

# Inclusión de las infancias en la participación democrática y local en la Comunidad de Madrid. Una perspectiva de técnicos y políticos municipales<sup>1</sup>

Aitor López González<sup>2</sup>

Universidad Nacional de Educación a Distancia



Inés Gil-Jaurena<sup>3</sup>

Universidad Nacional de Educación a Distancia



<https://dx.doi.org/10.5209/soci.94538>

Recibido: 14 de febrero de 2024 / Aceptado: 23 de abril de 2024 / Publicado: 27 de junio de 2024

**Resumen.** Este estudio examina la inclusión de las infancias en los procesos democráticos de 13 municipios de la Comunidad de Madrid desde la perspectiva de las figuras técnicas y cargos electos que impulsan y coordinan la promoción de la participación de las infancias en los municipios. Tras una revisión conceptual y de la evolución de la participación infantil desde un enfoque de derechos, el análisis se centra en la inclusión de la infancia en los marcos normativos y los órganos de participación infantil, la situación de la participación ciudadana y democrática de las infancias en los municipios, y su representación social como ciudadanía. La metodología implementada mediante cuestionarios y entrevistas revela que, a pesar de los avances legislativos, la participación de las infancias se ve afectada por la carencia de estrategias y políticas transversales para el fomento de una participación genuina, protagónica y efectiva de niños, niñas y adolescentes en las instituciones democráticas. Superar la participación simbólica y consultiva de estas estructuras participativas requiere deconstruir las visiones adultocéntricas y paternalistas centradas en la vulnerabilidad, promoviendo una participación basada en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos/as con derechos que tienen agencia para la incidencia en las decisiones políticas y comunitarias.

**Palabras clave:** Inclusión; infancias; participación ciudadana; democracia; co-gobernanza

## **PT** Inclusão das crianças na participação democrática e local na Comunidade de Madrid. Uma perspetiva dos técnicos e políticos municipais

**Resumo.** Este estudo analisa a inclusão das crianças nos processos democráticos de 13 municípios da Comunidade de Madrid a partir da perspetiva das figuras técnicas e dos eleitos que promovem e coordenam a promoção da participação infantil nos municípios. Após uma revisão concetual e da evolução da participação infantil a partir de uma abordagem baseada nos direitos, a análise centra-se na inclusão das crianças nos quadros regulamentares e nos organismos de participação infantil, na situação da participação cidadã e democrática das crianças nos municípios e na sua representação social como cidadãos. A metodologia implementada por meio de questionários e entrevistas revela que, apesar dos avanços legislativos, a participação infantil é afetada pela falta de estratégias e políticas transversais que promovam a participação genuína, protagonista e efetiva de crianças e adolescentes nas instituições democráticas. A superação da participação simbólica e consultiva nessas estruturas participativas requer a desconstrução de visões adultocêntricas e paternalistas centradas na vulnerabilidade, promovendo uma participação baseada no

- 1 Proyecto "Infancia y participación. Diagnóstico y propuestas para una ciudadanía activa e inclusiva en la comunidad, las instituciones y la gobernanza" (RTI2018-098821-B-I00). Financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (UE).
- 2 Aitor López González es Investigador predoctoral UNED-SANTANDER en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social, Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Este estudio se desarrolla en el marco de la tesis doctoral que realiza en el Programa de Doctorado en Educación, impartido por la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED (EIDUNED).
- 3 Inés Gil-Jaurena es Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social, Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

reconhecimento de crianças e adolescentes como cidadãos de direitos e com capacidade de influenciar decisões políticas e comunitárias.

**Palavras chave:** Inclusão; crianças; participação dos cidadãos; democracia; cogovernança

## ENG Inclusion of children in democratic and local participation in the Community of Madrid. A perspective of municipal technicians and politicians

**Abstract.** This study examines the inclusion of children in the democratic processes of 13 municipalities in the Community of Madrid from the perspective of the technical figures and elected officials who promote and coordinate the promotion of child participation in the municipalities. After a conceptual review of the evolution of child participation from a rights-based approach, the analysis focuses on the inclusion of children in regulatory frameworks and child participation bodies, the situation of citizen and democratic participation of children in municipalities and their social representation as citizens. The methodology implemented through questionnaires and interviews reveals that, despite legislative advances, child participation is affected by the lack of cross-cutting strategies and policies for the promotion of genuine, protagonist and effective participation of children and adolescents in democratic institutions. Overcoming the symbolic and consultative participation of these participatory structures requires deconstructing adult-centered and paternalistic visions centered on vulnerability, promoting participation based on the recognition of children and adolescents as citizens with rights who have the agency to influence political and community decisions.

**Keywords:** Inclusion; children; citizen participation; democracy; cogovernance

**Sumario:** 1. Marco teórico. 2. Marco legal y contexto de la participación de las infancias en la Comunidad de Madrid. 3. Metodología de investigación. 4. Resultados y discusión sobre la inclusión de las infancias en la participación democrática a nivel municipal. 5. Conclusiones y prospectiva para una Ciudadanía Inclusiva. 6. Referencias bibliográficas

**Cómo citar:** López González, A., Gil-Jaurena, I. (2024). Inclusión de las infancias en la participación democrática y local en la Comunidad de Madrid. Una perspectiva de técnicos y políticos municipales. *Sociedad e Infancias*, 8(1), 138-151 <https://dx.doi.org/10.5209/soci.94538>

Aproximarse a la participación democrática de las infancias requiere mirar la evolución legislativa y los fundamentos en los que se asientan sus derechos, tanto a nivel internacional como nacional. Este recorrido permite trazar una conexión entre la evolución de los derechos de participación social y política con la creación y desarrollo de órganos de participación infantil y adolescente en las instituciones públicas, especialmente en el ámbito local.

A partir de un acercamiento al concepto de ciudadanía infantil vinculado con la participación democrática de las infancias en la co-gobernanza de lo público y lo común, en este artículo tenemos como objetivo analizar cómo municipios con cierta trayectoria en participación infantil y adolescente en la Comunidad de Madrid (en adelante, CM) plantean la inclusión de las infancias en procesos democráticos en la ciudad.

A partir de este objetivo, las cuestiones que han guiado la investigación son:

- ¿qué marcos normativos existen en estos territorios en relación con la participación democrática de las infancias?
- ¿cómo se incluye a las infancias a nivel institucional en los diferentes municipios? ¿qué representación social de las infancias y de su participación presentan los cargos políticos y personal técnico que trabaja con niños, niñas y adolescentes en estas ciudades?

## 1. Marco teórico

### 1.1. Evolución de la participación democrática de las infancias desde un enfoque de derechos

Los derechos de las infancias tienen sus raíces en el siglo XX, denominado el siglo del niño, que marca un cambio significativo en cuanto a la legislación, la percepción y tratamiento de las infancias en la sociedad (Gallego-Henao, 2015; Ocón, 2006). Balsera y Garmendia (2006) analizan la evolución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a lo largo del siglo XX, identificando dos momentos clave en este proceso:

- **La primera mitad del siglo XX:** En esta época, se produce un creciente interés por la protección de las infancias, que se manifiesta en la celebración de varios congresos internacionales y en la promulgación de la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño en 1924.

- **La segunda mitad del siglo XX:** Se produce un cambio de paradigma en la concepción de los derechos de las infancias, que pasan de ser considerados una cuestión de beneficencia a ser reconocidos como derechos humanos universales. Este cambio se refleja en la promulgación de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959 y de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989.

Las medidas asistencialistas y protectoras de la Declaración de Ginebra de 1924 han evolucionado hacia una visibilidad social de las infancias en las últimas décadas del siglo XX, aumentando su presencia y participación en la vida pública (Hernández y Muñoz, 2009). En el siglo XXI el enfoque de derechos establece a las infancias como titulares y sujetos de derechos, con capacidad protagónica para participar de forma genuina en sus contextos de vida (Novella y Trilla, 2014).

