a mejorar la vida de las personas y preservar los ecosistemas. Todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con la labor que realizan los gobiernos locales y regionales, los cuales pueden ser catalizadores del cambio para vincular los objetivos globales con las comunidades locales. Muchos



gobiernos locales de todo el mundo vienen trabajando desde 2015 para adaptar sus políticas a la Agenda 2030 e impulsar los ODS en sus territorios. Las políticas locales de infancia y adolescencia encuentran en este marco numerosos objetivos con los que alinearse.

Figura 5. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

-
- ODS 1. **Fin de la pobreza:** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
 - ODS 2. **Hambre cero:** Poner fin al hambre.
 - ODS 3. **Salud y Bienestar:** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
 - ODS 4. **Educación de calidad:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
 - ODS 5. **Igualdad de género:** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
 - ODS 6. **Agua limpia y saneamiento:** Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
 - ODS 7. **Energía asequible y no contaminante:** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.
 - ODS 8. **Trabajo decente y crecimiento económico:** Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.
 - ODS 9. **Industria, innovación e infraestructuras:** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.
 - ODS 10. **Reducción de las desigualdades:** Reducir la desigualdad en y entre los países.
 - ODS 11. **Ciudades y comunidades sostenibles:** Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.
 - ODS 12. **Producción y consumo responsables:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
 - ODS 13. **Acción por el clima:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
 - ODS 14. **Vida submarina:** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos
 - ODS 15. **Vida de ecosistemas terrestres:** Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras,
-

detener la pérdida de biodiversidad.

- ODS 16. **Paz, justicia e instituciones sólidas:** Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
 - ODS 17. **Alianzas para lograr los objetivos:** Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
-

Fuente: Adaptado de Naciones Unidas

Conferencia Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible (2016)

La Conferencia Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en Quito (Ecuador) del 17 al 20 de octubre de 2016 (Naciones Unidas, s.f.), profundizaría en las conclusiones de la conferencia anterior, en el marco de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la ONU en 2015. En esta conferencia líderes mundiales, expertos y activistas debatieron sobre la necesidad de promover ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, conviniendo adoptar para ello la denominada *Nueva Agenda Urbana* (Naciones Unidas, s.f.) en la que se establecen directrices para la planificación urbana y el derecho a la ciudad, enfatizando en la necesidad de disponer de una financiación adecuada y de adoptar respuestas organizativas eficaces.

La *Nueva Agenda Urbana* representa un ideal común respecto a la planificación y gestión de los sistemas urbanos, entendidos como un medio para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer.

(...) Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. (...)

(Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos).

Conectada con el Objetivo 11 de la Agenda 2030, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles, la *Nueva Agenda Urbana* subraya los vínculos entre la buena



urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana. Establece cinco pilares de aplicación principales: 1) políticas urbanas nacionales; 2) legislación y normativas urbanas; 3) planificación y diseño urbano; 4) economía local y finanzas municipales; y 5) implementación local.

Figura 6. Cuadro-resumen de hitos internacionales de especial relevancia para el desarrollo de los derechos de la infancia y las políticas locales de infancia y adolescencia

Año	Hitos
1924	Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (Sociedad de Naciones)
1945	Creación oficial de las Naciones Unidas
1946	Creación del Foro Internacional de Emergencia de la Infancia (ICEF), más adelante UNICEF
1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos
1953	El ICEF se conforma como agencia especial de Naciones Unidas, pasando a denominarse UNICEF
1959	Declaración de los Derechos del Niño
1966	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
1968	Conferencia Internacional de Derechos Humanos, en Teherán (Irán)
1973	La OIT aprueba la Convención 138 sobre trabajo infantil
1974	Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia y conflicto armado
1979	Año Internacional del Niño
1985	Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)
1989	Convención sobre los Derechos del Niño
1990	Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia)
1990	Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (Nueva York, EE.UU.)
1990	Iniciativa Alcaldes Defensores de los Niños

1991	Proyecto La ciudad de los niños (Francesco Tonucci)
1996	Conferencia Hábitat II sobre Asentamientos Humanos (Estambul, Turquía)
1996	Presentación de la Iniciativa Internacional Ciudades Amigas de la Infancia (UNICEF)
2000	Cumbre del Milenio (Nueva York, EE.UU).
2015	Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible
2016	Conferencia Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible (Quito, Ecuador)

Fuente: elaboración propia

III. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

En España, tras la aprobación de la CDN, se pueden distinguir cuatro periodos en el desarrollo de las políticas locales de infancia y adolescencia: los años 90 serán un periodo de recepción de la Convención, en la década del 2000 se apreciará una progresiva institucionalización hasta 2008, año en el que estalló la crisis económica y que abriría una tercera etapa hasta 2014 y que a partir de su final daría lugar a una fase de recuperación. Antes de detenernos en cada una de estas etapas es necesario hacer referencia al contexto anterior al de la Convención coincidente con el final de la dictadura franquista y los primeros años del nuevo periodo democrático.

III.1. Antecedentes previos a la aprobación de la CDN: los años 70 y 80

Los años 70 y 80 del siglo XX fueron décadas de grandes cambios políticos y sociales que incluirían el fin de la dictadura franquista (1939-1975), la transición a la democracia (1975-1978) y el desarrollo del nuevo *Estado social y democrático de Derecho* cuyo marco es la Constitución aprobada en referéndum en 1978. El texto constitucional se refiere a la protección de la familia y la infancia en los siguientes términos:

1. *Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*
2. *Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.*



3. *Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.*

4. *Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos* (Constitución Española, 1978)

Al comienzo del nuevo periodo democrático ya existían movimientos ciudadanos y de renovación pedagógica que actuaban a favor de los derechos de la infancia. También en este periodo el movimiento asociativo vecinal y el municipalismo desempeñaron un importante papel en la mejora de las condiciones de vida de la población liderando las grandes remodelaciones de vivienda y urbanismo que tuvieron lugar en aquella época.

Gracias al impulso de asociaciones de vecinos y ayuntamientos se pusieron en marcha servicios de educación, sanidad, cultura, deportes, etc., derivados de los derechos reconocidos por la Constitución y las nuevas leyes democráticas. El “enfoque de derechos”, que tan importante será en la configuración de las políticas locales de infancia y adolescencia a partir de la CDN, tiene antecedentes no solo internacionales, sino también en los procesos internos de países que, como España, intentaban avanzar en su modernización democrática.

III.2. Periodo de recepción: Años 90

A partir de la aprobación de la CDN, al igual que en otros países de Europa e Iberoamérica, en España instituciones y organizaciones de la sociedad civil se propusieron llevar a la práctica sus principios y su articulado en el ámbito local. La primera mitad de los años 90 son años de recepción de la CDN y de toma de conciencia sobre el papel de los alcaldes y los ayuntamientos en la aplicación de los derechos de la infancia. Las modernas políticas locales de infancia y adolescencia irán tomando forma sobre todo en la segunda mitad de la década.

A principios de los 90 suscitarán especial interés las iniciativas *Alcaldes Defensores de los Niños* y el proyecto *La ciudad de los niños*, impulsado por el pedagogo italiano Francesco Tonucci. Entidades civiles como *Acción Educativa*, asociación nacida en 1975 con el objetivo de impulsar la renovación pedagógica en España, desempeñarán un importante papel a nivel de sensibilización y divulgación de los derechos de la infancia.



En 1994 nació, con sede en la ciudad de Barcelona, una plataforma de colaboración entre ayuntamientos cuya influencia se dejará notar en lo sucesivo en las políticas locales de infancia y adolescencia, se trata de la *Asociación Internacional de Ciudades Educadoras* (AICE, s.f.), entidad sin ánimo de lucro constituida por gobiernos locales comprometidos con la *Carta de Ciudades Educadoras* (AICE, s.f.), hoja de ruta de las ciudades que componen esta asociación. Su número de miembros asciende actualmente a unas 500 ciudades de 35 países, organizándose en secciones de país, como es el caso de la española *Red Estatal de Ciudades Educadoras (RECE)*.

