

# LA INFANCIA EN LAS ILLES BALEARS

RUMBO A LA APLICACIÓN DE LA AGENDA 2030

# LA INFANCIA EN LAS ILLES BALEARS. 2017

“Rumbo a la aplicación de la Agenda 2030”

Abril 2017

## AUTORÍA

Investigación y formación educativa y social  
(GIFES) Universitat de les Illes Balears y  
Equipos de incidencia política de UNICEF  
Comité Baleares y de UNICEF Comité Español

## EDITA

UNICEF Comité Baleares  
c/ Caputxins, 3, 1º D  
07002 Palma  
balears@unicef.es  
[www.unicef.es](http://www.unicef.es)

## CON LA COLABORACIÓN DE

Francesca Marí (edición)  
Rut Portas Mascaró (maquetación)

## PARTICIPACIÓN INFANTIL

Órganos de participación infantil municipal de  
Santanyí, Santa Eulària des Riu, Maó, Institut  
Mallorquí d'Afers Socials, Associació Naüm,  
Col·legi Ramon Llull

## FOTOGRAFÍAS

© UNICEF Comité Español  
Fotografía portada: ©JorgeAlejandro

*Derechos de autor sobre los contenidos de  
este informe. Permitida su reproducción total o  
parcial siempre que se cite la procedencia.*

**Depósito legal:** PM 186-2017

*Este informe ha sido producido gracias a la colaboración  
de la Obra Social La Caixa.*



Obra Social "la Caixa"

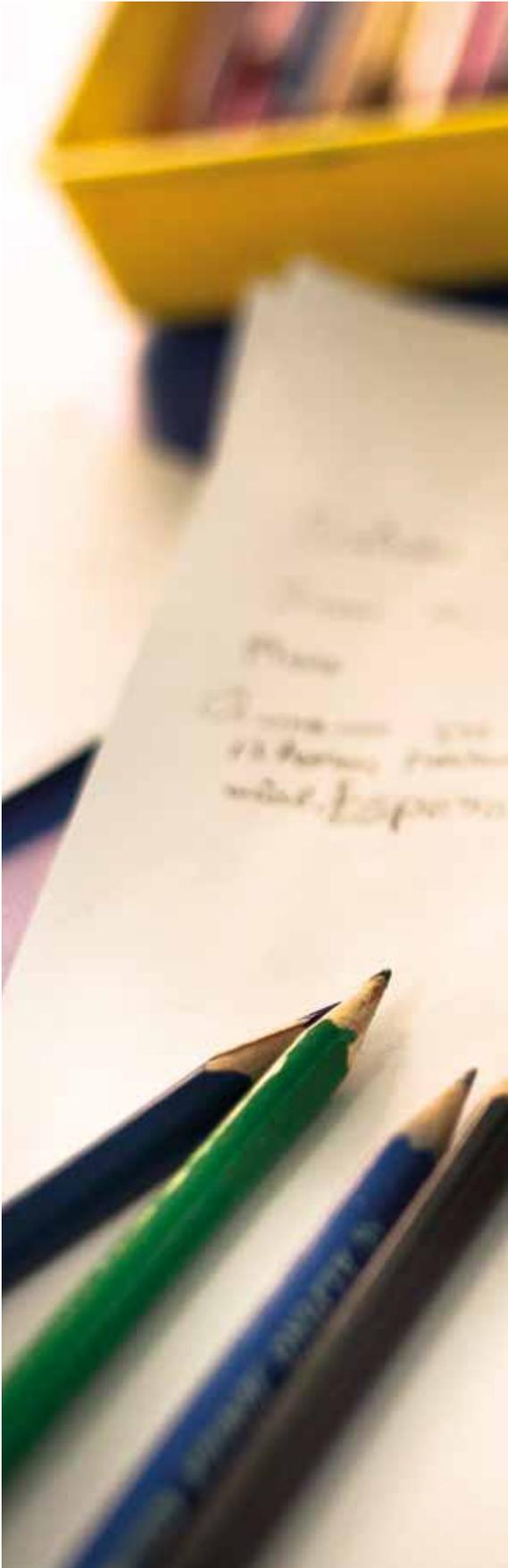


Universitat  
de les Illes Balears

# ÍNDICE

<b>UNO.</b>	Introducción.....	4
<b>DOS.</b>	Bienestar infantil y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	6
<b>TRES.</b>	Monográficos.....	16
<b>CUATRO.</b>	Barómetro de propuestas.....	38
<b>CINCO.</b>	Notas – referencias bibliográficas.....	41





Fotografía: © UNICEF Comité Español / Ajay Hirani

# UNO. INTRODUCCIÓN

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: DEL MARCO GLOBAL AL LOCAL

En septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda para el desarrollo Sostenible 2030 donde se fijaron los Objetivos y metas propuestos para la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad<sup>1</sup> en este periodo de tiempo. El 1 de enero de 2016 entró en vigor. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las 169 metas y los 230 indicadores globales<sup>2</sup> pretenden retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que no se ha conseguido hasta el momento, además de hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Los objetivos y metas propuestas conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Estas son de carácter integrado e indivisible, de alcance y aplicación universal. Esto significa que la Agenda 2030 debe ser implementada por todos los países, estableciendo una hoja de ruta para su desarrollo y seguimiento. Además, debe considerarse el desarrollo de la Agenda 2030 en diferentes niveles: de lo global hasta lo local. Los ODS no son ni mucho menos una simple declaración de intenciones, puesto que se definen no sólo los objetivos y metas a conseguir, sino también los medios de implementación de dichos objetivos basado en un enfoque de equidad al manifestar el principio de “no dejar nadie atrás”.

La elaboración de indicadores constituye una de las novedades de la Agenda 2030. La Asamblea General de la ONU reclama la necesidad de contar con datos desagregados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a la toma de decisiones, además de medir los progresos y asegurar su implementación. Establece así indicadores clave para cada objetivo. Para ello, deja claro la responsabilidad que tiene cada gobierno y país sobre su propio desarrollo, y centra su punto de mira en las estrategias de desarrollo “sostenible cohesionadas y con titularidad nacional, sustentadas por marcos nacionales de financiación integrados”.

El marco global de los ODS compromete no sólo a los gobiernos a nivel central, sino que como se ha mencionado anteriormente, su desarrollo es también responsabilidad hasta llegar a nivel regional y local. En lo que respecta a

España, UNICEF Comité Español y OXFAM Intermón establecieron recomendaciones para implementar la Agenda en el contexto español<sup>3</sup> ya en septiembre de 2015. Un año después, ambas organizaciones establecen un documento de posicionamiento respecto a la situación de implementación de la Agenda 2030<sup>4</sup> en España.