Este reconocimiento de derechos presente en la CDN exige profundas transformaciones, entre ellas la concepción de las infancias (Belaunzarán *et al.*, 2020). Es importante destacar que, mediante este enfoque de derechos, el Estado y los diferentes organismos territoriales son titulares de obligaciones que han de respetar, proteger y cumplir los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Lores y Malagón, 2023). Son quienes han de implementar las medidas legislativas necesarias para poder hacer efectiva su participación social y política en todas las esferas que les rodean. García-Pérez *et al.* (2019) agrupan los 54 artículos de la CDN en cuatro principios rectores:

- La no discriminación
- El interés superior del niño
- El derecho a la vida, supervivencia y al desarrollo
- El derecho a la participación, a ser escuchado y que su opinión sea tomada en cuenta.

Hay que señalar que el cuarto principio –el derecho a la participación– no cuenta con una mención expresa en ningún artículo, sino que surge de la combinación del artículo nº 12 (derecho a ser escuchado) con otros que amplían su agencia de actuación: artículos nº 2 (no discriminación), nº 3 (interés superior del niño), nº 5 (orientación por parte de la familia para ejercer sus derechos), nº 6 (supervivencia y desarrollo), nº 13 (libertad de expresión) y nº 17 (acceso a una información adecuada) (UNICEF España, 2015; UN-CRC, 2009).

A nivel internacional, las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño, especialmente en la Observación General nº 12 (UN-CRC, 2009), han situado la atención en la inclusión de las infancias en la configuración de políticas y procesos democráticos. La participación de las infancias en las instituciones democráticas supone un reconocimiento de derechos y una inclusión en la toma de decisiones sociales y políticas, tanto de asuntos generales como específicos del colectivo (UN-CRC, 2016). A nivel institucional, en España se han desarrollado a lo largo de estos años Consejos o Comisiones de Participación Infantil y Adolescente, que garantizan el derecho a la participación. En el ámbito local e institucional, iniciativas como Ciudades Amigas de la Infancia, impulsada a nivel estatal por UNICEF (CAI UNICEF) (UNICEF España, 2010), o la Red de Infancia y Adolescencia (RIA) actúan como redes fundamentales para promover y consolidar la participación en el territorio local, proporcionando estructuras que facilitan el ejercicio de la ciudadanía desde la infancia y la adolescencia.

La participación de las infancias en órganos de representación infantil y adolescente ha experimentado un crecimiento sostenido en el entramado democrático de España; tanto a nivel estatal como municipal se evidencia una proliferación de estos órganos participativos (Llena y Novella, 2018). Lores y Malagón (2023) destacan este avance y la incorporación de las políticas de infancia en los gobiernos locales. Este progreso se sustenta en la consideración y promoción de los derechos de ciudadanía de las infancias, en consonancia con los establecidos en la CDN (ONU: Asamblea general, 1989), ratificada por el estado español en 1990 (BOE, 1990).

## 1.2. Ciudadanía, infancias y co-gobernanza

La articulación del concepto de ciudadanía requiere que sea definido desde lo plural, *ciudadanías*, sin etiquetas que adjetiven la palabra debido al carácter multidimensional, dinámico y relacional del concepto de ciudadanía (Abril *et al.*, 2018). Desde el ámbito académico y profesional seguimos incorporando *infantil* detrás de los términos ‘ciudadanía’ y ‘participación’. Pese a que el concepto de ciudadanía haya evolucionado hacia significantes más dinámicos y plurales (Mata *et al.*, 2014), aún se configura en el ámbito relacional y se define según sus prácticas sociales (Benedicto y Morán, 2003). Nos lleva a repensar que ambos términos –ciudadanía y participación infantil– se establecen desde la población adulta con una perspectiva adulto-centrista, que jerarquiza el término considerando a las infancias con un “estatus diferente que los convierte en subciudadanos” (Sánchez-Melero y Gil-Jaurena, 2015).

Estos significantes pueden ser cambiados desde los propios niños, niñas y adolescentes haciendo suyas las nuevas prácticas de participación ciudadana que avanzan hacia un modelo de democracia directa (institucional y cotidiana) destinada a transformar nuestras vidas y entornos. Prácticas de organización desde abajo, colaborativas y horizontales, orientadas a la resolución de un problema colectivo mediante la incidencia en la agenda política (Parés, 2017). La participación ciudadana tiene una dimensión política que brinda a las infancias la oportunidad de potenciar su papel como ciudadanía activa, involucrándose en su comunidad y aprendiendo participando (Sabariego *et al.*, 2021). Además, estos procesos de co-gobernanza de lo público y lo común que se desarrollan a través de la democracia participativa, permiten modificar las estructuras de poder, mediante la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas (Mata, 2011).

Esta participación ciudadana en asuntos sociales y políticos se convierte en procesos educativos. Como sugieren Sabariego *et al.* (2021), se requiere cultivar una cultura democrática en los niños, niñas y adolescentes que promueva su participación activa en todos los ámbitos de sus vidas y que incida en la adquisición de las siguientes competencias:

- Competencias socio-personales: comprensión crítica de la realidad, habilidades comunicativas como la escucha y el diálogo, así como el trabajo desde la corresponsabilidad y el cooperativismo.
- Competencias democráticas: “construcción de subjetividades colectivas, el sentido de responsabilidad respecto a lo común, la capacidad y posibilidad de acción política de los sujetos, los grupos y las comunidades” (Sabariego *et al.*, 2021: 36).

Blanco y Font (2006) sugieren que la participación no siempre está motivada por lo que se quiere conseguir, sino por mostrar quiénes somos, qué sentimos y qué pensamos. Participar significa ‘tomar parte en’, contribuyendo a la vida pública y construyendo lo común y ‘ser parte de’: pertenecer y sentirse parte de una comunidad (Gil-Jaurena y Mata, 2021).

Retomando la participación democrática, en el *Libro blanco de democracia y participación ciudadana* (Eusko Jaurlaritza, 2015) se detallan cuatro componentes relacionados con los nuevos procesos de gobernanza:

- Permite la representación de la pluralidad social.
- Favorece la inclusión de los intereses sociales en la política pública.
- La ciudadanía forma parte de los procesos de decisión.
- Fortalece la sociedad civil.

Estos procesos impulsan la cultura participativa y la colaboración de las instituciones con la sociedad civil, con una finalidad clara de “construir lo público desde lo colectivo” (Eusko Jaurlaritza, 2015: 23). La co-elaboración de políticas públicas adquiere su mayor potencial cuando se aborda desde una perspectiva que reconoce la diversidad y multidimensionalidad de la ciudadanía. Sin embargo, es fundamental que estas experiencias participativas para los niños, niñas y adolescentes sean auténticas y significativas para que realmente contribuyan a este desarrollo (Novella *et al.*, 2014).

### 1.3. Representación social de las infancias: adultocentrismo, interseccionalidad e inclusión

En el pasado, las infancias no han sido reconocidas y representadas socialmente como ciudadanía. El camino iniciado en el siglo XX, de reconocimiento como sujetos activos con titularidad de derechos, continúa vigente en el siglo XXI. Como detalla Gallego-Henao (2015), la evolución de la representación social de la infancia ha estado mediada tanto desde la cosmovisión cristiana en la Edad Media (siglo V al XV), cuando se ejercía un control social a través de mecanismos del miedo, como en el periodo de la Ilustración (Siglo XVII y primeros años del XIX), cuando las infancias eran vistas desde la óptica adulta como un objeto que obedecía a sus intereses y necesidades. Las representaciones se modificaron al inicio de la modernidad (finales siglo XVIII), cuando la vida colectiva no distinguía entre adulto e infancia y ésta debía adaptarse socialmente a la vida cultural y comunitaria sin atender a las características de esta etapa. El reconocimiento de la subjetividad de los niños y las niñas iniciado en el Renacimiento se retoma en el siglo XX, reconociendo sus capacidades para incorporarse a dinámicas sociales y políticas desde un enfoque de derechos.

El concepto de infancia no es un constructo o categoría natural, está condicionado por las circunstancias sociales, históricas, geográficas y económicas y, por tanto, puede ser revisado con una perspectiva crítica (Cabrerizo *et al.*, 2018). Teniendo esta afirmación como premisa, este momento actual e histórico camina hacia una construcción social de la infancia en plural: ‘infancias’, deseando abarcar la diversidad que existe dentro de este colectivo evitando la homogeneización en un término constreñido que a su vez jerarquiza, en una posición social, a los grupos y personas que en ellos se encuentran (Sánchez-Melero y Gil-Jaurena, 2015).