La AICE-RECE promoverá en España el concepto de “ciudad educadora”, ciudad que asume la educación como una responsabilidad compartida y transversal, que va más allá de las instituciones educativas formales. Se trata de municipios que integran la educación como perspectiva y práctica aplicable en todos los aspectos de la cotidianidad local, promoviendo el desarrollo integral de sus habitantes a lo largo de toda la vida. En el seno de esta asociación-red se impulsarán distintos grupos temáticos, muchos de ellos relacionados con los derechos y el bienestar de la infancia y la adolescencia.

A lo largo de la última década del siglo XX se irán incorporando a las Administraciones Locales personas jóvenes con experiencia de participación en movimientos asociativos y/o partidos políticos. Lo harán en calidad de concejales y concejalas o de personal técnico municipal, con titulaciones en Trabajo Social, Psicología, Animación Sociocultural, Educación Social y otras licenciaturas y diplomaturas afines. Ellos y ellas tendrán una función importante en la concreción práctica de los enfoques de infancia y derechos en las políticas municipales, demostrando especial sensibilidad hacia la participación infantil y adolescente en la gestión pública de la ciudad.

III.3. Periodo de institucionalización: Años 2000

A principios del siglo XXI ya existían en España varias decenas de ayuntamientos con propósitos claros y explícitos para promover los derechos de la infancia en sus municipios. Una característica que aparece tempranamente en las políticas locales de infancia y adolescencia es la colaboración entre ayuntamientos, sobre la base de encuentros intermunicipales, intercambios de buenas prácticas y formación compartida.



La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, s.f.) facilitará la difusión de estas experiencias.

En estos años las prioridades consistieron en dar a conocer a la población y sensibilizar acerca de los derechos de la infancia recogidos en la CDN, potenciar la visibilidad de la infancia y la adolescencia en los municipios como sujetos de derecho e impulsar la participación de niños, niñas y adolescentes como uno de los principales pilares sobre los que se construyen este tipo de políticas. Fueron años en los que el concepto “infancia” empezó a ser visible en la denominación de las concejalías municipales y en los que se fueron aprobando presupuestos específicos para este “nuevo” ámbito de actuación.

En el año 2001 UNICEF España puso en marcha el Programa Ciudades Amigas de la Infancia (UNICEF España, s.f.) con apoyo ministerial, de la Federación Española de Municipios y Provincias y del Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA, s.f.), este último creado mediante convenio entre UNICEF España y la Universidad Autónoma de Madrid. Estas instituciones vienen desde entonces formando parte de la Secretaría Permanente de Ciudades Amigas de la Infancia, a la que se uniría poco después, durante algún tiempo, el consorcio de ayuntamientos denominado Red Local de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, plataforma refundada años más tarde como Red de Infancia y Adolescencia (RIA, s.f.).

En la primera mitad de los años 2000 este programa convergerá progresivamente con los ayuntamientos que ya estaban trabajando en esa línea y a partir de ese momento comenzará una trayectoria de colaboración que llega hasta nuestros días. El diálogo entre los ayuntamientos y el “Programa CAI” será fructífero, contribuyendo a construir los criterios básicos que deberían guiar las políticas locales de infancia y adolescencia en adelante. De hecho, no es fácil encontrar en España experiencias de colaboración sostenidas en el tiempo entre una organización vinculada al sistema de Naciones Unidas y las Administraciones Locales, con apoyos continuados al más alto nivel gubernamental y de estructuras municipalistas y universitarias.⁶

⁶ Hay que poner en valor el enorme compromiso demostrado por las personas que han participado en este proceso, tanto desde UNICEF España, como de los ayuntamientos implicados y las organizaciones que

III.4. Periodo de crisis: 2008-2014

La crisis financiera internacional que arrancó en Estados Unidos en 2007-2008 y tuvo fuertes repercusiones en España supuso un duro golpe para las políticas municipales, debido a los amplios recortes que sufrieron los presupuestos de los ayuntamientos. En aquel momento muchas políticas sociales se vieron afectadas negativamente, incluidas las relacionadas con la infancia y la adolescencia, frenando radicalmente el periodo de expansión que habían experimentado hasta entonces.

La crisis duraría un lustro, hasta 2013-2014, aproximadamente, pero en su recta de salida estas y otras políticas locales se vieron afectadas por otro acontecimiento adverso derivado de ella, la aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. El gobierno central justificó esta nueva norma por la necesidad de controlar de manera más estricta el gasto de los ayuntamientos, al precio de introducir más rigidez y burocracia en los procedimientos presupuestarios y administrativos y de generar confusión respecto a qué tipos de actuaciones podían o no impulsar los ayuntamientos en virtud de sus competencias. Esta situación dificultó las políticas locales que, como las de infancia y adolescencia, pretendían ofrecer respuestas integrales a las necesidades de la población incidiendo en distintos aspectos de su realidad (educación, salud, cultura, urbanismo, medio ambiente, etc.).

Esta ley sigue vigente en la actualidad y, si bien es cierto que se han ido suavizando las rígidas interpretaciones que al principio de su aprobación hacían algunos interventores/as municipales, no es una norma que ayude a impulsar las políticas locales de infancia y adolescencia. Pese a todo, incluso durante el periodo de crisis, siguió aumentando el número de municipios que apostaban por impulsar este tipo de políticas locales.

han acompañado y ofrecido su respaldo al Programa CAI. Resulta difícil imaginar que estas políticas puedan seguir avanzando en el futuro si no dependen de personas que, además de estar cualificadas y contar con condiciones laborales propicias, tengan un fuerte compromiso moral con los derechos de la infancia.



III.5. Periodo de recuperación relativa: de 2014 en adelante

Superada oficialmente la crisis, el número de ayuntamientos que implementan políticas locales de infancia y adolescencia ha seguido aumentando, lo que es un indicativo de que se trata de una línea de actuación que ha alcanzado un cierto nivel de consolidación en las agendas municipales. En los primeros momentos, tras la crisis económica, las prioridades de los ayuntamientos se enfocaron en lograr la estabilización de sus programas y servicios.

Sin embargo, los presupuestos y las estructuras municipales encargadas de dinamizar estas políticas no parecen haber experimentado en muchos casos un fortalecimiento o un nuevo impulso significativos. Si bien no existen aún estudios rigurosos al respecto, no es aventurado señalar que desde el comienzo de la crisis hasta hoy las condiciones de rigidez administrativa, precariedad presupuestaria y la falta de personal lastran el desarrollo de estas políticas.

Dentro de este cuarto periodo la pandemia de la Covid-19, entre 2020 y 2023, añadió un nuevo intervalo de excepcionalidad que ha tenido más implicaciones sociales que institucionales, pues tras un periodo de crisis y adaptación fueron recuperándose y normalizándose las dinámicas anteriores a la pandemia. Durante esos tres años la dinámica de funcionamiento de los ayuntamientos sufrió importantes alteraciones, motivadas principalmente por las medidas de distanciamiento social y restricciones a la movilidad. Como no podía ser de otra manera, esto alteró los planes y programas municipales de infancia y adolescencia, pero muchos ayuntamientos hicieron esfuerzos para seguir trabajando en ellos, adaptándose a la situación conforme a sus posibilidades, teniendo en cuenta, además, que los niños, niñas y adolescentes eran uno de los sectores de la población más perjudicados por la situación de pandemia.