A nivel global, a un año de la adopción de la Agenda 2030, la respuesta e implementación por parte de los países ha sido desigual. En el caso de España, el avance ha resultado prácticamente nulo. Si bien la adopción de la Agenda 2030 es un gran reto, la responsabilidad global es su implementación y seguimiento sólo requiere voluntad política, compromiso social, y una adecuada comprensión del principio de universalidad.

La Agenda 2030 supone un cambio de paradigma y una gran oportunidad para el conjunto del Gobierno en el diseño de las políticas públicas de combatir la pobreza y la desigualdad, y a favor de la sostenibilidad.

Se trata de visualizarlo como una oportunidad para poder avanzar en el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento con el telón de fondo de mejorar la situación para miles de personas, con un enfoque de sostenibilidad y equidad. Así, la Agenda 2030 ofrece la oportunidad de contar con políticas coherentes desde una perspectiva transversal. En definitiva, es una Agenda que debe tener un impacto positivo en la vida de todas las personas, y debe hacer realidad el principio de "No dejar a nadie atrás".

A nivel de Comunidades Autónomas, algunas han iniciado el proceso de discusión en cuanto a la implementación de la Agenda 2030. Destaca especialmente el caso de la Comunidad Valenciana que ha creado un grupo de trabajo liderado por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad<sup>5</sup>. En el caso del Govern de les Illes Balears, y desde la Direcció General de Cooperació se contó con un marco formativo sobre la Agenda 2030 para la realización del II Plan Director

de Cooperación. No obstante, queda mucho por hacer en cuanto a contar con los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco común a nivel gubernamental, considerando además la importancia de trascender el ámbito de cooperación internacional, y que la agenda se implemente a nivel transversal en todas las áreas.

Este informe, elaborado por la Universitat de les Illes Balears en colaboración con UNICEF Comitè Balears, parte del marco global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como oportunidad para conectar la situación de la infancia balear con el marco global, incluido en la Agenda 2030. El informe considera las propuestas que Oxfam Intermón y UNICEF Comité Español han realizado sobre la definición de una serie de indicadores esenciales que debían constituir la hoja de ruta de la acción política estatal. A partir de esta propuesta, se plantean metas a tener en cuenta a nivel autonómico.

En este sentido, en la primera parte del informe se presentan indicadores básicos sobre la situación de los niños y niñas en las Illes Balears, considerando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y proponiendo algunas metas del horizonte 2030 a nivel autonómico. Se tienen en cuenta los ODS centrados en la eliminación de la pobreza (1), eliminación de la desigualdad (10), salud y bienestar (3), educación (4), paz, justicia y protección (16), alianza global (17).

En la segunda parte del informe, se presentan tres artículos de opinión elaborados por el equipo de Investigación y formación educativa y social (GIFES) de la Universitat de les Illes Balears, focalizados en inversión, políticas públicas y participación infantil.

Por último, se presenta un barómetro de algunas de las propuestas planteadas en el I y II informe de UNICEF Comitè Balears para contar con un balance del recorrido realizado desde 2012 en cuanto a las propuestas presentadas.

# DOS.

## BIENESTAR INFANTIL Y SU RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

### BIENESTAR MATERIAL

#### RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN

Población menor de 18 años en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE). Porcentajes, umbral autonómico

##### TOTAL ESTATAL



##### ILLES BALEARS



Fuente: INE - ECV

El porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), según el umbral autonómico, presentaba una disminución en 2014 en relación al 2013. En el año 2015 ha sufrido un repunte, incrementándose un 3,7%. Para el cálculo de este indicador debe considerarse el umbral de ingresos autonómicos en Balears que se sitúa, para un hogar de 2 adultos y 2 niños/as, en 18.842,3€ (año 2015).

Este umbral se situó en 16.939€ en 2014, y en 17.039€ en 2013. En el año 2015, siguiendo este umbral, 69.178 niños y niñas se encontrarían en riesgo de pobreza infantil en Balears. Si consideramos el umbral estatal, el cual tiene en cuenta la media de la renta en el total de España (16.822,9€), el riesgo de pobreza infantil en las Illes Balears se sitúa en un 26%.

## POBREZA MONETARIA

**Población menor de 18 años en riesgo de pobreza relativa (que viven en hogares con una renta por debajo del 60% de la media autonómica). Porcentajes**

TOTAL ESTATAL



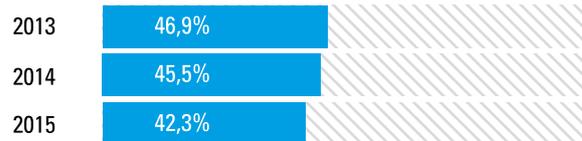
ILLES BALEARS



Fuente: INE – ECV

**Hogares con niños que no pueden afrontar gastos imprevistos. Porcentajes**

TOTAL ESTATAL



ILLES BALEARS



Fuente: INE – ECV

## PRIVACIÓN MATERIAL

**Población menor de 18 años que vive en hogares con privación material severa<sup>6</sup>. Porcentajes**

TOTAL ESTATAL



ILLES BALEARS



Fuente: INE – ECV

## POBREZA Y EMPLEO

**Población menor de 18 años que vive en hogares con muy baja intensidad de trabajo. Porcentajes**

TOTAL ESTATAL



ILLES BALEARS



Fuente: INE – ECV

## RETOS RELACIONADOS CON EL ODS 1: ELIMINAR LA POBREZA Y EL ODS 10: DESIGUALDAD

Tal y como se recoge en el documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 (Agenda 2030): la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. De hecho, el primer ODS plantea el fin de la pobreza en todas sus formas.

Establecer metas concretas que apunten a reducir los índices de pobreza infantil son claves, así como el seguimiento en cuanto a la inversión en infancia y familia.

Las METAS propuestas en las Illes Balears en cuanto al ODS 1 son:

Indicador de referencia	Dato + reciente para Illes Balears	Meta propuesta para Illes Balears
<b>Nº de menores en riesgo de pobreza y/o exclusión (AROE &lt;18)</b>	26% según umbral estatal (2015). Esto equivale a 52.746 niños y niñas en riesgo de pobreza y/o exclusión.	<38.505 en 2020 (equivale a reducción del 27,6%) <20.044 en 2030 (equivale a reducción del 62%)
<b>Gasto público en protección en familia y niños (%PIB)</b>	1,05 (incluye 0,48 Gobierno balear y 0,57 Consejos insulares, salvo Formentera)**	+ 0,5 en 2020 +1,1 en 2030

Fuente: elaboración propia a partir propuesta Oxfam Intermón y UNICEF Comité Español.