El enfoque intercultural nos muestra que la categorización es un acto de poder (Grupo INTER, 2007) y en la infancia está siendo ejercido desde el adultocentrismo o desde el paternalismo tradicional destinado a su protección por su especial vulnerabilidad (Abellán y Pardo, 2023). Desde esta óptica, se percibe a los niños y niñas en una situación de incapacidad para la participación social y política de sus derechos, intereses y necesidades. Esta visión empieza a deconstruirse desde la propia participación de los niños, niñas y adolescentes como ciudadanía con agencia para formar parte de las decisiones de la esfera social y política en la que están inmersos. Modifican los roles atribuidos desde posicionamientos adultocéntricos hegemónicos que, como citan Romero *et al.* (2021: 29), “implica también desaprender formas de relacionarse verticales, jerárquicas y autoritarias donde las personas adultas se situarían ‘arriba’ y los niños, niñas y adolescentes ‘abajo’”.

Avanzar hacia la inclusión de las infancias en la participación política y democrática requiere, desde las administraciones públicas, garantizar su participación equitativa respecto al resto de la ciudadanía (Eusko Jaurlaritza, 2015). En este sentido, los posicionamientos interseccionales revelan dinámicas de poder que resultan atractivas para el análisis sociopolítico destinado a conocer la posición estructural de las infancias (Laforgue *et al.*, 2022; Wihstutz, 2022). Este marco teórico puede apoyar el diseño y la implementación de políticas para una participación ciudadana más equitativa, pero no solo. Debemos tener precaución con las categorías preestablecidas que simplifican la realidad y generan el riesgo de establecer procesos de jerarquización que conduzcan a otras desigualdades (Sánchez-Melero y Gil-Jaurena, 2015). La prevención de narrativas y actuaciones adultocéntricas que condicionen la participación inclusiva de las infancias pasa por

la redefinición del concepto de infancias y su condición de ciudadanía con un marco de derechos que nos indica que cualquier avance de la participación social y política que les afecte debe ser pensado y accionado con ellos/as (Novella y Sabariego, 2020).

## 2. Marco legal y contexto de la participación de las infancias en la Comunidad de Madrid

La CM es una región española que cuenta con 179 municipios en los que residen 6.751.251 personas (INE, 2021). Entre esta población, alrededor del 18.43% (1,18 millones) tienen menos de 18 años (Dirección General de la Familia y el Menor, 2017). En 2023, los municipios de este territorio que forman parte de la iniciativa CAI UNICEF son 21 (UNICEF España, 2023)<sup>4</sup>, mientras que de la RIA forman parte 19 municipios (RIA, 2022)<sup>5</sup>.

Creemos interesante fijar el contexto participativo de las infancias, acercándonos en primer lugar a la normativa legal que posibilita, regula y condiciona las estructuras y órganos de participación infantil y adolescente a nivel autonómico y municipal. El marco regulador de la CM se ajusta a la normativa legal de carácter internacional, europeo y estatal, que vela por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, a nivel europeo, destacamos tres de las normativas dictadas por la Comisión Europea que inciden en la participación de las infancias a nivel institucional y democrático:

- Recomendación del Consejo de Europa sobre la participación de los niños y jóvenes menores de 18 años de edad (CM/Rec, 2012, 2). Promueve el fortalecimiento de las estructuras de participación (atendiendo a la equidad de oportunidades) y la toma de decisiones políticas mediante órganos democráticos o mediante otras experiencias participativas en el ámbito público y comunitario.
- Recomendación del Consejo de Europa por la que se establece una Garantía Infantil Europea (CE, 2021). Está orientada a garantizar que todos los niños y niñas en situación de vulnerabilidad en la UE tengan acceso a servicios esenciales clave para su bienestar y desarrollo. Esto requiere del diseño, ejecución y seguimiento de políticas y servicios en los que deben participar las infancias junto a las instituciones y otros agentes sociales.
- Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño (2022–2027). Fija en su primer punto el fortalecimiento de la participación inclusiva de las infancias tanto en la vida política y democrática.

Respecto a la normativa estatal, existe diversa legislación destinada, principalmente, a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El derecho a la participación lo encontramos incorporado de manera parcial en la siguiente normativa:

- **Constitución Española (1978)**. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán según la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España (artículo 10), como la CDN en 1990. La ciudadanía tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (artículo 23), la participación democrática puede ser directa y no solo a través del voto en las elecciones, donde los niños, niñas y adolescentes no pueden ejercer derecho al voto.
- **Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia**. Ha implementado la creación del Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia (Orden DSA/1009/2021), con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de participación de las infancias en planes, programas y políticas nacionales que les afectan (Disposición final decimoséptima).
- **Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia (2023–2030)**. Tiene como misión desarrollar desde la acción pública y la gobernanza multinivel la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante la participación real y efectiva en condiciones de justicia y equidad. Incorpora como principios rectores la participación, la igualdad y no discriminación, asumiendo el enfoque de derechos de las infancias.

Una vez situado el marco europeo y estatal, encontramos en la normativa de las Comunidades Autónomas legislación destinada a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, pero existe una limitada concreción normativa destinada a la promoción de su participación en la sociedad democrática (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023). En la CM, se han dado nuevos pasos legislativos que guían la organización de estructuras y mecanismos institucionales para la participación efectiva de este colectivo, teniendo como elementos principales los Órganos, Consejos o Comisiones de Participación Infantil y Adolescente. La normativa principal a la que hacemos referencia es la siguiente:

4 Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF en la CM: Alcorcón, Móstoles, Arroyomolinos, Humanes de Madrid, Fuenlabrada, Leganés, Mancomunidad del Suroeste, Navacerrada, Cercedilla, Manzanares el Real, El Boalo - Cerceda - Mataelpino, Collado Villalba, Torreloaños, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Daganzo de Arriba, Paracuellos del Jarama, Alcalá de Henares, Meco, Madrid, Mancomunidad de Servicios sociales Mejorada-Velilla, Rivas Vaciamadrid, Parla y Tres Cantos.

5 Red de Infancia y Adolescencia: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Algete, Arganda del Rey, Collado Villalba, Coslada, Daganzo de Arriba, Fuenlabrada, Getafe, Humanes de Madrid, Leganés, Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla, Móstoles, Parla, Pinto, Rivas-Vaciamadrid, Tres Cantos, San Sebastián de los Reyes,

- **Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.** Destinada al reconocimiento y garantía del ejercicio y promoción de los derechos de las infancias (artículo 2, artículo 4). Entre ellos el derecho a la participación plenamente en la vida social, política, económica, cultural, artística, deportiva y recreativa, contando como vía de participación permanente el Consejo Autonómico de Participación de la Infancia y la Adolescencia y la Comisión de Participación de la Infancia y Adolescencia dentro de los Consejos Locales de Derechos de la Infancia y la Adolescencia (artículo 21).

En la actualidad, la CM no tiene un Plan de Infancia y Adolescencia vigente. Pese a ello, es relevante destacar dos ejes o principios rectores que conformaban el anterior *Plan de Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid 2017-2021* (Dirección General de la Familia y el Menor, 2017) al estar vinculados al interés de este estudio, tanto por la temporalidad en que se desarrolló (2019–2022) como por su finalidad:

- **Principio de igualdad y no discriminación (nº 3):** relacionado con el artículo 2 de la CDN en el que se han de respetar los derechos de las infancias sin distinción alguna.
- **Principio de participación y protagonismo (nº 4):** promoviendo que las infancias cuenten con las condiciones de formarse un juicio propio y tengan el derecho a expresarlo libremente.

En este Plan, la Consejería de Políticas Sociales y Familia desarrolla 11 medidas específicas (de la 82 a la 92) alineadas con el derecho a la participación de las infancias en la CM, incorporadas en la línea estratégica nº 2, *Protección de derechos básicos de los niños, niñas y adolescentes y reconocimiento de sus obligaciones para mejorar su calidad de vida* (p. 93).