Superadas las medidas de excepcionalidad, tocaba de nuevo volver a estabilizar el funcionamiento de los ayuntamientos. Siguió aumentando el número de los que acudían a UNICEF España manifestando su interés en impulsar políticas locales de infancia y adolescencia según el modelo de Ciudades Amigas de la Infancia. Pero las condiciones de precariedad para el desarrollo de estas políticas no diferían demasiado de las que existían antes de la pandemia, incluso en distintos casos parecían agravarse. Por parte de UNICEF España se acentuó el énfasis en el seguimiento y evaluación de estas políticas



mediante indicadores, con la implementación de una plataforma informática de gestión de datos, y se apoyó en especial el trabajo de los ayuntamientos en torno a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

III.6. El Reconocimiento Ciudades Amigas de la Infancia

Por motivos de espacio no es este el lugar para explicar con detalle la organización y los criterios tanto de la Iniciativa CAI en su conjunto, como de la organización y criterios del *Reconocimiento*, aspectos que pueden ser consultados directamente en la web ciudadesamigas.org que UNICEF España mantiene a tal efecto. Pero sí mencionaremos algunos aspectos especialmente relevantes.

A lo largo de algo más de dos décadas la Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia viene proporcionando apoyo a los ayuntamientos que desean impulsar en sus municipios políticas locales de infancia y adolescencia basadas en un enfoque de derechos mediante actividades formativas, manuales y guías metodológicas, congresos y encuentros periódicos, boletines de noticias, mediación ante instancias nacionales y europeas y el denominado “Reconocimiento Ciudades Amiga de la Infancia”, siendo esta una de sus principales líneas de actuación, a través de la cual es posible, entre otras cosas, realizar un cierto cómputo del número de ayuntamientos que desarrollan políticas locales de infancia y adolescencia.

Actualmente, son cerca de 301 los ayuntamientos que mantienen vigente el Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia. Puede parecer un número relativamente bajo, teniendo en cuenta que en España existen 8.130 municipios, pero en términos de población, representan aproximadamente el 50% de los niños, niñas y adolescentes residentes en España, según datos de UNICEF España.

Dicho *Reconocimiento* sigue un patrón metodológico inspirado en los sellos de gestión de la calidad⁷. Es una manera de poner en valor el trabajo que los ayuntamientos realizan a favor de sus niños, niñas y adolescentes, demostrando competencia en su gestión. Mediante convocatorias periódicas organizadas por UNICEF España los

⁷ Tipos ISO, EFQM, etc.

ayuntamientos presentan sus candidaturas para que sus políticas sean evaluadas por un comité técnico y por la Secretaría Permanente de la Iniciativa CAI. Si la evaluación es positiva se les concede el *Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia*, para que haga de él uso público. El reporte de la evaluación y el Reconocimiento suelen ir acompañados de recomendaciones de mejora.

El interés de la Iniciativa CAI por la evaluación de las políticas locales de infancia y adolescencia aparece tempranamente en los años de institucionalización previos a la crisis económica de 2008. De hecho, entre 2006 y 2007, a través del IUNDIA y con la activa colaboración de los ayuntamientos que formaban parte de la Red Local de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, se impulsó la elaboración de un amplio sistema de indicadores.

Pronto se pudieron constatar las dificultades estructurales de los ayuntamientos para avanzar en la aplicación de indicadores a las políticas y planes locales de infancia y adolescencia. Este tipo de gestión es útil para realizar evaluaciones precisas, pero exige a los ayuntamientos incorporar una cultura de gestión basada en datos hasta hoy poco desarrollada y unificada en el conjunto de los municipios españoles. Esta necesidad se vuelve más compleja cuando no se dispone de herramientas informáticas adecuadas y, además, se debe incorporar a todas las áreas y concejalías de un ayuntamiento que gestionan servicios y programas dirigidos, directa o indirectamente, a la población infantil y adolescente.

Aunque se hizo un gran esfuerzo, la crisis de 2008 detuvo este propósito de planificación y evaluación basados en indicadores, pues la política de recortes presupuestarios no facilitaba seguir profundizando en esa línea. No hay que olvidar que la gestión de la información es una tarea costosa que implica bastantes horas de trabajo del personal municipal -y de las entidades en las que externalizan servicios- y, dada la debilidad de las plantillas municipales, bajo las condiciones de la crisis se imponía centrar los esfuerzos en la intervención social y no tanto en su *datificación*.

Como alternativa, el Programa CAI acordó con los ayuntamientos no hacer de los indicadores un requisito obligatorio para obtener el *Reconocimiento* aunque se aprobó



introducir otras condiciones que debían servir para mejorar la gestión de estas políticas; los más relevantes fueron:

1. Crear y apoyar el funcionamiento de órganos municipales de participación infantil y adolescente permanentes.
2. Contar con planes locales de infancia y adolescencia, elaborados y gestionados participativamente, respaldados por diagnósticos de la realidad del municipio y memorias de actuación de las actuaciones precedentes.
3. Disponer de estructuras internas de coordinación técnica entre las distintas áreas y/o concejalías municipales.

De esta forma, los ayuntamientos podían obtener un *Reconocimiento* válido para un periodo de cuatro años, al cabo del cual el ayuntamiento podía presentar de nuevo su candidatura para renovarlo, siempre que a mitad del periodo hubiera presentado un informe intermedio sobre el desarrollo de su plan local de infancia y adolescencia. Sobre esta base, a partir de 2015 se fueron definiendo nuevos criterios y procedimientos para la obtención del *Reconocimiento*, retomando la importancia de avanzar en la evaluación de las políticas y planes municipales mediante la aplicación de indicadores, conforme a un sistema flexible, adaptado a distintas realidades municipales, y una plataforma informática de gestión de datos.

III.7. Fortalezas, debilidades y retos de futuro

De la trayectoria histórica de los ayuntamientos españoles en materia de políticas locales de infancia y adolescencia pueden extraerse algunas conclusiones respecto a sus fortalezas, debilidades y retos de futuro.

i. Fortalezas estructurales

1. Cuentan con el aval de las NN.UU., respaldadas por un tratado internacional con fuerza jurídica vinculante y por organismos que vigilan y promueven su aplicación.
2. Implican a los gobiernos y a las administraciones públicas a distintos niveles. Son políticas conectadas a una amplia arquitectura jurídica e institucional.
3. Son de naturaleza flexible ya que tienen en cuenta las condiciones de partida políticas, económicas y culturales de cada territorio, adaptándose a distintas realidades.

4. Abordan de manera integral las necesidades relacionadas con los derechos, el desarrollo, las necesidades y las demandas de la población infantil y adolescente.
5. Exigen esfuerzos de transversalidad, pues deben coordinar el trabajo de distintas concejalías municipales así como el de distintos tipos de profesionales, instituciones y entidades ciudadanas.
6. Son participativas, pues tienen en cuenta la opinión y las propuestas de la población infantil y adolescente, de sus familias y de otros agentes sociales e institucionales.
7. Contribuyen a la educación política y democrática de la infancia y la adolescencia, pero también de las personas adultas con un enfoque de gobernanza sostenido en el diálogo y la construcción de amplios consensos.
8. Estas políticas representan un estímulo moral para las personas adultas, contribuyendo a fortalecer su compromiso con los derechos y el bienestar de la infancia y la adolescencia.