\*\*Datos remitidos por la Direcció General de Planificació i Serveis Socials. Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, Govern de les Illes Balears.

En ODS 10, tiene como propósito la reducción de la desigualdad. Superar la brecha de la desigualdad entre la población es uno de los grandes retos de nuestro contexto. De hecho, España es el sexto país con más desigualdad infantil en materia económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el cuarto de la Unión Europea, tan solo por delante de Rumanía, Bulgaria y Grecia<sup>7</sup>.

El indicador propuesto para medir la desigualdad es el índice de Palma, el cual considera el porcentaje de los ingresos acaparado por el 10% de la población más rica entre el obtenido por el 40% más pobre. El Índice de Palma a nivel estatal se sitúa en el 1,36 en 2015. La meta propuesta para 2030 es llegar a que éste sea inferior a 1,00.<sup>8</sup>

Para el caso de las Illes Balears, la META propuesta en cuanto al ODS 10 de reducción de la desigualdad es el siguiente:

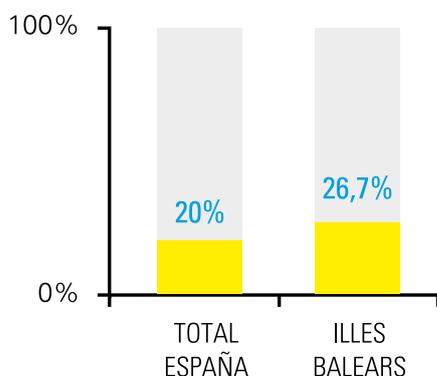
Indicador de referencia	Dato + reciente para Illes Balears	Meta propuesta para Illes Balears
<b>Índice de Palma (a nivel estatal)</b>	No disponible índice de Palma a nivel autonómico.	Fortalecer los mecanismos de seguimiento y análisis de datos sobre la exclusión y la desigualdad de la infancia y las familias en Balears a través de la adaptación del indicador Índice de Palma u otro parámetro similar.

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de Oxfam Intermón y UNICEF Comité Español.

## EDUCACIÓN

### ABANDONO ESCOLAR

Población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de secundaria y no sigue ningún estudio o formación postobligatoria. Porcentajes 2015



Fuente: INE\_EPA. Eurostat\_EDAT. 2015/2016.

### LOGRO EDUCATIVO

Alumnado que a los 12 años ha completado la Educación Primaria. Evolución por cursos, niños y niñas. Porcentajes

2010-2011	Media estatal	Media Illes Balears
<b>TOTAL</b>	83,7%	76,1%
NIÑOS	81,5%	73,2%
NIÑAS	86%	79,3%

2011-2012	Media estatal	Media Illes Balears
<b>TOTAL</b>	83,9%	77,2%
NIÑOS	81,5%	74%
NIÑAS	86,3%	80,6%

#### 2012-2013

<b>TOTAL</b>	84,4%	65,5%
NIÑOS	82,1%	59,3%
NIÑAS	86,9%	72,2%

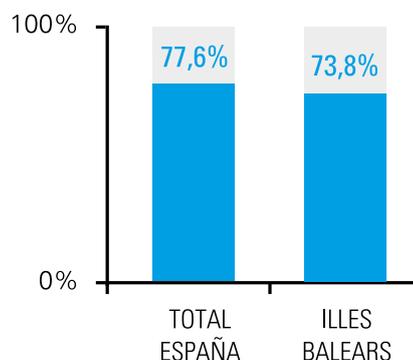
#### 2013-2014

<b>TOTAL</b>	84,9%	79,4%
NIÑOS	82,7%	76,2%
NIÑAS	87,3%	82,7%

Fuente: MECD. Datos y cifras. Curso escolar 2015/2016.

La Comunidad Autónoma de les Illes Balears muestra una tendencia similar en el transcurso de los años, con porcentajes inferiores a la media estatal, en cuanto a alumnado que han completado la educación primaria a los 12 años.

Alumnado que se gradúa en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Porcentajes, 2012-2013



Fuente: MECD. Estadísticas de la enseñanza no universitaria.

## COMPETENCIAS CLAVE

**Rendimiento medio de las capacidades de lectura a los 15 años (Puntuación PISA). Puntuación 2012 y 2015**

	2012	2015
TOTAL ESPAÑA	488	496
ILLES BALEARS	476	485

Fuente: OCDE -PISA y MECD

## COBERTURA EN EL PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL

**Tasa de escolaridad en el primer ciclo de Educación Infantil (0 a 2 años)**

Curso	TOTAL ESTATAL	ILLES BALEARS
2010/11	28,6%	19,4%
2011/12	30,7%	21,5%
2012/13	31,8%	21,6%
2013/14	32,8%	22,6%

Fuente: MECD. Las cifras de la educación en España.

Si bien la tasa de escolaridad en el primer ciclo de educación infantil ha ido en aumento en las Illes Balears, existe una brecha entre la media estatal con la media balear que alcanza los diez puntos porcentuales.

## INVERSIÓN PÚBLICA

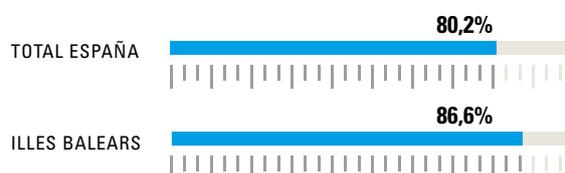
**Gasto público por alumno/a en centros públicos y concertados de educación no universitaria. Euros, 2013**

TOTAL ESPAÑA	4.569€
ILLES BALEARS	4.817€

Fuente: MECD. Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto liquidado. Infancia en datos.

## ESCUELA INCLUSIVA

**Alumnado con necesidades educativas especiales integrado en centros ordinarios sobre total de alumnado con necesidades especiales. Porcentajes, 2014-2015**



Fuente: MECD. Estadísticas enseñanzas no universitarias.

## RETOS RELACIONADOS CON EL ODS 4: EDUCACIÓN

La Agenda 2030 plantea *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4)*. Los esfuerzos en materia educativa deben centrarse en la garantía de la igualdad de oportunidades como elemento clave para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En cuanto a las metas propuestas en las Illes Balears bajo el paraguas de los ODS 4, los retos planteados apuntan a la reducción de la tasa de abandono escolar y la tasa de graduación en educación secundaria obligatoria:

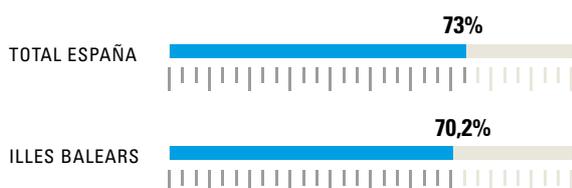
Indicador de referencia	Dato + reciente para Illes Balears	Meta propuesta para Illes Balears
<b>Tasa bruta de graduación en Educación Secundaria Obligatoria</b>	69,6% <sup>9</sup>	Llegar a media estatal 76,8% en 2020 100% en 2030
<b>Tasa de abandono escolar</b>	26,7% (2015)	<25% en 2020 <17% en 2025 <10% en 2030

Fuente: elaboración propia a través de la propuesta de Oxfam Intermón y UNICEF Comité Español.