### 3. Metodología de investigación

La investigación se ha desarrollado en 13 municipios de la CM<sup>6</sup> y ha estado vinculada al proyecto de investigación estatal “Infancia y participación. Diagnóstico y propuestas para una ciudadanía activa e inclusiva en la comunidad, las instituciones y la gobernanza” (RTI2018-098821-B-I00). Este proyecto, iniciado en 2019 y finalizado en 2022, está conformado por el equipo de investigación ChildCity, liderado desde la Universitat de Barcelona con la incorporación de investigadores/as de otras tres universidades: Universidade da Coruña, Universidad de Sevilla y Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED). Además, se ha contado con la colaboración de dos organizaciones esenciales en el desarrollo del proyecto:

- La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE). Organización que sirve como red de diferentes gobiernos locales orientada a poner la educación como eje central en su proyecto de ciudad (AICE, 2020).
- UNICEF España a través de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia (CAI UNICEF) de promoción de la participación infantil y adolescente (UNICEF España, 2010).

Cada equipo de investigación ha tenido un campo de actuación dentro del territorio español; en nuestro caso, el Grupo INTER de Investigación en Educación Intercultural perteneciente a la UNED ha establecido lazos de colaboración con municipios de la CM que pertenecen a ambas entidades colaboradoras –AICE y CAI UNICEF– y ha ampliado esta colaboración a la RIA:

- La Red de Infancia y Adolescencia (RIA) es un órgano supranacional, compuesto por 22 entidades locales que pertenecen a la CM y a Castilla-La Mancha. Su acción está orientada a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, en especial la de la población infantil y adolescente (Melero *et al.*, 2023).

La metodología desarrollada a lo largo del proyecto ha contado con varias fases, relacionadas con las técnicas de investigación empleadas para obtener el diagnóstico participativo de la participación infantil y adolescente en los municipios. En la CM se ha desarrollado una triangulación metodológica (cuestionarios, entrevistas y grupos de discusión) que ha permitido garantizar la coherencia, fiabilidad y validez de la información cuantitativa y cualitativa obtenida (Aguilar y Barroso, 2015). En este estudio se han escogido los cuestionarios y las entrevistas realizadas a figuras técnicas y cargos electos debido al interés de las preguntas expuestas en la introducción: estado actual de la normativa municipal y las políticas inclusivas de los municipios para garantizar la participación ciudadana de las infancias y la representación social que tienen de las mismas. Ambas figuras ofrecen una visión integral sobre los desafíos y las oportunidades institucionales de la participación inclusiva y democrática de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito municipal.

#### 3.1. Recogida y análisis de información a través de cuestionarios

En la primera fase exploratoria de la participación infantil y adolescente en los municipios se desarrolló el Cuestionario “infancia y participación”. Como indican Novella y Sabariego (2020: 5) se realiza como “un muestreo bietápico por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (los

6 Navacerrada, Madrid, Leganés, Alcalá de Henares, Alcobendas, Collado Villalba, Humanes de Madrid, Paracuellos del Jarama, Mancomunidad de Mejorada-Velilla, Arganda del Rey, Fuenlabrada, Rivas Vaciamadrid, Algete.

municipios) por accesibilidad, y de las unidades últimas (individuos) por rutas no aleatorias y también por accesibilidad". Se ha contado con la participación de 179 municipios en el territorio español, obteniendo respuesta a los cuestionarios por parte de 171 figuras técnicas y 88 cargos electos. En la CM han participado 13 municipios, el 8% de la muestra, y hemos recogido respuestas de 18 personas: 5 cargos electos y 13 figuras técnicas (Tabla 1).

Tabla 1. Informantes en el cuestionario "infancia y participación" en la Comunidad de Madrid

Municipio	Cargo electo	Codificación	Figura técnica	Codificación	Nº
Navacerrada			1	CNT.1	1
Madrid			1	CMT.2	1
Leganés			1	CLT.3	1
Alcalá de Henares	1	CAHC.1	1	CAHT.4	2
Collado Villaba			1	CCVT.5	1
Alcobendas	1	CAC.2	1	CAT.6	2
Humanes de Madrid			1	CHMT.7	1
Paracuellos del Jarama	1	CPJC.3	1	CPJT.8	2
Mancomunidad de Mejorada – Velilla			1	CMVT.9	1
Arganda del Rey	1	CARC.4	1	CARC.10	2
Fuenlabrada			1	CFT.11	1
Rivas Vaciamadrid			1	CRV.12	1
Algete	1	CAC.5	1	CAC.13	2
TOTAL	5		13		18

Fuente: elaboración propia

El cuestionario cuenta con dos versiones online, una orientada a cargos electos (23 preguntas) y otra a figuras técnicas (76 preguntas) y fue desarrollado en tres etapas destinadas a establecer una fiabilidad y una validez aparente, social y ecológica (Sabariego *et al.*, 2021). Tras la construcción del instrumento por el equipo de investigación y cinco figuras técnicas de municipios de España, se desarrolló una prueba piloto con 14 figuras técnicas y 3 cargos electos, y por último se valoró la adecuación del instrumento por parte del equipo de investigación ChildCity, a través de un nuevo cuestionario de 33 ítems.

La encuesta ha sido autoadministrada vía online a través de la plataforma Alchemer de febrero a septiembre de 2020. El análisis estadístico de carácter cuantitativo se ha desarrollado con el programa IBM-SPSS Statistics 26 y la información cualitativa mediante el programa Atlas.ti.

En este estudio se analizan las preguntas que están directamente relacionadas con el marco de la inclusión democrática de las infancias en las instituciones municipales.

Es relevante mencionar que, de los 13 municipios de la CM, 11 (84.7%) forman parte de CAI UNICEF y la RIA a la vez. Esto muestra el valor del trabajo en red de carácter intermunicipal que es sostenido por el trabajo técnico y los cargos políticos en los municipios.

### 3.2. Recogida y análisis de información a través de entrevistas

En la segunda fase de la investigación, el equipo del proyecto diseñó la entrevista, que cuenta con 23 preguntas sobre tres dimensiones: datos y características de informantes y municipios, representación social de las infancias, y ciudadanía de la infancia y adolescencia. En la CM se desarrollaron 10 entrevistas (tabla 2), que corresponden a 3 cargos electos y 7 figuras técnicas de Madrid, Mancomunidad de Mejorada del Campo-Velilla de San Antonio y Rivas Vaciamadrid.

Las entrevistas, una vez transcritas, contaron con la validación de figuras técnicas de los municipios de la CM implicados a través del Grupo Motor, que fue impulsado en esta segunda fase con el objetivo de reflexionar y construir de forma colectiva técnicas, herramientas y formaciones que fortalecieran el conocimiento y la promoción de una cultura participativa de las infancias.

Tabla 2. Entrevistas desarrolladas en la Comunidad de Madrid

ENTREVISTAS		
Municipio	Participante/s	Codificación
Madrid	Directora General Infancia	EMC.1
	Coordinadora Servicio Dinamización para la Participación Infantil y Adolescente	EMT. 2
	Jefe Unidad Técnica Derechos de la Infancia	EMT.3
	Adjunta a Jefe de Dpto. en Unidad Derechos Infancia	EMT.4
Mancomunidad Mejorada del Campo – Velilla de San Antonio	Concejala Servicios Sociales	EMVC.5
	Educadora Social en Servicios Sociales	EMVT.6
	Coordinadora de Comisiones de Participación Infantil y Adolescente	EMVT.7
Rivas Vaciamadrid	Concejal de Educación, Infancia y Juventud	ERV.8
	Jefa Dpto. de Educación, Infancia y Juventud	ERV.9
	Técnica de Infancia	ERV.10

Fuente: elaboración propia

La información obtenida a través de las entrevistas, que fueron desarrolladas desde julio hasta noviembre de 2021, ha sido analizada con el programa Atlas.ti.

#### 4. Resultados y discusión sobre la inclusión de las infancias en la participación democrática a nivel municipal

De acuerdo con las cuestiones de investigación planteadas, el análisis de la inclusión democrática de las infancias ha sido organizado en tres bloques: normativa y órganos de infancia municipales, participación ciudadana de las infancias a nivel local, y representación social de las infancias.

La información obtenida de los 18 cuestionarios (13 figuras técnicas y 5 cargos electos) nos muestra de forma clara que las áreas que establecen la coordinación y el fomento de la participación de las infancias en los municipios son las áreas dedicadas a las infancias, juventud y educación (83%). En algunos casos estas áreas se establecen de manera unificada o de forma diferenciada: el Área de Infancia y Juventud tiene una presencia del 33%, seguida del Área de Infancia con un 28% y del 22% por parte de Áreas de Infancia, Juventud y Educación. Además, existen otras áreas municipales que promueven la práctica de la participación, como son Cultura, Participación ciudadana, Mujer, Medio Ambiente y Deportes. Todas ellas desarrollan prácticas puntuales y en ellas no recae la gestión y coordinación de los servicios y programas de participación infantil y adolescente.