ii. *Debilidades estructurales*

1. Las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias depende de una multiplicidad de factores, algunos de los cuales pueden ser afectados eficazmente por las actuaciones de los ayuntamientos, pero otros no, o en mucha menor medida. Es imprescindible, por tanto, tener en cuenta el papel que desempeñan otras administraciones públicas (provinciales, regionales, de ámbito estatal), responsables de políticas educativas, sanitarias, de empleo, medioambientales, etc. que inciden en la infancia y la adolescencia de cada localidad. Todos estos niveles deberían articularse mejor mediante estrategias integrales que impliquen la necesaria coordinación de las competencias de cada administración.
2. Las niñas, niños y adolescentes tienen poca o nula capacidad para constituirse por sí solos en grupos sociales políticamente influyentes. Para lograr respuestas a sus necesidades requieren de la mediación de personas adultas: familiares, educadores/as, sanitarios/as, técnicos/municipales, jueces y policías, representantes políticos, activistas sociales, periodistas, sociólogos/as, psicólogos/as, etc. El avance de sus derechos exige que a su alrededor existan personas adultas con altos niveles de convicción, preparación y compromiso.
3. La participación infantil y adolescente es uno de los pilares de estas políticas pero es difícil encontrar modelos de participación que vinculen masiva y



establemente a los niños, niñas y adolescentes de un municipio, de ahí que en numerosas ocasiones las prácticas de participación sean cualitativamente muy ricas, pero su alcance llega a un reducido número de personas. Esto varía de unos municipios a otros, según sus características, pero lo cierto es que faltan procedimientos normalizados que garanticen, de manera estable, el derecho a que las opiniones, propuestas y decisiones de los niños, niñas y adolescentes tengan que ser escuchados y tenidos en cuenta por los gobernantes.

4. La flexibilidad de la que gozan las políticas locales de infancia y adolescencia es, a veces, un inconveniente si detrás de implementaciones de bajo perfil se ocultan otras prioridades o falta de liderazgo para impulsar una política eficaz. De ahí que la observación de las políticas concretas de los gobiernos locales debe tener en cuenta, no ya solo los factores concretos con los que se justifican sus límites, sino también las oportunidades y potencialidades desaprovechadas. Para ello es fundamental el acompañamiento y apoyo críticos que puedan ejercer instituciones nacionales e internacionales, ONGs y otras entidades ciudadanas.
5. La burocracia municipal creciente, la falta de renovación generacional de las plantillas municipales, junto con el estancamiento de presupuestos y la escasa dotación de personal impiden que las políticas locales de infancia y adolescencia puedan desempeñar el papel transformador que inicialmente se esperaba de ellas. Sin embargo, muchas de las respuestas que los niños, niñas y adolescentes necesitan dependen de sus relaciones con el entorno familiar y local en las que los ayuntamientos podrían incidir con especial eficacia si dispusieran de más medios y competencias.

iii. Retos de futuro

1. **Prevenir todas las formas de violencia contra la infancia:** Muchos niños, niñas y adolescentes son víctimas de alguna forma de violencia a lo largo de su vida, sin que la sociedad perciba con claridad el problema que les afecta, con frecuencia oculto en las relaciones familiares o de sus entornos cercanos. Debe ser una prioridad prevenir estas situaciones e intervenir en ellas tempranamente.⁸

⁸ En fechas próximas a la elaboración de este artículo UNICEF España ha presentado públicamente un Modelo de Prevención Local de la Violencia contra la Infancia y Adolescencia (UNICEF España, 2024).

- 2. Fomentar la investigación:** A lo largo de más de tres décadas en España se ha realizado un importante trabajo a favor de la difusión y aplicación de los derechos de la infancia en los municipios y se han promovido numerosas experiencias de participación de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, escasea la literatura que sistematice y evalúe esta realidad, así como estudios específicos sobre distintos temas que afectan a la infancia y la adolescencia en cada municipio. Un primer desafío, por tanto, consiste en dar impulso a las investigaciones diagnósticas, de procesos y de impacto. Las universidades pueden encontrar en estos municipios un terreno abonado para que sus estudiantes e investigadores realicen estudios en colaboración con los ayuntamientos.
- 3. Impulsar la formación:** La formación del personal técnico municipal fue durante los años 2000 un aspecto de las políticas locales de infancia y adolescencia al que se le prestó bastante atención, para decaer a partir de la crisis económica de 2008. Actualmente, se aprecia la necesidad de retomar la formación del personal técnico y, muy especialmente, de los cargos políticos municipales. La formación debería plantearse objetivos más allá de sentar las bases de estas políticas en torno a la CDN, la participación infantil y adolescente o la elaboración y gestión de planes municipales. Actualmente, se necesitan estrategias de formación permanente que permitan abordar y profundizar de manera progresiva en problemáticas complejas que afectan a la infancia y la adolescencia de los municipios y a sus familias, relacionadas con la salud mental, el abandono escolar, los conflictos familiares, la perspectiva de género, el uso de tecnologías, la radicalización ideológica, etc. También aquí hay opciones de colaboración entre universidades y ayuntamientos.
- 4. Potenciar la participación:** La participación infantil y adolescente, además de contar con órganos municipales formales, puede canalizarse creativamente a través de muchas otras vías y actividades, implicando de manera flexible a centros educativos, asociaciones locales, etc. Además, es recomendable explorar la posibilidad de que la participación, como metodología pedagógica, se pueda incorporar de manera estable al currículo escolar. En España las competencias en materia de Educación están transferidas a las Comunidades Autónomas, por eso ayudaría su colaboración en este aspecto con ayuntamientos y centros educativos.



5. **Reforzar las estructuras municipales:** El alcance y calidad de las políticas de infancia y adolescencia depende de que las estructuras de gestión técnica de los ayuntamientos cuenten con personal suficiente, estable y cualificado. En muchas localidades es necesario rejuvenecer y reforzar las plantillas de personal municipal que trabaja con niños, niñas y adolescentes. La externalización de servicios ha dotado de flexibilidad a los ayuntamientos, pero a veces también han debilitado las estructuras internas. Las personas jóvenes contratadas por proyectos a través de empresas licitadoras no cuentan con estabilidad laboral lo que, además de perjudicarlas, afecta negativamente a la continuidad de los procesos de trabajo y, de modo especial, a la construcción de vínculos con niños, niñas y adolescentes.
6. **Fortalecer el seguimiento y evaluación:** El seguimiento y la evaluación de los planes locales de infancia y adolescencia son factores críticos para la mejora continua de estas políticas. Los avances deberían plantearse tanto en materia de gestión de datos, como de análisis, reflexión, debate y toma de decisiones. Hoy estos procesos adolecen de falta de metodología, protocolos y herramientas compartidas por todas las áreas y concejalías de un ayuntamiento.
7. **Recuperar la dimensión global:** Es necesario sensibilizar y abrir el debate sobre los problemas globales que afectan a la Humanidad y su repercusión en las infancias y adolescencias. La emergencia climática, las migraciones masivas, la violencia armada y de género... Un excesivo *localismo* de las políticas locales de infancia y adolescencia cierra la mirada sobre los niños, niñas y adolescentes del entorno inmediato, pero hay que recordar que los derechos de la infancia son para todas las infancias de todos los países. En particular, es importante reactivar la solidaridad de los municipios con los menores víctimas de las guerras, así como con los niños migrantes, tanto si están acompañados como si no, y con los solicitantes de asilo y refugio.

IV. ENFOQUES IMPLICADOS EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Las expresiones “enfoque”, “perspectiva” o, incluso, “mirada” aplicadas a las políticas públicas deben entenderse como puntos de vista que destacan determinados valores y agendas susceptibles de aplicación transversal, de modo que todas las acciones vinculadas a esa política sean coherentes con ellos. Una característica de nuestro tiempo



es que el dinamismo social va haciendo aparecer nuevos *enfoques* que los partidos políticos, el legislador y las administraciones públicas deben tener en cuenta en el diseño y gestión de sus políticas. De ahí que sea acertado señalar que las políticas actuales deben responder a *criterios multifocales*, lo cual dota a las políticas públicas de mayor riqueza conceptual, pero también de una complejidad creciente para ponerlas en práctica.