## SALUD Y SEGURIDAD

### CONDUCTAS SALUDABLES

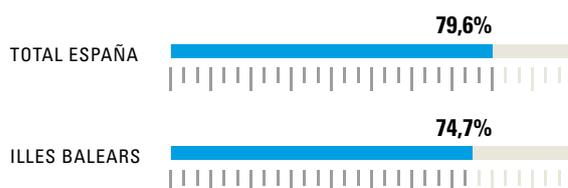
**Población de 11 a 18 años que siempre desayuna (más que un vaso de leche o fruta) los días entre semana. Porcentajes, 2014**



Fuente: MSSSI\_HBSC

### SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

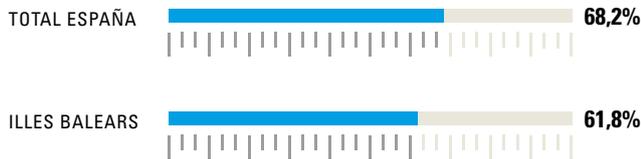
**Población de 15 a 18 años que usó preservativo en la última relación sexual. Porcentajes, 2014**



Fuente: MSSSI\_HBSC

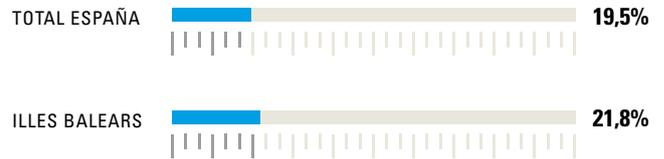
## ADICCIONES

**Población de 14 a 18 años que declara haber consumido alcohol durante los últimos 30 días. Porcentajes, 2014**



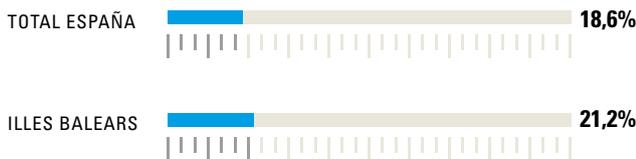
Fuente: MSSSI\_ESTUDES

**Población de 14 a 18 años que declara haber consumido drogas ilegales durante los últimos 30 días. Porcentajes, 2014**



Fuente: MSSSI\_ESTUDES

**Población de 14 a 18 años que declara haber consumido cannabis durante los últimos 30 días. Porcentajes, 2014**



Fuente: MSSSI\_ESTUDES

En cuanto al consumo de alcohol entre la población de 14 a 18 años, la media en las Illes Balears es inferior a la media estatal. En el caso del consumo de cannabis y drogas ilegales, la media en Illes Balears se sitúa por encima de la media estatal.

## RETOS RELACIONADOS CON EL ODS 3: SALUD Y BIENESTAR

El ODS 3 plantea *Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*. Este objetivo plantea a nivel global la reducción de la mortalidad materna e infantil, poner fin a enfermedades como el sida, malaria y otras, así como la prevención en cuanto a salud mental y bienestar en general.

En cuanto a la meta vinculada con este ámbito, se plantea lo siguiente para las Illes Balears:

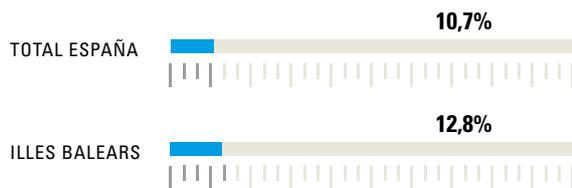
Indicador de referencia	Dato + reciente para Illes Balears	Meta propuesta para Illes Balears
<b>Sanidad Universal para todos y todas, garantizando la atención sanitaria a los inmigrantes</b>	Decreto Ley 16/2012 que restringe la sanidad universal de ámbito estatal.  BOIB 17/julio 2015, ámbito balear, con el objeto de garantizar el derecho al acceso a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras sin recursos económicos suficientes.	Adecuado seguimiento e implementación del BOIB 17/julio 2015, para brindar de manera universal el acceso sanitario a la totalidad de la población.

Fuente: elaboración propia en base a la propuesta de Oxfam Intermón y UNICEF Comité español.

## INFANCIA VULNERABLE

### VÍCTIMAS DE MALTRATO Y VIOLENCIA

**Población de 11 a 18 años víctima de maltrato físico entre iguales en el colegio o instituto (alguna vez en los últimos dos meses). Porcentajes, 2014**



Fuente: MSSSI – HBSC 2014

**Población menor de 18 años víctima<sup>10</sup> de violencia familiar. Años 2015 y 2010**

	2015	2010
TOTAL ESPAÑA	5.247	3.914
ILLES BALEARS	229	199

Fuente: Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad.

La población menor de 18 años víctima de violencia familiar en las Illes Balears supuso el 4,36% en el año 2015 y el 5,08% en el año 2010.

**Población menor de 18 años víctima de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual<sup>11</sup>. Años 2015 y 2010**

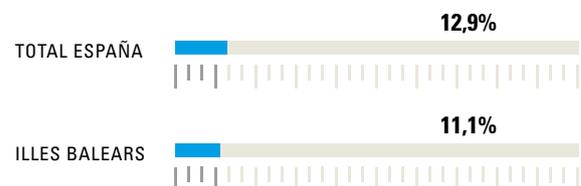
	2015	2010
TOTAL ESPAÑA	3.919	3.322
ILLES BALEARS	210	145

Fuente: Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad.

La población menor de 18 años víctima de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual, en las Illes Balears supuso el 5,36% del total en 2015. En el año 2010 el porcentaje se sitúa en el 4,36%.

### CONFLICTO CON LA LEY

**Internamientos de menores de edad infractores respecto al total de las medidas ejecutadas en aplicación de la Ley Penal del Menor. Porcentajes, 2013**



Fuente: MSSSI. Estadísticas Básicas de Menores Infractores.