##### 4.1. Normativa y órganos municipales de participación infantil y adolescente

En primer lugar, nos centramos en la normativa y la planificación estratégica de promoción de la participación infantil y adolescente en los municipios. En el gráfico 1 se pueden observar los documentos desarrollados por los municipios para la promoción de la participación de las infancias. El 61% de los municipios emplea más de uno de ellos. Concretamente, de los 13 municipios que completaron la encuesta, 12 tienen como documento de referencia el Plan de Infancia, seguido de forma minoritaria por el Reglamento de los Consejos Locales/Municipales de Infancia y Adolescencia (3) y otros dos documentos de interés, de ámbito más transversal y general en la acción de gobierno del municipio: el Plan Estratégico Municipal (3) y el Reglamento de Participación Ciudadana (3).

Las figuras técnicas y los cargos electos hacen visible la especificidad del Plan de Infancia (92% de los municipios) como documento de referencia para esta promoción de la participación de las infancias en el ámbito local. Mientras que las estrategias para la participación con un enfoque más transversal quedan relegadas solo a un 23% de los municipios, con la implementación de los Reglamentos de Participación Ciudadana, Plan Estratégico Municipal y Plan de Acción/Actuación Municipal.

*Las comisiones como tal no forman parte de ese Reglamento de Participación Ciudadana, sino más desde el Plan de Infancia. (EMVC.5)*

*Las estrategias municipales entienden la participación de niños y niñas como participación ciudadana con todos los derechos. (ERV.8)*

En relación con los órganos municipales de participación infantil y adolescente, la denominación más empleada es: Consejos de Infancia y Adolescencia o Comisiones de Participación Infantil y Adolescente (ambos aglutinan el 43%), surgiendo otras como Consejo de sabios pequeños, Foros infantiles, Foros adolescentes o Consejo local de participación infantil y adolescente.

*El hecho de que haya COPIAS (Comisiones de Participación de infancia y Adolescencia), es un derecho conquistado, porque se ha decretado por ley y hay obligatoriedad de ponerlas en marcha. (EMT. 2)*

En la CM se constituyeron legalmente a través de la Ley 18/99 de 29 de abril, que regula los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid (Franco, 2001). Desde hace 25 años,



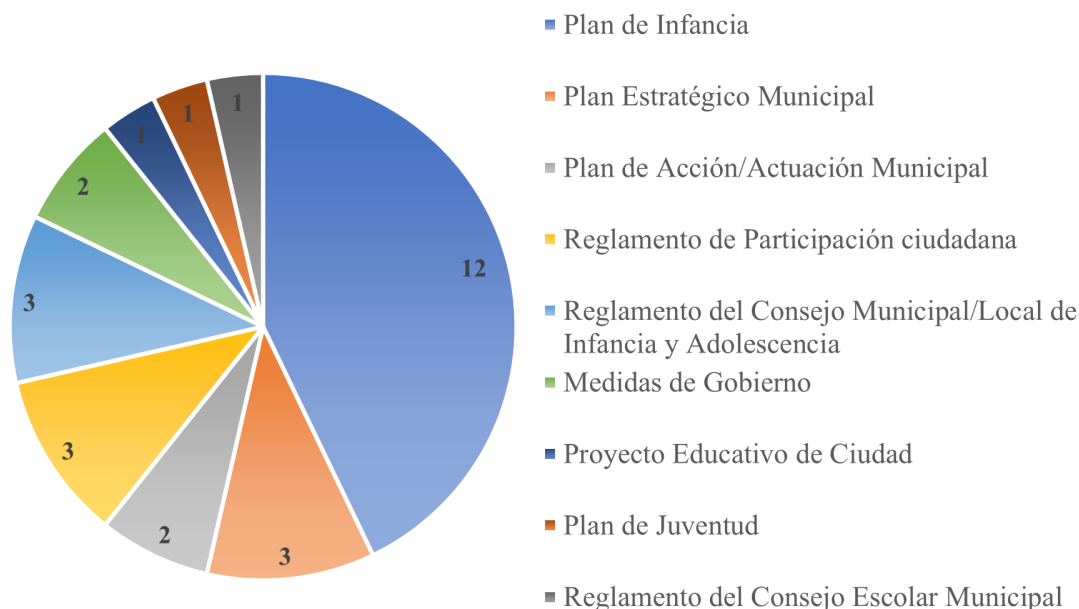
estas estructuras participativas de las infancias han ido ampliando su marco de actuación en los municipios, garantizando sus derechos de participación y la representación de la diversidad que está presente en este colectivo.

*Para niños de proyectos de SS.SS. (Servicios Sociales), niños, niñas y adolescentes de diversidad intelectual, comunidad gitana en riesgo de exclusión, se habilitan plazas y se pone apoyo educativo si se requiere en caso de niños, niñas y adolescentes con diversidad intelectual (CAT.6)  
Hay niños y niñas de origen magrebí, africano, latinoamericano con diferentes prácticas religiosas. Participantes con TDH y una niña con TEA. (CFT.11)*

Los municipios, a través de sus figuras técnicas, reconocen este avance de la inclusión en la representación de las infancias en sus municipios (69%), mientras que su participación y alcance es más cuestionado. Encontramos que el funcionamiento de los órganos sigue teniendo un carácter eminentemente simple y consultivo (Novella y Trilla, 2014), con algunas experiencias proyectivas que no generan decisiones vinculantes para el municipio.

*Las estructuras de participación se han estancado, hace mucho tiempo que se estancaron y se estancaron en esa visión de la opinión. Y aun así ya es un paso de gigante respecto a lo que hay en la mayoría de la población, me refiero... (ERVT.10)  
La proyectiva, en pocos momentos y puntualmente. Otro tipo de participación que también se desarrolla es la institucional: interviniendo en actos institucionales donde es pertinente escuchar a la infancia... ej. Día de la paz (CAT.6)*

Gráfico 1. Normativa municipal con directrices de participación infantil y adolescente en la CM



Fuente: elaboración propia

#### 4.2. Percepciones sobre la participación ciudadana de las infancias a nivel local

El derecho a la participación de las infancias en los asuntos que les afectan es un principio rector (García-Pérez *et al.*, 2019) que debe ser respetado, protegido y cumplido por quienes son titulares de obligaciones, las instituciones públicas (Lores y Malagón, 2023). Las figuras técnicas y cargos electos muestran un valor muy relevante sobre la participación como un derecho fundamental (puntuación de 4,95 sobre 5), la consideran un ejercicio político sin importar la condición de la persona y/o colectivo (4,84 sobre 5) y valoran el potencial que esta dispone para el desarrollo de competencias ciudadanas (4,79 sobre 5).

Estas perspectivas parecen determinar que la participación ciudadana de las infancias se llegaría a desarrollar en el marco de derechos que dispone, pero la información cualitativa reconfigura esta imagen.

*Yo creo que habrá que informar de los derechos de los chavales, nadie tiene conciencia de que ellos son ciudadanos de pleno derecho. [...] En una sociedad donde el sujeto, el ser, el individuo, no es reconocido en todas sus esferas, ¿cómo va a reconocer a un niño o a un adolescente como ciudadano? (EMT.3)  
Creo que tienen menos (derechos), en teoría tienen igual, ¿no? Por escrito en legislación tienen lo mismo, pero en la práctica no tienen los mismos derechos. (EMT.4)*

La legislación no ha configurado en la sociedad una cultura de la infancia como ciudadanía con un enfoque de derechos. No tienen derecho a voto y este hecho genera una diferenciación en cuanto a capacidades y derechos como ciudadanía.

*No hay todavía una conciencia, una cultura de la infancia como ciudadanía. (EMT.3)*

*Se le da más importancia a la participación ciudadana porque es el segmento de población que tiene derecho a voto. (CAHT.4)*

En este sentido, se sigue articulando una división adultocéntrica entre participación ciudadana y participación infantil y adolescente, la cual se considera controlable, dotándola de menos partidas presupuestarias y recursos profesionales.