IV.1. Enfoques de infancia, derechos y equidad

Los tres primeros enfoques que deben tener en cuenta las políticas locales de infancia y adolescencia son “infancia”, “derechos” y “equidad”. Estas categorías se utilizan flexiblemente en la literatura relativa a estas políticas, a veces como expresiones yuxtapuestas y otras de manera intercambiable. A efectos de clarificación, se proponen las siguientes explicaciones:

- a) **Enfoque de Infancia:** El principal grupo beneficiario de estas políticas está compuesto por personas entre 0 y 17 años de edad, lo que no impide que también se beneficien de ellas las personas adultas, siempre que prevalezca el *interés superior del niño* como principio que informa la jerarquía de intereses y prioridades. El enfoque de infancia se centra en los derechos y necesidades de la población cuyas edades se sitúan por debajo de la mayoría de edad, promoviendo su desarrollo integral y bienestar.
- b) **Enfoque de Derechos:** Los niños, niñas y adolescentes son *sujetos de derechos*, lo cual significa que los Estados están obligados a garantizar los derechos objetivados jurídicamente en los tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, y las leyes de cada país, así como a orientar sus políticas hacia la protección y empoderamiento de la infancia y la adolescencia en tanto que ciudadanos y ciudadanas cuyas necesidades, intereses, demandas y propuestas deben tenerse en cuenta en las decisiones políticas y técnicas.
- c) **Enfoque de Equidad:** Se refiere a la aplicación del derecho de manera justa, atendiendo a las características particulares de las personas y de sus circunstancias. En un marco de igualdad de derechos los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados en su diversidad, de tal modo que las políticas públicas se adapten a ella teniendo en cuenta el interés superior del niño.



IV.2. Otros enfoques complementarios

A las políticas y los planes locales de infancia y adolescencia se han ido incorporando progresivamente otros enfoques, perspectivas o miradas, conforme la sensibilidad de la ciudadanía exige tener en cuenta distintos valores y agendas de cambio social. En la figura 7 se exponen las más comunes:

Figura 7. *Otros enfoques aplicados a las políticas locales de infancia y adolescencia*

Enfoque de Inclusión	Atención a los derechos de las personas en situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión social por diferentes razones: pobreza, sexo/género, procedencia nacional, pertenencia étnico-cultural, discapacidad, enfermedad, lugar de residencia, etc.
Enfoque de Sexo/Género	Atención a los derechos de las personas de distinto sexo, orientación sexual e identidad de género.
Enfoque Comunitario	Atención a las capacidades y potencialidades de apoyo mutuo que proporciona el entorno social próximo a las personas, principalmente el vecindario, el tejido asociativo y la ciudadanía en general, con la colaboración de profesionales y administraciones públicas.
Enfoque de Familia	Atención al papel de las familias en la crianza, protección y cuidado de sus miembros, teniendo en cuenta los derechos y obligaciones que las leyes asignan a los progenitores.
Enfoque de Sostenibilidad	Atención a la protección y cuidado de la biodiversidad y del medio ambiente urbano y natural, en un marco de relaciones sociales equitativas.
Enfoque de Interculturalidad	Atención a los derechos y características particulares de personas y colectivos de distintas nacionalidades y/o características étnico-culturales.
Enfoque Intergeneracional	Atención a las relaciones entre personas de distintas generaciones, con especial consideración hacia las personas mayores, en un marco de diálogo, respeto, confianza y apoyo mutuo.

Fuente: elaboración propia

IV.3. La importancia de los vínculos y de los cuidados

Siguiendo a Gilligan (2016), es posible una ética del cuidado basada en la empatía, las conexiones interpersonales y la ética de la responsabilidad. Las políticas locales de infancia y adolescencia tienen un componente relacional al que es necesario dar relieve y poner en valor. No se trata tanto de proponer algo nuevo sino de crear conciencia de algo que ya existe y que puede ser potenciado. La protección y el bienestar de niños, niñas y adolescentes depende en gran medida de las relaciones y vínculos que establece con otras personas y con su entorno en general. Las actuaciones que los ayuntamientos realizan en su favor pueden *leerse* desde este punto de vista, es decir, por la riqueza de las interacciones que ofrecen y su contribución a la construcción de vínculos sociales que contribuyan al desarrollo integral y equilibrado de la población infantil y adolescente.

Al mismo tiempo, son políticas que exigen una especial sensibilidad, basada en una relación de cuidado en la que prevalece el *interés superior del niño*. La ética y cultura del cuidado va más allá de la protección jurídica del menor y de la provisión de recursos materiales o institucionales (educativos, sanitarios, etc.) que contribuyan a su bienestar, pues añade una dimensión en la que son importantes los aspectos emocionales y transmitir a través de la *actitud* interés por la persona, respeto, confianza y afecto. En estas políticas *la actitud es una aptitud*, o competencia, que debe ser cultivada en la cualificación de las personas que trabajan con y por la infancia y la adolescencia.

Buena parte de nuestro bienestar vs. malestar, físico y psicológico, depende de las *interacciones* que establecemos con otras personas, con miembros de nuestra familia, del vecindario, con amigos, con compañeros de trabajo, de estudios, de asociación, etc. Esas interacciones se desarrollan dentro de un ecosistema físico y sociocultural y tienen un contexto específico familiar, laboral, educativo, comunitario... Nuestra interacciones, por pequeñas que sean, nos moldean al mismo tiempo que contribuyen, de algún modo y hasta cierto punto, a la reproducción y/o a la transformación del mundo en el que vivimos.

Las interacciones se transforman en *vínculos* cuando se implican valores, afectos, roles, normas, actitudes y pautas de conducta, un conjunto heterogéneo de elementos de



naturaleza psicosocial que configuran un *código de información* que define las características de cada tipo de vínculo y de cada vínculo concreto. La palabra vínculo puede ser un tanto abstracta pero enseguida comprendemos qué significa si le añadimos contexto: familiar, amoroso, de amistad, laboral, educativo, asociativo, vecinal, etc.

Nuestro mayor o menor grado de bienestar depende del funcionamiento de nuestros vínculos, así como también nuestra resiliencia y capacidad de afrontar la adversidad dependen de las características de nuestra *red social*, que es una red de vínculos regidos por códigos. El malestar que muchas personas manifiestan en nuestras sociedades puede relacionarse con crisis de vinculación que no encuentran alternativas adecuadas. Los problemas de vinculación pueden interpretarse como dificultades en la composición de los códigos que ordenan nuestras relaciones. La confusión es fuente de dolor emocional.

El municipio es una categoría que delimita un espacio físico, político y social. Los ayuntamientos, como parte de la estructura de un Estado, son la institución local que administra y gobierna el municipio. Las actividades que desarrollan influyen en cómo se establecen las relaciones e interacciones entre las personas, afectando a las características que conforman los vínculos entre ellas, lo cual implica intervenir de algún modo en los *códigos* que rigen u organizan sus relaciones. La calidad y fortaleza de una sociedad democrática fundamentada en los derechos humanos puede relacionarse con su capacidad para armonizar la diversidad. Los ayuntamientos tienen la oportunidad de contribuir a ello cuando promueven infraestructuras urbanísticas, preparan las fiestas patronales del municipio, impulsan actividades deportivas, gestionan servicios de protección social, promueven actividades de ocio o campañas de sensibilización, entre otras muchas actividades.

Los usos de la información y de la comunicación que ponen en práctica los ayuntamientos y las personas que en ellos trabajan son un elemento de especial importancia en la construcción de los códigos que estructuran vínculos. En las políticas locales de infancia y adolescencia es fundamental saber comunicarse y dialogar de manera empática con niños, niñas y adolescentes.