## Medidas notificadas y ejecutadas según Ley Penal del Menor en las Illes Balears. Año 2015

	Notificadas	Ejecutadas	% sobre las medidas ejecutadas
Privativas de libertad	197	408	15,04%
No privativas de libertad	1.111	2.033	75%
Mediación extrajudicial	110	270	9,96%
<b>TOTAL</b>	<b>1.418</b>	<b>2.711</b>	<b>100%</b>

Fuente: Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, Govern de les Illes Balears. Memoria de actividades 2015.

Se presentan en esta tabla las medidas notificadas y ejecutadas en edades comprendidas de 14 a 21 años, de las cuales el 15,04% de las medidas ejecutadas a menores infractores fueron medidas privativas de libertad.

## SITUACIONES DE RIESGO

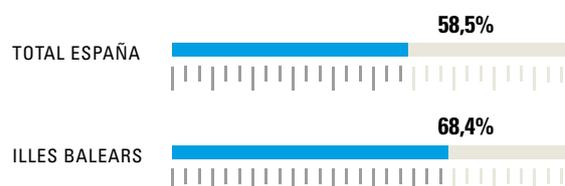
### Número de nacimientos por cada 1.000 mujeres adolescentes de 15 a 17 años. Año 2014

TOTAL ESPAÑA	4,4
ILLES BALEARS	3,4

Fuente: INE, elaboración propia. Infancia en datos.

## PROTECCIÓN

### Población menor de 18 años en acogimiento familiar en relación al total de menores acogidos. Porcentajes, 2014



Fuente: MSSSI. Estadísticas Básicas Medidas Protección Infancia.

### Medidas de protección a la infancia (expedientes de Tutela y Guarda a 31 de diciembre). Año 2014

TOTAL ESPAÑA	42.867
ILLES BALEARS	1.141

Fuente: MSSSI. Estadísticas Básicas Medidas Protección Infancia.

## RETOS RELACIONADOS CON EL ODS 16: PAZ, JUSTICIA Y PROTECCIÓN

Este objetivo pretende *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.*

Las METAS planteadas en el caso de las Illes Balears considerando el enfoque de derechos de infancia son los siguientes:

Indicador de referencia	Dato + reciente para Illes Balears	Meta propuesta para Illes Balears
<b>Menores de edad víctimas de maltrato en el ámbito familiar</b>	1.632 notificaciones RUMI (2015)	Desarrollo autonómico de una Ley integral para erradicar la violencia contra la infancia (2017 / 2018)
<b>Víctimas directas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, laboral o para mendicidad y delitos menores</b>	No hay dato público a nivel autonómico (menores de 18 años)	Mejorar la detección, la identificación y la protección de las víctimas de trata de seres humanos a través de protocolos de actuación y coordinación entre los distintos actores

Fuente: elaboración propia a través de la propuesta de Oxfam Internón y UNICEF Comité Español.



## INFANCIA GLOBAL

- ∅ 350 millones de niños y niñas están en situación de pobreza extrema
- ∅ 250 millones de niños y niñas están afectados por conflictos armados
- ∅ 28 millones de niños y niñas están fuera de sus hogares por violencia e inseguridad
- ∅ 150 millones de niños y niñas son sometidos a trabajo infantil
- ∅ Más de 700 millones de mujeres han contraído matrimonio cuando eran niñas
- ∅ 59 millones de niños y niñas no asisten a la escuela primaria
- ∅ 16.000 niños menores de 5 años mueren al día por causas prevenibles

## RETOS RELACIONADOS CON EL ODS 17: ALIANZA GLOBAL

Este objetivo tiene que ver con *Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*. Como metas a considerar para Balears se plantea el cumplimiento de los compromisos en cuanto a Ayuda Oficial de Desarrollo.

Indicador de referencia	Dato + reciente para Illes Balears	Meta propuesta para Illes Balears
<b>AOD en términos de Renta Nacional bruta</b>	0,04% (2014)* Puesto 16 de 17 CCAA	0,25% en 2020 0,40% en 2025 0,70% en 2030

Fuente: elaboración propia en base a la propuesta de OXFAM Intermón y UNICEF Comité Español.  
\*Según OXFAM Intermón, La realidad de la ayuda.

Según la Direcció General de Cooperació, el presupuesto ejecutado en 2014 fue de 2.846.880,93€ y en el caso del año 2015 de 2.243.661,62€.



# TRES. MONOGRÁFICOS

## 1.

### POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRADAS EN LA INFANCIA EN LAS ILLES BALEARS

Balance a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

**Maria Antònia Gomila**

Investigación y formación educativa y social (GIFES)  
Universitat de les Illes Balears

- **1. Introducción: ¿Dónde hay que invertir?**

El informe de Oxfam Intermón y UNICEF Comité español *España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible* de 2015 señala la necesidad de “adoptar un Pacto de Estado por la Infancia que otorgue la prioridad presupuestaria debida a los niños y niñas”<sup>12</sup> y establece las áreas en las que se debe invertir e incrementar el gasto social de forma urgente y sostenida. A pesar de que los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas tienen claras implicaciones para el ejercicio efectivo del bienestar de los niños y niñas, desde UNICEF<sup>13</sup> subrayan la necesidad de abordar e implementar, concretamente, los siguientes objetivos desde una perspectiva de derechos de la infancia:<sup>14</sup> 1. Fin de la pobreza; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género y empoderamiento; 7. Energía sostenible; 8. Crecimiento inclusivo y sostenible, y trabajo decente; 10. Reducción de las desigualdades; 13. Acción por el clima; 16. Paz, justicia y protección; y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

El mismo informe establece, a partir del análisis de la situación en la que se encuentra España, metas de cara al 2020 y 2030. Estas metas beben, en su gran mayoría, de compromisos adoptados por nuestro país en un ámbito europeo e internacional, así como en planes y estrategias nacionales.

En la hoja de ruta propuesta para España, se invita a todos los partidos a asumir como parte de las políticas públicas no sólo compromisos concretos, sino mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de las actuaciones. La mayoría de los compromisos que se plantean exigen inversiones en ámbitos muy concretos, relacionados con cada uno de los ODS seleccionados.

En el balance de situación realizado en 2016, Oxfam Intermón y UNICEF Comité español<sup>15</sup> inciden en la importancia en contar con un paquete estadístico a nivel global que informe sobre la estrategia estatal y las herramientas de seguimiento necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030.

- **2. ¿Dónde se invierte en las Illes Balears?**

Siguiendo la estructura definida en los informes de Intermón Oxfam-UNICEF sobre los ODS en España (2015, 2016), nos centramos en los ámbitos relacionados con 4 objetivos seleccionados: (ODS 1) combatir la pobreza, (ODS 3) bienestar y salud; (ODS 4) educación; e (ODS 5) igualdad de género. Para la obtención de datos sobre inversión, se han utilizado los presupuestos generales del Govern de les Illes Balears<sup>16</sup>, de los Consells Insulars, y memorias anuales; así como las previsiones establecidas en el Plan Integral de Ayuda a la familia 2015-18 y en la Ley de Igualdad de las Islas Baleares de 2016.