*Los poderes públicos tienen mucho miedo a la participación ciudadana y a sus derivadas. La participación infantil les da menos reparos, porque la creen más controlable. (CMVT.9)*

*La participación ciudadana esta más arraigada y por ello se destina una parte económica a ello. (CCVT.5)*

Continuando con esta óptica, se concibe la participación de las infancias como un elemento de futuro para su participación ciudadana. Esta lógica nos explica que aún no son reconocidos en el presente como ciudadanas y ciudadanos. Como cualquier otra persona y colectivo que participa en espacios y órganos de democracia participativa, esta experiencia tiene como consecuencia un proceso de aprendizaje que abarca tanto la obtención de competencias sociales y personales para la escucha y la toma de decisiones colectivas, como la adquisición de conocimientos relacionados con el funcionamiento de las instituciones y sus competencias.

*La participación infantil y adolescente es la base porque si desde pequeños se promueve la participación activa en la ciudad de mayores se continuará forjando el tejido de participación ciudadana. (CFT.11)*

*Es muy importante que conozcan la forma de funcionar de la administración, el porqué de los procesos, las dificultades que hay. Porque los procedimientos de la administración son muy complejos, pero también dan muchas garantías (EMC.1)*

### 4.3. Representación social de las infancias

En estrecha relación con el anterior punto, nos encontramos con dos enfoques relacionados con la construcción social del colectivo de las infancias y que muestran la propia evolución del término. La primera perspectiva está vinculada al ejercicio adulto de protección de los niños, niñas y adolescentes (Abellán y Pardo, 2023) y está asociada con una proyección de lo que serán como personas adultas; mientras que la segunda perspectiva está centrada en el enfoque de derechos de las infancias y la transformación profunda del concepto (Belaunzarán *et al.*, 2020), rompiendo con las visiones históricamente proteccionistas y paternalistas.

*Los denominados ‘menores’ son percibidos como objetos de pertenencia adulta y protección y no ciudadanos (CAT.6)*

*Romper esa visión paternalista porque uno de los derechos es el de escucha y participación, y de implicación, a veces nos enfocamos mucho en derechos de protección y no tanto en derechos de escucha y de tenerse en cuenta en ese nivel igualitario. (ERVT.8)*

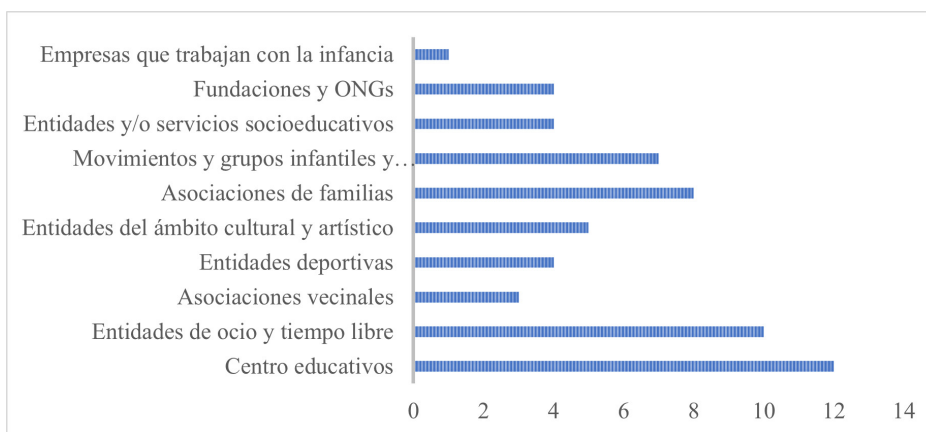
Las instituciones municipales desempeñan un papel esencial en la configuración de la participación infantil y adolescente. La representación de las capacidades y competencias de las infancias por parte de las figuras técnicas y cargos políticos condiciona su inclusión democrática y, por tanto, la tipología de participación simbólica o auténtica que impulsa el municipio (Hart, 1993). En este sentido, la voluntad política destaca como un factor clave que determina la participación, convirtiéndola en una participación puntual o en una acción transversal que implique a diversas áreas y acciones de gobierno.

*Los técnicos que están muy cerca de los niños y sus inquietudes tienen una concienciación importante que NO acompaña al equipo de gobierno, que destina una parte muy pequeña de su tiempo a tener en cuenta estos proyectos, excepto en el momento de salir en prensa (CNT.1)*

*Yo entiendo la participación de la infancia y adolescencia, no como un sector diferenciado del resto de participaciones, ahora mismo está dentro de un Área de Protección [...] debería ser un tema transversal a todas las Áreas y que los niños, niñas y adolescentes participasen en todo lo que se refiere a todos los temas de ciudad (EMT.4)*

Otro elemento a tener en cuenta son los espacios de participación en los que se desarrolla, promueve y acompaña la participación de las infancias. En el cuestionario se muestra que en 13 municipios de la CM esta promoción se llega a desarrollar en 11 espacios diferentes vinculados a instituciones y organizaciones (gráfico 2). Los centros educativos son escogidos por todos los municipios como espacio para su promoción (100%), seguido de las entidades de ocio y tiempo libre (83,3%) y las asociaciones de familias (66,7%).

Gráfico 2. Promoción de la participación de las infancias en instituciones y organizaciones



Fuente: elaboración propia

Esta información indica que existen diversos ámbitos donde los municipios promueven la participación infantil y adolescente, incrementando la inclusión de diversos niños, niñas y adolescentes. Aun así, entrando en profundidad en estos resultados, encontramos que los municipios emplean de media 4,1 escenarios para la promoción de la participación infantil y solo el 50% de los municipios desarrolla esta promoción en al menos cinco de los espacios recogidos. De nuevo el proceso histórico y participativo en los municipios es fundamental para seguir explorando nuevos escenarios participativos, al igual que la voluntad política define el interés (o no) de llegar a una inclusión de la diversidad del colectivo en los órganos de participación democrática.

*Si tú te quedas solo en el espacio educativo, vas a tener una población, a un perfil poblacional de infancia muy concreto [...] transgredir ese ámbito e ir a las entidades de tipo socioeducativo que contienen toda la diversidad del mundo y además con grupos incluso informales (EMT. 2)*

*El Servicio (Servicio de Dinamización para la Participación Infantil y Adolescente) es lo que ha facilitado que se pueda dar la inclusividad, porque antes las COPIAS, acuérdate cuando mirábamos la normativa de 2008, [...], eran una extraescolar de la Juntas en centros educativos, y al final consistían en que en un centro educativo o dos que te dejaban entrar, eran los que iban al Pleno, los que hacían la COPIA. Eran niños que se auto-representaban en realidad (EMT. 2)*

Esta última cita, correspondiente a un técnico municipal, muestra la evolución histórica del municipio y los avances hacia mayores estándares de inclusión en los órganos de participación infantil y adolescente.

## 5. Conclusiones y prospectiva para una Ciudadanía Inclusiva

En la presente investigación encontramos cómo la gestión y promoción de la participación de las infancias en las instituciones democráticas en los municipios de la CM sigue siendo impulsada desde Áreas de Infancia, Juventud y Educación con una regulación específica, los Planes de Infancia. Este documento establece la organización de la participación ciudadana de los niños, niñas y adolescentes a través de órganos participativos municipales, denominados Consejos o Comisiones de Participación Infantil y Adolescente, cuyo funcionamiento sigue siendo mayoritariamente simbólico y consultivo (Novella y Trilla, 2014). Encontramos que la legislación no ha logrado establecer una cultura de ciudadanía de la infancia, fundamentada en un enfoque de derechos. Queda por ver si el nuevo marco legislativo de la CM, que cuenta con una perspectiva menos paternalista y es considerado uno de los más avanzados a nivel estatal respecto a los derechos de ciudadanía (Abellán y Pardo, 2023), avanza hacia este reconocimiento de derechos y capacidades que poseen las infancias para su participación democrática. Los resultados del estudio muestran que la participación infantil y adolescente es provista como un elemento de futuro y diferenciada de la participación ciudadana adulta, perpetuando posicionamientos adultocéntricos de relaciones jerárquicas, verticales y autoritarias entre las personas adultas y los niños, niñas y adolescentes (Romero *et al.*, 2021).