La salud de los vínculos está directamente relacionada con la calidad de los cuidados. “Cuidar”, según el diccionario de la lengua española significa asistir, guardar, conservar



pero también poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de algo, entre otras acepciones (RAE, s.f.). En las políticas locales de infancia y adolescencia implica poner cuidado en las relaciones con los niños, niñas y adolescentes, es decir, prestarles atención, con sensibilidad, respeto, empatía y afecto.

El movimiento feminista ha aportado a la sociedad la crítica a la cultura patriarcal tradicional de los cuidados, la cual establece un rígido reparto de roles entre hombres y mujeres con relación al cuidado. El feminismo, al tiempo que ha puesto en valor esta cultura reivindica un reparto igualitario de las responsabilidades (Cadahia, 2024; Carrasco y Rodríguez, 2023; Llopis, 2021; VV.AA., 2021; Carrasco et al. 2018; Baker, 2014).

El ecologismo es otro de los grandes movimientos sociohistóricos que están contribuyendo a la transformación de las sociedades. Respecto a la cultura medioambiental tradicional supone la crítica del modelo de desarrollo industrial y de las concepciones instrumentales y extractivistas de la Naturaleza para poner en valor la biodiversidad, el respeto a otras formas de vida y el cuidado en general de los ecosistemas (Pérez Jiménez, 2020; Castro, 2016; Ballesteros, 1995).

Las políticas locales de infancia y adolescencia llevan implícita una cultura igualitaria y ecológica de los cuidados en tanto que fomentan:

- a) **El cuidado de uno/a mismo/a:** promueven la responsabilidad personal y el aprendizaje permanente para desarrollar autonomía en el cuidado de la salud física y mental; para ello los ayuntamientos realizan actividades de sensibilización y formación en materia de nutrición, usos de las tecnologías, relaciones afectivo-sexuales, consumo de alcohol y de otras sustancias, educación vial, etc.
- b) **El cuidado de otras personas:** promueven valores de solidaridad, cooperación y apoyo mutuo para atender las necesidades de otras personas y proteger sus derechos; los ayuntamientos impulsan actividades relacionadas con temas sociales y ambientales, actividades de voluntariado, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, de acogida y apoyo a personas refugiadas e inmigrantes, sin hogar, etc.
- c) **El cuidado del entorno natural y urbano:** promueven el civismo y el comportamiento responsable respecto al hábitat y el medioambiente; los ayuntamientos promueven la participación infantil y adolescente en la mejora

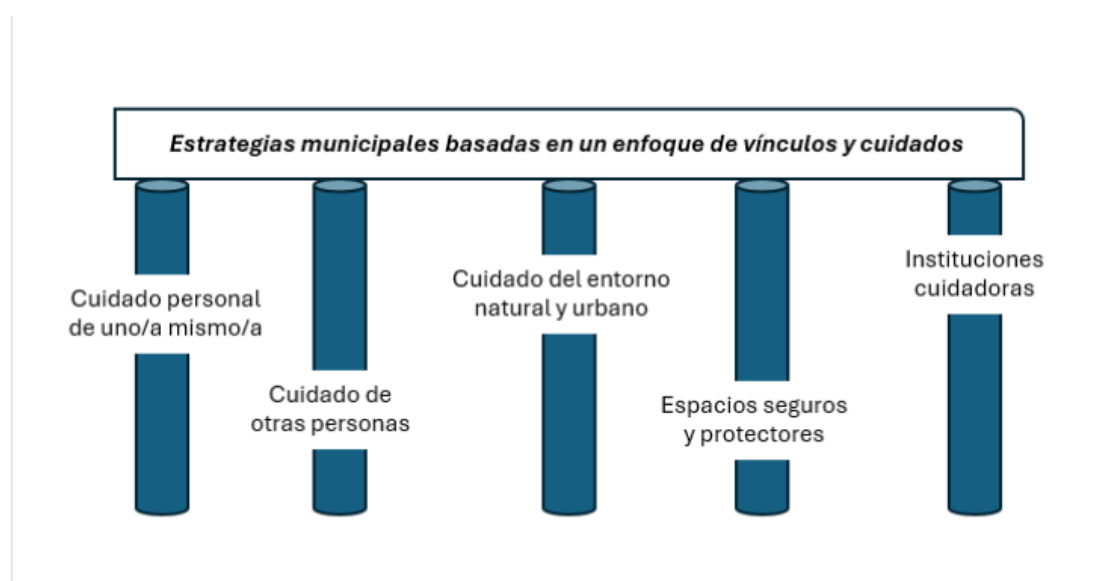


integral de la ciudad, incluido su urbanismo, edificios e instalaciones, en la adaptación del mobiliario urbano, en el cuidado de la fauna y la flora local, la gestión de residuos, la mejora de la calidad del aire, la recuperación de zonas verdes, etc.

- d) **La implementación de ambientes seguros y protectores:** promueven espacios y tiempos en los que los niños, niñas y adolescentes se sienten protegidos y pueden realizar actividades de forma segura en compañía de sus iguales y de otras personas.
- e) **La construcción de instituciones cuidadoras:** promueven el impulso a estructuras, procedimientos y prácticas institucionales que ponen en el centro a la persona concreta, valorando sus características y circunstancias propias, escuchándolas con atención y empatía, incorporándolas activamente a la búsqueda de soluciones a sus problemas y facilitando su acceso a recursos que respondan a sus necesidades.

Estos cinco ejes pueden presentarse como pilares sobre los que levantar estrategias de intervención municipal planteadas desde un enfoque de vínculos y cuidados (figura 8). Su aplicación puede ir más allá de las políticas locales de infancia y adolescencia, ofreciendo un marco desde el que interpretar las políticas sociales en general (dirigidas a personas mayores, personas con discapacidades, personas inmigrantes, personas de distintas etnias, etc.).

Figura 8. *Pilares sobre los que construir estrategias municipales de vínculos y cuidados*



Fuente: elaboración propia

V. UN MODELO DE ABORDAJE DE LOS PROBLEMAS DE SALUD MENTAL

Según la Organización Mundial de la Salud “la salud mental es un estado de bienestar mental que permite a las personas hacer frente a los momentos de estrés de la vida, desarrollar todas sus habilidades, aprender y trabajar adecuadamente e integrarse en su entorno. La salud mental tiene un valor intrínseco y fundamental, y forma parte de nuestro bienestar general” (OMS, s.f.). Se trata de una definición abierta, capaz de abarcar un amplio espectro de situaciones y grados relacionados con el concepto de salud mental.

Sin embargo, el tratamiento que distintos sectores de la sociedad hacen de este concepto (medios de comunicación, partidos políticos, etc.) a menudo tiende a enfocarse en sus manifestaciones patológicas. Esto tiene la ventaja de llamar la atención sobre los estados más graves, lo cual es importante teniendo en cuenta el profundo déficit de recursos de atención existente en este ámbito; pero también es un inconveniente si se constituye en una tendencia fuerte a la *patologización* de cualquier problema de salud mental. Este es un sesgo que hay que tener especialmente en cuenta, para evitarlo, cuando se habla de la salud mental de la infancia y la adolescencia. De ahí que sea oportuno incorporar, además, los conceptos de *bienestar* y *malestar emocional* para matizar una realidad muy diversa, sobre todo si se trabaja desde una óptica preventiva,

Los problemas de salud mental van en aumento en nuestras sociedades. Se trata de un fenómeno complejo y multifactorial identificado desde hace varias décadas pero que parece estar acelerándose desde los años 80. Tras la pandemia de la Covid-19 se ha detectado un incremento sustancial de casos diagnosticados de problemas de salud mental en niños, niñas y adolescentes. Desde entonces la necesidad de mejorar la prevención y la atención en salud mental es una demanda que aparece con fuerza en los diagnósticos locales que preceden al diseño de planes municipales de infancia y adolescencia y a menudo son los propios niños, niñas y adolescentes quienes la formulan.