## • 2.1. Combatir la pobreza

España es uno de los países europeos donde el gasto en prestaciones monetarias de carácter familiar es más reducido<sup>17</sup> que el resto. Comparado con otros países europeos, la inversión en políticas familiares en España (5,4% en 2011) está bastante por debajo de la media europea (8%). La estructura de prestaciones monetarias de carácter familiar está dominada por prestaciones contributivas, ligadas al embarazo y a la maternidad o paternidad, y por una prestación por hijo a cargo que no requiere cotizaciones al sistema de Seguridad Social (no contributiva), pero de cuantía muy baja (558 € al año por dos hijos a cargo en 2014, 582€ en 2016<sup>18</sup>) y limitada a las familias de rentas también muy bajas. El resto de prestaciones está bajo la regulación de las comunidades autónomas y se limita a desgravaciones fiscales por hijo y prestaciones sociales de diferentes modalidades. Según Educo<sup>19</sup>, las Illes Balears se sitúan en el 14 lugar en eficacia de las transferencias sociales.

Por otro lado, y según el último informe de EAPN<sup>20</sup>, el riesgo de pobreza del conjunto de la población en Balears se sitúa en el 21,7%. En términos absolutos, 239.000 personas viven en riesgo de pobreza, de las cuales 42.000 forman parte de este grupo en 2015. En cuanto a pobreza infantil, tal y como señala UNICEF Comité Baleares, este índice alcanza el 29,6% de niños y niñas en las Illes Balears, los cuales se encuentran en riesgo de pobreza infantil en relación a la media de ingresos de los hogares a nivel estatal. Como arrojan estos datos, la infancia es uno de los colectivos donde esta situación tiene mayor impacto.

En las Illes Balears, las políticas públicas de bienestar social que inciden de manera directa en los ODS 1 y 10 (fin de la pobreza y reducción de las desigualdades), no cuentan con un ámbito específico de atención a la infancia. Las políticas, normativa y prestaciones están integradas en otros ámbitos como es familia o igualdad, que se definen en el II Plan Estratégico de Ayuda a la Familia 2016-2019 y en la reciente Ley de Igualdad de las Illes Balears, aprobada en julio de 2016.

### • 2.1.1. La inversión en bienestar social

En los presupuestos generales del Govern de les Illes Balears de 2016, el gasto en bienestar social representa el 3,7% del total del presupuesto<sup>21</sup>. En relación a la previsión presupuestaria para 2017, el gasto en bienestar social se mantiene en el mismo porcentaje de inversión que en 2016. El nivel de gasto en esta área ha experimentado una evolución progresiva desde el año 2012, ya que en aquella fecha suponía el 2,72% del total.

Previo a 2012, existe una reducción en el presupuesto de la Direcció General de Menors debido al cambio competencial del gasto destinado a escuelas infantiles. Así, a partir de 2009, las competencias sobre las escuelas infantiles pasan a la Conselleria d'Educació, respondiendo a una antigua demanda de incluir la etapa infantil (0-3 años) como etapa educativa, y no en el ámbito de bienestar social. En el contexto de la OCDE, la atención educativa a la primera infancia se ha convertido en una prioridad política en muchos países, toda vez que hay mayor conciencia sobre el papel que juega la educación en etapas muy tempranas en el desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas<sup>22</sup>.

En cuanto a las actuaciones concretas en las que se traduce el gasto de bienestar social, la Memoria 2015 de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació detalla las políticas y actuaciones llevadas a cabo básicamente a través de tres programas económicos que inciden directamente en los menores de 18 años: el programa 313C sobre **Medidas judiciales y prevención del delito**; el programa 313G de **Familia y unidades de convivencia**; y el 313F de **Protección y defensa de los derechos de los menores**.

El peso de cada uno de los programas sobre el gasto de la Conselleria se distribuye de la siguiente manera en los presupuestos de 2016<sup>23</sup>:

PROGRAMA	Gasto total en €	%
313C Medidas judiciales y prevención del delito	11.336.762€	6,94%
313F Protección y defensa de los derechos de los menores	320.654€	0,19%
313G Familia y unidades de convivencia	2.396.017€	1,46%

Fuente: Presupuestos generales del Govern de les Illes Balears 2016.  
<http://pressuposts.caib.es/www/ant/pr2016/index.html>



Fotografía: © UNICEF Comité Español / Ajay Hirani

La inversión y programas específicamente vinculados a la protección de menores son competencia de los Consells Insulars. En el caso de Mallorca, el Institut Mallorquí d'Afers Socials (IMAS), a través del área de Menores y Familia, asume las funciones en materia de protección de menores en situación de desprotección y desamparo; gestión de servicios; centros (centros residenciales, hogares del menor, Centros de Atención a Drogodependientes) y programas de intervención necesarios para atender a los menores en situación de desprotección o desamparo, familias; y formar y hacer seguimiento en cuanto a solicitantes de acogida y adopciones. Además, el IMAS es quien tiene las competencias de Renta Mínima de Inserción, y es quien ha gestionado el Observatorio para la infancia y adolescencia en Mallorca. Este último sin actividad desde mayo de 2015. En el presupuesto de 2016, la partida asignada a Menores, Familia e Igualdad aumentó un 4,5% respecto al presupuesto de 2015, pasando a 29.635.037,61€<sup>24</sup>. Esta partida representa el 19,6% del total del presupuesto del IMAS, y la proporción dirigida específicamente a infancia puede verse en el detalle de los programas y actuaciones incluidas en la partida de Menores<sup>25</sup>. En el caso del Consell Insular de Menorca, el presupuesto de 2016 destina el 11,28% a políticas de prevención y ayuda a la familia<sup>26</sup>. En relación al Consell Insular d'Eivissa,

destina el 6,17% de su presupuesto a actuaciones dentro del área de familia. El Consell Insular de Formentera, el 8% del presupuesto general de 2016 se dirige para asistencia social primaria.

El gasto destinado a “Medidas judiciales a menores y protección y defensa de los derechos de los menores”<sup>27</sup> se ha incrementado un 10,97% de 2013 a 2015, representando el 7,37% del total del gasto en bienestar social en 2015, partida que en la previsión de 2017 alcanza el 7% del presupuesto de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació. En cuanto a la partida para “Familia y unidades de convivencia”, aumenta hasta en un 52% entre 2012 y 2016. En relación a protección y defensa de los derechos del menor, si bien el importe presupuestado en 2015 (183.525,00€) se encuentra a niveles inferiores a 2009 (315.141€), en la previsión de 2016 aumenta la partida en un 43%.