Seguir avanzando hacia “una ciudadanía activa de la infancia como parte de una sociedad democrática” (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023) requiere profundizar en procesos democráticos participativos y de co-gobernanza (Mata, 2011). El Comité de las Regiones de la UE (2009) desarrolla una propuesta enfocada a la elaboración y aplicación de políticas mediante la acción coordinada y colaborativa entre agentes políticos, sociales y ciudadanos. Nos referimos a la gobernanza multinivel, que propone el desarrollo de procesos de gobernanza dinámicos mediante mecanismos y herramientas de democracia participativa que complementen la democracia representativa. Los Consejos o Comisiones de Participación Infantil y Adolescente presentes en numerosos municipios, Comunidades Autónomas y de ámbito nacional, son mecanismos democráticos para la co-gobernanza que hacen posible la práctica de la participación ciudadana en las instituciones públicas. Son esenciales para que las infancias incidan en las instituciones y sus representantes; como colectivo carecen del derecho a voto y, por lo tanto, solo cuentan con este canal democrático para hacer llegar sus opiniones y necesidades. Pero estos Consejos o Comisiones no han de convertirse en la única estrategia de fomento de la participación democrática, ya que son pocos los niños,

niñas y adolescentes que llegan a participar a través de estos espacios institucionales. Es necesario estimular procesos de participación auténticos a través de otras iniciativas, que pueden llegar a ser autoorganizadas, como el asociacionismo (UN-CRC, 2009). Se han de construir, junto a los niños, niñas y adolescentes, nuevos escenarios y espacios que fomenten una sociedad democrática y participativa, modificando las estructuras antidemocráticas (Sabariego *et al.*, 2021) en las que en muchas ocasiones participan, enraizadas en actitudes paternalistas y adultocéntricas que modelan, instruyen y reglamentan la naturaleza de la participación ciudadana (Novella *et al.*, 2023).

Por otro lado, en el estudio se muestra cómo las figuras técnicas y cargos políticos comprometidos con los derechos de los niños, niñas y adolescentes hacen visibles las carencias en cuanto a la inclusión de las infancias en las instituciones públicas, principalmente por el incumplimiento de sus derechos de participación auténtica y genuina (Hart, 1993; Novella y Trilla, 2014). La participación política de las infancias en los procesos democráticos requiere nuevos modelos de gobernanza basados en la generación de redes y la corresponsabilidad de la gestión pública (Eusko Jaurlaritz, 2015). Situándolo en el ámbito local y con la mirada en una propuesta de transversalidad de la gestión pública y la acción de gobierno para la inclusión de las infancias en la vida democrática del municipio, encontramos en el Plan Estratégico Municipal o el Plan de Acción Municipal documentos de referencia para incorporar medidas y políticas relacionadas con este objetivo. Así como el Reglamento de Participación Ciudadana, documento donde establecer las reglas y los procedimientos para la participación de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones de asuntos públicos del municipio. Los Planes de Infancia son el principal documento estratégico a nivel municipal donde se impulsa la participación de los niños, niñas y adolescentes, teniendo serias limitaciones para incrementar su acción ciudadana en otras áreas y departamentos municipales.

Como hemos analizado, los procesos de participación institucional de las infancias requieren el desarrollo de mecanismos que garanticen la participación accesible e inclusiva (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023). El enfoque de buena gobernanza participativa a nivel local expuesto por Lores y Malagón (2023) sitúa diversas claves de mejora orientadas a este propósito y vinculadas con los resultados del estudio. Entre estas medidas, destacamos la apertura institucional orientada a comunicar de forma transparente sus decisiones mediante un lenguaje accesible a la ciudadanía (y, por lo tanto, a las infancias) y la participación de la ciudadanía tanto en el proceso de elaboración de las políticas públicas como en su aplicación.

En consonancia con esta propuesta de buena gobernanza participativa y con la de gobernanza multinivel, es fundamental incorporar un tercer elemento que consolida y transversaliza la participación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones públicas; nos referimos al trabajo en red intermunicipal e intramunicipal (Melero *et al.*, 2023) que puede desarrollarse, y es recomendable que se desarrolle, de forma paralela e interconectada. Las iniciativas de la RIA y de CAI UNICEF como plataformas de promoción, colaboración, formación, evaluación e intercambio de prácticas intermunicipales activan y potencian la cultura participativa a nivel local, mientras que el trabajo en red intramunicipal focaliza el trabajo de interconexión interna a nivel municipal (interáreas e interdepartamentales), concienciando y promoviendo actuaciones en aquellas áreas que se encuentran alejadas de la participación democrática de las infancias (transportes, seguridad ciudadana, etc.).

Por último, creemos esencial reiterar otro elemento que ha sido analizado en el estudio y supone uno de los principales retos para seguir avanzando en la participación inclusiva y democrática de los niños, niñas y adolescentes por parte de las instituciones públicas y la gobernanza municipal. Nos referimos a la participación protagónica de las infancias (Cabrerizo *et al.*, 2018) en todos aquellos avances de su participación ciudadana. Las propuestas y políticas locales que caminen hacia una mayor inclusión “se han de pensar y accionar con ellas y con ellos” (Novella y Sabariego, 2020), la “incorporación progresiva a la ciudadanía activa” (BOE, 2023) es una de las premisas de la Ley de la CM que garantizan el derecho a la participación (artículo 21). Esta propuesta teórica y legislativa ha de hacerse efectiva implementando los recursos (técnicos y económicos) necesarios en los municipios, adecuando la información, los canales de comunicación y los procesos de toma de decisiones a la heterogeneidad del colectivo. Su participación activa en la articulación de nuevas políticas que les afecten como ciudadanas y ciudadanos tiene una doble consecuencia deseada: transforma la percepción que tienen las instituciones sobre la participación infantil y su estatus de ciudadanía (López-González y Gil-Jaurena, 2021), e impacta en la adquisición de competencias democráticas en un contexto de derechos y obligaciones (Sabariego *et al.*, 2021).

## 6. Referencias bibliográficas

- Abellán, M.A. y Pardo, G. (2023). Los niños, ¿ciudadanos de hoy o del futuro? Análisis de la legislación española sobre la participación infantil. *Sortuz*, 13(2), 204-225. <https://opo.iisj.net/index.php/sortuz/article/view/1808/2056>
- Abril, D., Mata P. y Gil-Jaurena, I. (2018). Construcción del discurso en torno al aprendizaje de la ciudadanía. En P. Mata, I. Gil-Jaurena y T. Aguado (coords.). *Ciudadanías. Aprendizajes de la ciudadanía activa: discursos, experiencias y propuestas educativas* (pp. 17-47). UNED.
- Aguilar, S., y Barroso, J. (2015). La triangulación de datos como estrategia en investigación educativa. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 47, 73-88. <https://doi.org/10.12795/pixelbit.2015.i47.05>
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras - AICE (2020). *Carta de Ciudades Educadoras*. [https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/ES\\_Carta.pdf](https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/ES_Carta.pdf)