Con frecuencia se relaciona esta problemática con los usos de las tecnologías de la información y la comunicación, sin embargo este es un abordaje reduccionista si no se tiene en cuenta que los problemas en los que la información y la comunicación están



implicados como factores causales trascienden a la tecnología y engloban una amplia variedad de situaciones interpersonales, mediadas o no por la tecnología.

¿Qué pueden hacer los ayuntamientos? Los problemas de salud mental más graves requieren abordajes clínicos que implican al sistema sanitario pero, tanto a nivel preventivo como de atención y terapia, es importante el papel que pueden desempeñar distintos profesionales e instituciones, así como familias, comunidades, entidades sociales y empresas. El abordaje de los problemas de salud mental, en cualquiera de sus niveles, es más eficaz cuando existen redes sociales de apoyo (Sluzki, 2009; Ubieto, 2009).

El *enfoque de vínculos y cuidados* puede ser útil para abordar esta problemática, poniendo el énfasis en el papel preventivo y de colaboración con el sistema sanitario que pueden desempeñar los ayuntamientos en el marco de sus competencias. De manera transversal los cinco componentes del modelo (cuidado de uno/a mismo/a; cuidado de otras personas; cuidado del entorno natural y urbano; espacios seguros y protectores; e instituciones cuidadoras) pueden aportar tanto a nivel de atención clínica especializada como de prevención primaria y secundaria.

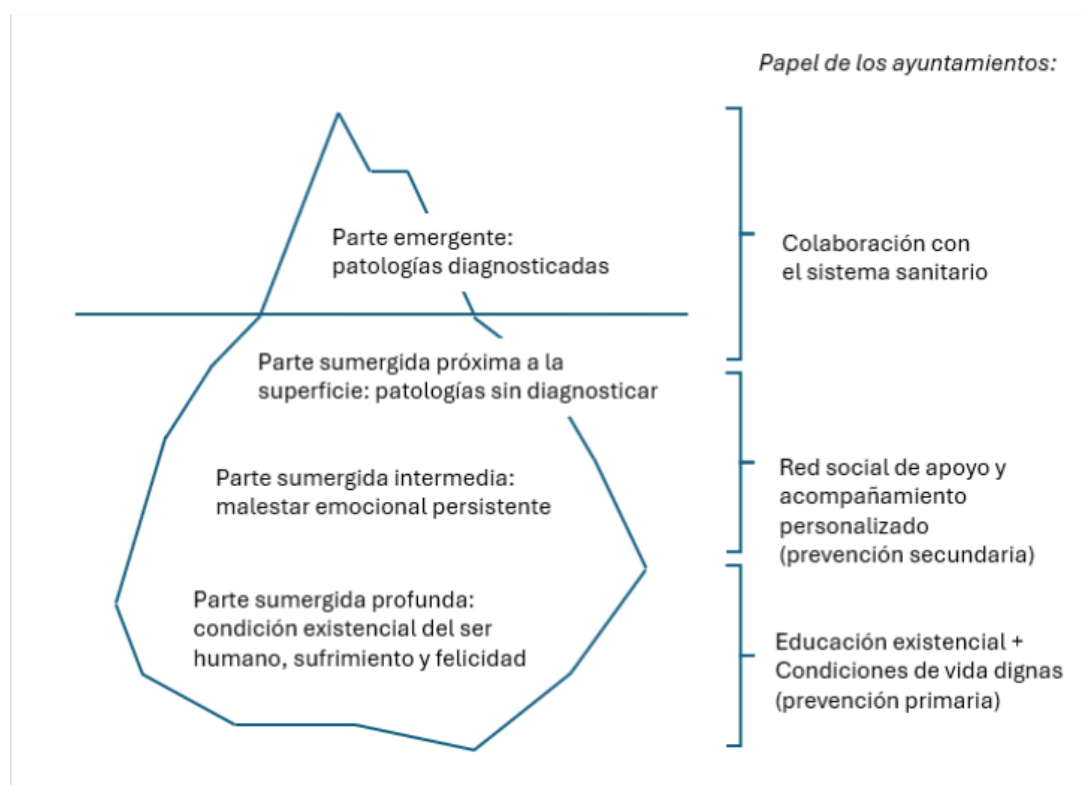
El modelo de representación de los niveles de intervención posibles que aquí se propone puede representarse metafóricamente como un *iceberg* (figura 9). La parte del *iceberg* que *emerge por encima del agua* está compuesta por los casos identificados en los que se aprecian patologías mentales. Esta parte *de la masa de hielo* ha estado creciendo a lo largo de las últimas décadas, en parte por la extensión de este fenómeno, pero también gracias al aumento de los diagnósticos clínicos. En este nivel tienen un papel destacado los dispositivos sanitarios de atención y tratamiento a las personas enfermas, sus profesionales y los tratamientos farmacológicos. Pero suele ser necesaria una red social de apoyo compuesta por distintos sujetos y recursos, como la familia, el entorno de amistad, vecinal y educativo, el tejido asociativo, otros profesionales (trabajadores sociales, educadores sociales, policías, etc.) o los recursos urbanos y naturales que pueda proveer el hábitat en el que se inscribe la persona enferma.

Un ayuntamiento puede cooperar con el sistema sanitario a través de los Servicios Sociales municipales, las actividades educativas, de participación y de ocio y tiempo



libre que promueven sus distintas concejalías. Se trata de proveer de entornos seguros y saludables a personas con problemas de salud mental, entornos ricos en interacciones sociales adecuadas a su situación, que faciliten la construcción de vínculos sanadores.

Figura 9. *Modelo multinivel para el abordaje de la salud mental y el bienestar emocional*



Fuente: elaboración propia

El *iceberg* se extiende *por debajo de la superficie del agua*. En la parte más próxima se sitúan las patologías que aún no han sido diagnosticadas. Hacerlo depende de la existencia de recursos sanitarios, de una adecuada información y de la coordinación con otros actores sociales (familias, centros educativos, clubes deportivos, asociaciones, etc.). Un ayuntamiento puede desempeñar una función articuladora y mediadora que promueva la existencia de redes sociales colaborativas para que los servicios especializados puedan llegar a los niños, niñas y adolescentes que los necesitan.

Si continuamos *descendiendo por el iceberg* encontraremos una realidad amplia, diversa y de perfiles difusos compuesta por menores que experimentan estados crónicos de malestar emocional. Se trata de situaciones que no alcanzan la gravedad de una

enfermedad pero que condicionan negativamente la vida de la población que las sufre y cuya persistencia y falta de compensación puede derivar en enfermedades mentales y de otros tipos.

Estas situaciones se experimentan en distintos ámbitos de la vida cotidiana: en la familia, el centro educativo, el barrio, a través de las redes sociales digitales, etc.; pueden ser vividas con desigual intensidad según los casos y situaciones pero de un modo recurrente; y las conductas a las que pueden dar lugar son muy variadas: aislamiento, mutismo, conflictividad, falta de motivación, déficit de concentración, hiperactividad, etc. Pueden existir relaciones familiares y sociales disfuncionales que expliquen la situación, sin detrimento de que existan, además, otras causas biológicas, biográficas y/o contextuales.

En esta coyuntura es importante la sensibilidad perceptiva de familiares, educadores, monitores deportivos, pediatras, enfermeros, policías u otras personas del entorno del menor. Esa sensibilidad se puede afinar mediante información, formación y protocolos de actuación adecuados. De nuevo, los ayuntamientos, por su proximidad a la población y su capacidad conectiva puede desempeñar un papel facilitador y mediador entre distintos sectores e instituciones. En estos casos es importante articular respuestas que faciliten la inclusión del niño, niña o adolescente en entornos colectivos seguros y saludables, con acompañamiento personalizado y recursos adaptados a su singularidad.