Las recomendaciones del último informe de Oxfam-Intermón y UNICEF Comité español apuntan a la necesidad de un “cambio en políticas y recursos suficientes para la implementación de la agenda 2030” en los tres niveles territoriales (2016, pág. 9). En la lucha contra la pobreza, las estrategias deben dirigirse específicamente hacia un incremento de la inversión pública dirigida a la protección social de niños y familias, con el establecimiento de un sistema de garantía de ingresos mínimos y prestaciones específicas para luchar contra la pobreza infantil.

Es destacable la aprobación de la Renta Social Garantizada por parte del Govern balear (Ley 5/2016, de 13 de abril, de la Renta Social Garantizada<sup>28</sup>), la cual actúa como derecho subjetivo y no está condicionada por disponibilidad presupuestaria. Se inicia su implementación priorizando a unidades familiares con menores a cargo. Recientemente la Conselleria ha ampliado la Renta Social a otros perfiles de beneficiarios y, por otro lado, ha aprobado una renta de emancipación dirigida a jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad. Esto representa un importante avance en la política de acompañamiento de jóvenes tutelados, que facilita su proceso de emancipación e integración una vez dejan de estar protegidos legalmente por la administración.

## • 2.2. La inversión en Educación

El gasto global en educación no universitaria se ha ido reduciendo desde 2009 hasta 2013, según los datos estadísticos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). Tras un importante incremento de la inversión (del 44%) en educación entre 2002 y 2009 en España (Capó y Oliver, 2014), a partir del 2009 el gasto en educación no universitaria tanto en España como en las Illes Balears se redujo de manera significativa. En las Illes Balears, y según las series estadísticas del MECD, la comunidad ha experimentado una reducción del 16% en gasto público específicamente en educación entre los años 2009 y 2013.

No obstante, y según los presupuestos del Govern de les Illes Balears, entre los años 2013 y 2017 el gasto en educación experimenta un incremento sostenido. La Conselleria d'Educació concentra un nivel de gasto del 19,26% del total del presupuesto de la Comunidad Autónoma en 2016, y del 18,9% para 2017.

Por otro lado, y a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la protección de menores y familia, los Consells Insulars no tienen competencias en materia de educación reglada. Las áreas de educación, tanto de los Consells como de los ayuntamientos, está limitada a educación 0-3 años; servicios de comedores; transporte escolar; aula matinal; actividades extraescolares; de refuerzo educativo, y mantenimiento de los centros. Por poner un ejemplo, en 2015, la partida destinada a educación, igualdad y familia del presupuesto del Ayuntamiento de Palma representa el 4,20% del total del presupuesto (15.947.067,84€). En 2016 la partida destinada a educación y deportes (cambia la partida) representa el 7,5% (29.380.372,16€). En 2017 la partida prevista para educación y deportes, representará el 7,3% (30.291.792,49€)<sup>29</sup>. Cabría ver, también en este caso, qué proporción del gasto de la Conselleria d'Educació corresponde a transferencias a los ayuntamientos y qué parte del presupuesto del Ayuntamiento corresponde a cantidades transferidas del gobierno autonómico.

La educación pública supone una inversión del 56% del presupuesto de la Conselleria d'Educació i Universitat en 2016 y el 57% en la previsión de 2017. En relación a aspectos como Innovación y Comunidad Educativa suponen el 0,8% de la inversión en 2016, alcanzando el 1% en la previsión de 2017. La formación del profesorado supone el 0,04% del presupuesto de educación en 2016 y el 0,09% en 2017. Si bien estos dos ámbitos tienen un fuerte impacto tanto en la equidad como en la calidad de la educación, representan un porcentaje muy reducido del gasto.

En general, el esfuerzo público en educación muestra una distribución muy desigual en el conjunto español, tanto a nivel de inversión como a nivel de políticas educativas (Capó y Oliver, 2014). Como ejemplo, y en relación a las Illes Balears, el nivel de gasto público por alumnado era 200 euros superior a la media española en el año 2012 (Pascual, 2015). Sin embargo, como hacen notar Capó y Oliver, si se concibe la igualdad de oportunidades como la que persigue la igualdad de resultados entre el alumnado, el gasto en educación no es suficiente para corregir las diferencias en el rendimiento de los y las estudiantes, puesto que no hay correlación significativa entre el gasto por estudiante y los resultados académicos (Capó y Oliver, 2014 p186).

### • 2.3. El gasto en Salud

El gasto en salud representa el 32,61% del total del presupuesto de las Illes Balears en 2015, manteniéndose en este porcentaje en 2016 (32,77%) y en 2017 (32,01%). La distribución del gasto no permite distinguir qué parte de esta inversión se dedica específicamente a la infancia. No obstante, en el caso de la inversión en programas de atención primaria ésta supone una inversión entorno al 23% en 2015, hasta llegar al 24,5% en 2016, y 25,8% en el año 2017. En cuanto a los programas de salud pública, el gasto representa el 0,53% del total previsto en la Conselleria de Salut a partir de 2015.

El gobierno autonómico ha realizado un esfuerzo a nivel legal hacia la mejora del acceso a la salud. Ha restituido mediante una instrucción de 17 de julio de 2015<sup>30</sup> el derecho de acceso a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras sin recursos económicos suficientes, que había sido restringido con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 16/2012 de 20 de abril y el Real Decreto 1192/2012 de 3 de agosto, que dentro de las medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, definían la condición de asegurado y beneficiado excluyendo expresamente a las personas extranjeras sin autorización para residir en España. El 4 de enero de 2016, el gobierno eliminó también el pago de tasas para la obtención de la tarjeta sanitaria, y en 2015 amplió el horario de atención (mañana y tarde) en los centros de salud con el objetivo de reducir listas de espera y mejorar el acceso a la salud de la ciudadanía.

Uno de los aspectos en los que incide la Agenda de los ODS es la inversión pública que se destina a la sanidad privada que, según el informe Intermon Oxfam y UNICEF Comité Español (2016), no debería superar el 3%. El porcentaje del gasto dedicado a conciertos con la sanidad privada en las Illes Balears se sitúa en 2014 en 9,6%, siendo junto con Cataluña y Madrid, la tercera comunidad autónoma con mayor peso en cuanto a concertación de servicios privados de salud.