- Belaunzarán, L., Flaherty, M., Menestrina, M., Pagano, S., y Zapico, L. (2020). Los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño: Una mirada crítica sobre su vigencia. *Revista Derechos en Acción*, 14(14), 377. <https://doi.org/10.24215/25251678e377>
- Benedicto, J. y Morán, M.L. (2003) Los jóvenes, ¿ciudadanos en proyecto? En J. Benedicto y M.L. Morán (Eds.). *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes* (pp. 39-64). Instituto de la Juventud.
- Blanco, I. y Font, J. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? Y ¿por qué? Experiencias de participación ciudadana*. Diputación de Barcelona.
- Cabrerizo, L., Martínez, M. Zelaya, M. García, M. y Andrés-Candelas, M. (2018). *Guía para promover la Participación Infantil y Adolescente en la ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid. <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=5627&tipo=documento>
- Constitución española. *Boletín Oficial del Estado (BOE)* 311, 29 diciembre 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Council of Europe (2012). *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18*, 28 Marzo 2012, CM/Rec(2012)2. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016809485cf>
- Council of Europe (2021). EU Strategy on the rights of the child (2022 – 2027). COM(2021) 142, 24 Marzo 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0142>
- Council of Europe (2021). Council Recommendation. Establishing a European Child Guarantee 1004(2021), 14 junio 2021. <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj>
- Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones (CDR) 2009/C 211/01. Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 4 de septiembre de 2009. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF>
- Dirección General de la Familia y el Menor (2017). *Plan de Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid (2017-2021)*. Consejería de Políticas Sociales y Familias de la Comunidad de Madrid. [https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/plan\\_de\\_infancia\\_y\\_adolescencia\\_de\\_la\\_comunidad-bajar\\_0.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/plan_de_infancia_y_adolescencia_de_la_comunidad-bajar_0.pdf)
- Eusko Jaurlaritz (2015). *Libro blanco de democracia y participación ciudadana para Euskadi. Un punto de partida*. [https://bideoak2.euskadi.eus/debates/participacion/Libro\\_Blanco\\_DyPC\\_Un\\_punto\\_de\\_partida\\_es.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/debates/participacion/Libro_Blanco_DyPC_Un_punto_de_partida_es.pdf)
- Franco, P. (2001). *Guía para la dinamización de las comisiones de participación de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid*. Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
- Gallego-Henao, A. M. (2015). Participación infantil... Historia de una relación de invisibilidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 151-165. <https://doi.org/10.11600/1692715x.1318060514>
- García-Pérez, R., López-Catalán, L. y Martínez-Gimeno, A. (2020). Defender los derechos de la infancia en el ámbito local Una práctica innovadora de formación de líderes a favor de la infancia. *International Journal of Educational Research and Innovation*, 13, 74-95. <https://doi.org/10.46661/ijeri.4587>
- Gil-Jaurena, I. y Mata, P. (2021). Tendencias, desafíos e innovación en intervención sociocultural. En I. Gil-Jaurena, R. Goig, y A. Barbas (coords.). (2021). *Animación e intervención sociocultural. Intervención educativa en contextos sociales* (pp. 19-73). UNED.
- Grupo INTER (2007). *Racismo: qué es y cómo se afronta. Una Guía para hablar de racismo*. Pearson Prentice-Hall.
- Hart, R. (1993). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica, Innocenti Essay no. 4*. International Child Development Centre.
- INE (2021). *Datos Comunidad de Madrid*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2915>
- Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. *Boletín Oficial del Estado* 313, 31 diciembre 1990. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1989/11/20/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1989/11/20/(1))
- Laforgue, N., Sabariego, M., Ruiz, A., y Cano-Hila, A. (2022). An Intersectional Analysis of Child and Adolescent Inclusion in Local Participation Processes. *Social Inclusion*, 10(2), 66-74. <https://doi.org/10.17645/si.v10i2.5094>
- Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado (BOE)* 143, 16 junio 2023. <https://www.boe.es/eli/es-md/l/2023/03/22/4>
- Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado (BOE)* 195, 16 agosto 1999. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-17591-consolidado.pdf>
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. *Boletín Oficial del Estado (BOE)* 134, 5 junio 2021. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8/con>
- Llena, A. y Novella, A. (coords.). (2018). *Impulsar la participación infantil. Los consejos de infancia y adolescencia*. Graó.
- López-González, A. y Gil-Jaurena, I. (2021). Itinerario educativo para la participación infantil y adolescente en la ciudad de Madrid. En: *La educación en Red: realidades diversas, horizontes comunes, XVII Congreso Nacional y IX Iberoamericano de Pedagogía*, Santiago de Compostela, 7-9 de julio de 2021, libro de resúmenes (pp. 905 -906). Universidad de Santiago de Compostela. <https://dx.doi.org/10.15304/cc.2021.1393>

- Lores, N. y Malagón, J. (2023). *Guía para una buena gobernanza de una política local de infancia*. UNICEF España.
- Mata Benito, P. (2011). *Ciudadanía ética, crítica, participativa y transformadora. Propuestas educativas desde el enfoque intercultural*. Tesis doctoral inédita, UNED: Madrid. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Educacion-Pmata>
- Mata, P., Ballesteros, B. y Padilla, M. (2014). Ciudadanía participativa y transformadora: análisis del discurso y propuestas de aprendizaje. *Teoría de la Educación. Revista interuniversitaria*, 25(2). <https://doi.org/10.14201/11573>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023). *Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia 2023-2030*. [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Estrategia\\_Estatal\\_Derechos\\_InfanciayAdolescencia.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Estrategia_Estatal_Derechos_InfanciayAdolescencia.pdf)
- Novella, A., Agud, I., Llena, A. y Trilla, J. (2014). La construcción de la ciudadanía. En A. Novella et al. (Eds.). *Participación infantil y construcción de la ciudadanía* (pp. 29- 44). Graó.
- Novella, A. y Sabariego, M. (Eds.) (2020). *Infancia y participación. Por una ciudadanía activa e inclusiva. Informe de Resultados*. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13296335.v2>
- Novella, A., Sabariego Puig, M., Pose, H., Melero, H., y Romero, C. (2023). Infancia y participación ciudadana: un marco de referencia compartido. En A. Novella y M. Sabariego (coords.). *Participación de la Infancia. Oportunidades para avanzar como comunidad* (pp. -7-27). Graó.
- Novella, A. y Trilla, J. (2014). La participación infantil. En A. Novella et al. (Eds.). *Participación infantil y construcción de la ciudadanía* (pp. 13-28). Graó.
- Ocón, J. (2006). Normativa internacional de protección de la infancia. *Cuadernos de Trabajo Social*, 19, 113-131. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0606110113A>
- ONU: Asamblea General, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 Noviembre 1989. *United Nations, Treaty Series*, 1577, p. 3. <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 231, 27 septiembre 2021. <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/22/dsa1009>
- Parés, M. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local*. Diputación de Barcelona. [http://xarxanet.org/sites/default/files/participacio\\_mon\\_local.pdf](http://xarxanet.org/sites/default/files/participacio_mon_local.pdf)
- Red de Infancia y Adolescencia - RIA (2022). *Convenio de colaboración entre entidades locales españolas para el desarrollo del proyecto de promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia (2022-2025)*. [https://drive.google.com/file/d/1vY3Z34BOjEN78\\_DI8sCddhOfJS78aSO3/view](https://drive.google.com/file/d/1vY3Z34BOjEN78_DI8sCddhOfJS78aSO3/view)
- Romero, C., Quirós, A., y Buxarrais, M. (2021). Enfoques para promover la participación infantil y adolescente. *Pedagogía Social*, 38, 21-32. [https://doi.org/10.7179/PSRI\\_2021.38.01](https://doi.org/10.7179/PSRI_2021.38.01)
- Sabariego, M., Izquierdo-Montero, A., Ruiz, A., y Noguera, E. (2021). Validación por expertos del cuestionario "infancia y participación". *Pedagogía Social*, 38, 36-46. [https://doi.org/10.7179/PSRI\\_2021.38.02](https://doi.org/10.7179/PSRI_2021.38.02)
- Sánchez-Melero, H., y Gil-Jaurena, I. (2015). Análisis interseccional y enfoque intercultural en el estudio de la ciudadanía y la participación. Consideraciones epistemológicas. *Diálogo Andino*, 47, 143-149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812015000200015>
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 12 (2009). *The right of the child to be heard*, 20 Julio 2009, CRC/C/GC/12. <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>
- UN CRC, General comment No. 20 (2016). *On the implementation of the rights of the child during adolescence*, 6 Diciembre 2016, CRC/C/GC/20. <https://www.refworld.org/docid/589dad3d4.html>
- UNICEF España (2010). *Guía para el desarrollo de Planes de infancia y adolescencia en los gobiernos locales. Pongamos a la infancia en la agenda política*. [https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2015/08/guia\\_planes.pdf](https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2015/08/guia_planes.pdf)
- UNICEF España (2015). *Convención sobre los Derechos del Niño*. [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino\\_0.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino_0.pdf)
- UNICEF España (2023). *Mapa de Ciudades Amigas de la Infancia*. <https://ciudadesamigas.org/reconocimiento-ciudades-amigas-de-la-infancia/mapa/#>
- Wihstutz, A. (2022). La infancia desde un enfoque interseccional sustanciado en el caso de los niños y niñas refugiados en Alemania. *Política y Sociedad*, 59(3), E80339. <https://doi.org/10.5209/poso.80339>