Finalmente, *en el nivel más profundo del iceberg*, encontraremos una realidad existencial que afecta a todas las personas: somos seres sintientes que experimentamos estados de felicidad y de sufrimiento, de bienestar y de malestar emocional. La educación existencial implica desarrollar el conocimiento y la habilidad para gestionar esos estados, aprendizaje que debería comenzar tempranamente y prolongarse a lo largo de toda la vida, pero esta educación debe ir acompañada también de condiciones de vida dignas.

En este nivel existencial profundo los ayuntamientos, junto con las familias, los sistemas educativo y sanitario y el conjunto de la comunidad tienen un importante papel que desempeñar impulsando programas que enseñen a reconocer, comprender y gestionar las emociones, los sentimientos y las relaciones interpersonales; pero también



actuaciones que garanticen dignamente el derecho al empleo, a la vivienda, a la educación, a la sanidad, a la seguridad ciudadana, a un medioambiente sostenible, etc.

En todos los niveles es fundamental aprender a construir y a gestionar -tanto para mantenerlos, como para transformarlos- los diversos *códigos* con los que se pueden construir vínculos sociales en el seno de la familia, la escuela, el barrio, etc.. Esos *códigos* están compuestos de información relativa a valores, roles, normas, afectos, actitudes y prácticas sociales concretas. Saber quién soy yo para mí mismo y para otros y quienes son los demás para mí son factores netamente implicados en el cuidado de la salud mental.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 27
Diciembre 2024

VI. REFERENCIAS

- *Acción Educativa* (s.f.). <http://accioneducativa-mrp.org/historia/>
- Alonso, J.A. (2023). *El futuro que habita entre nosotros. Pobreza infantil y desarrollo*. Galaxia Gutenberg.
- AICE (s.f.). *Asociación Internacional de Ciudades Educadoras*.
<https://www.edcities.org/>
- AICE (s.f.). *Carta de las Ciudades Educadoras*.
https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/ES_Carta.pdf
- Baker, J. (2018). *Igualdad afectiva. Amor, cuidados e injusticia*. Morata.
- Ballesteros, J. (1995). *Ecologismo personalista. Cuidar la naturaleza, cuidar al hombre*. Tecnos.
- Cadahia, L. (2024). *República de los cuidados. Hacia una imaginación política del futuro*. Herder Editorial.
- Camps, V. (2021). *Tiempo de cuidados*. Arpa.
- Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (eds.) (2018). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. La Catarata.
- Carrasco Bengoa, C., Rodríguez Enríquez, C. (2023). *Voces desde las economías feministas: resistencias, arraigos, cuidados*. Pol-len Edicions
- Castro Pardo, J. (2016). *Cómo acabar con la pobreza y cuidar la naturaleza*. Ediciones de Buena Tinta.
- Comité de los Derechos del Niño (2009). *Observación General No.12. El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009 p. 203..
<https://biblioteca.unicef.cl/es/convencion-sobre-los-derechos-del-nino-observacion-general-12>
- *Constitución Española* (1978). Senado de España.
<https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>
- Chinchilla, I. (2020). *La ciudad de los cuidados*. Catarata.
- FEMP (s.f.). *Federación Española de Municipios y Provincias*.
<https://www.femp.es/>



- Gilligan, C. (2016). In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development. Harvard University Press.
- Graglia, J.E. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS).
https://www.kas.de/documents/287460/287509/7_file_storage_file_17509_4.pdf/1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9
- IUNDIA (s.f.). Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Universidad Autónoma de Madrid. <http://iundia.es/>
- Kilpatrick, D. (2010). Definitions of Public Policy and Law. *National Violence Against Women Prevention Research Center*. <https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>
- *Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (2013). BOE, núm. 312, de 30/12/2013.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>
- *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. BOE núm. 134, de 05/06/2021.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9347>
- Llopis, M. (2021). *La revolución de los cuidados*. Txalaparta.
- Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Naciones Unidas (1990b). *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio de 1990*. Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Nueva York, 29-30 de septiembre de 1990.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n90/267/24/pdf/n9026724.pdf>
- Naciones Unidas (1996). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*. Conferencia de las Naciones



- Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3-4 de junio de 1996. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g96/025/03/pdf/g9602503.pdf>
- Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*. Cumbre del Milenio, 6-8 de septiembre de 2000, Nueva York.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/559/54/pdf/n0055954.pdf>
 - Naciones Unidas (s.f.). *Comité de los Derechos del Niño*.
<https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc>
 - Naciones Unidas (s.f.). *Hábitat III*. <https://habitat3.org/>
 - Naciones Unidas (s.f.). *Historia de las Naciones Unidas*.
<https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un>
 - Naciones Unidas (s.f.). *Nueva Agenda Urbana*. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
 - Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
 - *La città dei bambini* (s.f.). Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione del Consiglio Nazionale delle Ricerche. <https://www.lacittadeibambini.org/es/>
 - Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE núm. 312, de 30/12/2013.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>
 - Ochaita Alderete, E. y Espinosa Bayal, MA (2004). *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes*. McGraw-Hill.
 - OMS (s.f.). *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Organización Mundial de la Salud. [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))
 - OMS (s.f.). *Salud mental*. Organización Mundial de la Salud.
https://www.who.int/es/health-topics/mental-health#tab=tab_1
 - Pérez Jiménez, J. (2020). *Ciudadanía, Política y Medioambiente*. Punto Rojo Libros.
 - RAE (s.f.). Cuidar. Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/cuidar>



- RIA (s.f.). *Red de Infancia y Adolescencia*.
<https://sites.google.com/site/reddeinfanciaria/>
- Scott, A.J. y Gratton, L. (2021). *La nueva longevidad. Como adaptarse a los desafíos de una vida más larga*. Galaxia Gutemberg.
- Servigne, P., Stevens, R. y Chapelle G. (2022). *Otro fin del mundo es posible*. Arpa.
- Sierra Valenzuela, L.E. (2007, diciembre 22). Alcaldes Defensores de los Niños. *Gestión Local y Territorio*.
<https://juanenriquesierra.blogspot.com/2007/12/alcaldes-defensores-de-los-nios.html>
- Sluzki, CE (2009). *La red social: fronteras de la práctica sistémica*. Gedisa.
- Tonucci, F. (2015). *La ciudad de los niños*. Editorial Grao
- Ubieto, J.R. (2009). *El trabajo en red. Usos posibles en Educación, Salud Mental y Servicios Sociales*. Gedisa.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20Mundial%20sobre%20Educaci%C3%B3n%20para%20Todos%20y,una%20gu%C3%ADa%20C%20BAtil%20para%20los%20gobiernos%20C%20las%20organizacion
- UNESCO (1992). *Marco de acción de Dakar, Educación para Todos*.
https://www.waece.org/web_nuevo_concepto/textos/dakar.pdf
- UNICEF (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNICEF (s.f.). *Child Friendly Cities Initiative*.
<https://www.childfriendlycities.org/>
- UNICEF España (2024). Modelo de prevención local de la violencia contra la infancia y la adolescencia. <https://ciudadesamigas.org/proteccion-a-la-infancia->



[desde-lo-local-%c2%b7-unicef-ciudades-amigas-de-la-infancia-%c2%b7-version-digital/](#)

- UNICEF España. (s.f.). *Ciudades Amigas de la Infancia*.
<https://ciudadesamigas.org/>
- VV.AA. (2021). *El manifiesto de los cuidados. La política de la interdependencia*. Bellaterra Edicions.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](#)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 27
Diciembre 2024