### • 2.4. El gasto en Igualdad

El Govern de les Illes Balears ha aprobado la Ley 11/2016, de 28 de julio, de Igualdad de Hombres y Mujeres<sup>31</sup>. Destaca esta Ley en cuanto a la regulación y equiparación del impago de las pensiones alimenticias a la violencia doméstica. Esta misma norma establece una serie de programas y actuaciones orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, y establece las competencias y funciones de las distintas administraciones al respecto. Esta Ley representa un avance muy importante por cuanto introduce la perspectiva de igualdad de género de forma transversal a todos los ámbitos competenciales de la administración pública. Para ello, la Ley prevé la creación de órganos de coordinación y órganos consultivos encargados de poner en marcha las iniciativas y velar por el cumplimiento de la Ley.

En cuanto a la inversión, todavía en los presupuestos de 2015, el nivel de gasto destinado es-

pecíficamente al programa 323C (Promoción, Protección y Servicios para la mujer) del Institut Balear de la Dona, representa el 0,06% del presupuesto en 2015 y 2016 (en 2017 alcanza un 0,07%). Tanto a nivel presupuestario como a nivel de actuación, la administración de las Illes Balears interviene en otros ámbitos como el laboral<sup>32</sup>, sanitario, educativo o social en la puesta en marcha de estrategias orientadas a fomentar la igualdad, establecidas en los anteriores Planes de Igualdad que se han desarrollado (*l Pla d'Igualtat entre dones i homes de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (Serveis Generals) 2012-2015, IV Pla estratègic d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes 2015-2020 y los Planes de Igualdad de los Consells Insulars y Ajuntaments*). En la memoria 2015 del IMAS se especifica, dentro la sección de igualdad, las funciones de gestionar la aplicación del Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres del Consell de Mallorca, tramitar ayudas para mujeres víctimas de violencia de género, gestionar programas de igualdad para la ciudadanía y ofrecer ayuda a los municipios para la implantación y gestión de políticas de igualdad a través de los planes de igualdad municipal. El Consell de Mallorca tiene una dirección de igualdad dentro del departamento de presidencia, con un presupuesto de 450.901,47€ para el año 2016, y una previsión de 811.054,94€ en 2017.

En relación al presupuesto del Consell de Menorca, este destina una partida de gasto de 255.611,33€ (año 2016) al programa 23121 de Política de Género e Igualdad, pensado para impulsar políticas de igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación y la violencia doméstica; en 2017, la previsión presupuestaria para este ámbito es de 284.557,44€. Esta partida representa el 1,43% del presupuesto del departamento de Bienestar Social y Familia en 2017.

En relación al presupuesto de 2016 del Consell d' Eivissa destina una partida de 556.152,78€ para la Oficina de la Dona. El Consell Insular de Formentera, tiene también un área específica de igualdad en el departamento de bienestar social, no obstante se aglutina la información presupuestaria del departamento.



Fotografía: © UNICEF Ana Muñoz

### • 3. Ámbitos de especial atención en cuanto a inversión

Si bien ha habido un cambio en este periodo en cuanto a inversión presupuestaria, como sobre todo en cuanto a iniciativas legislativas<sup>33</sup> encaminadas a la reducción de la desigualdad y la pobreza, los objetivos marcados por la Agenda 2030 siguen siendo un objetivo de futuro.

Así por ejemplo, en sanidad, aunque se ha revertido a nivel normativo la situación anterior a 2012 en las Illes Balears, el porcentaje del gasto público dedicado a conciertos con el sector privado sigue siendo de los más elevados de España. La situación es similar en educación, donde la inversión pública en conciertos privados es todavía muy elevada. A pesar de los esfuerzos presupuestarios de la nueva legislatura, será necesario un sobreesfuerzo de financiación para alcanzar niveles similares a la media europea de éxito escolar.

El informe EAPN apunta que en el año 2015 el 26,3% de la población de las Illes Balears está en riesgo de pobreza o exclusión social, más de dos puntos porcentuales inferior a la del conjunto nacional. La tasa de pobreza ha aumentado en 2,5 puntos porcentuales respecto al 2014. Estas cifras son todavía más graves en el caso de la infancia, ya que la tasa de pobreza o exclusión social en la infancia alcanza el 34,4%<sup>34</sup>. Aunque están todavía por ver los efectos de algunas nuevas iniciativas puestas en marcha por el actual gobierno autonómico, las consecuencias de la crisis y, sobre todo, de las políticas de contención de gastos, convierten la consecución de las metas de la Agenda 2030 en un camino muy lento y dificultoso. Además, uno de los principales retos que tienen las Illes Balears es el de hacer visibles e incorporar en las políticas públicas e iniciativas legislativas los retos y objetivos de la Agenda 2030. Para ello, se necesitan datos e indicadores y metas que permitan hacer un seguimiento adecuado y una evaluación de los progresos que tienen lugar especialmente en los ámbitos más sensibles. La organización de un sistema de recogida global y sistemática de datos (económicos, estadísticos, sociales...) a partir de unos indicadores claros, definidos desde las administraciones públicas y la sociedad civil, debería ser una de las primeras actuaciones a llevar a cabo.

### • 4. Propuestas y líneas de trabajo futuros

Los informes de Oxfam Intermón y UNICEF Comité español (2015, 2016) proponen indicadores de seguimiento y metas a considerar en cuanto a la Agenda 2030. La dependencia de las Comunidades Autónomas de las leyes y/o presupuestos estatales, o bien de la inestabilidad política, no debe representar un impedimento para la inacción, sino que hay que plantearse cuál es la contribución de los gobiernos locales y autonómicos a la consecución de los objetivos y metas de la Agenda 2030: dónde y cómo se puede actuar desde las distintas administraciones regionales y locales. Las autoridades locales y autonómicas son responsables de la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala local, reconociendo la particular interdependencia de las relaciones entre lo urbano, periurbano, y rural. Gran parte de los desafíos en relación con la implementación de la Agenda 2030 dependerán en gran medida de la planificación de políticas autonómicas y locales, la dotación de servicios públicos clave, y una adecuada coordinación con los otros niveles de la administración y gobernanza. Los gobiernos locales y autonómicos tienen un rol central en la implementación de la Agenda 2030.

UNICEF Comité español<sup>35</sup> plantea además una serie de propuestas vinculadas a aspectos de inversión, aspecto clave para dar respuesta a la hoja de ruta en cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, debe incrementarse el gasto destinado a la protección social de familias e infancia (a nivel estatal se plantea en unos 6.350 millones anuales). Debe también planificarse a largo plazo para priorizar y proteger los recursos destinados a estas políticas, estableciendo unos mínimos de inversión tanto respecto al porcentaje sobre el PIB (5%), como al porcentaje de gasto público. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, visibilidad y transparencia de la información relativa a la inversión pública destinada al desarrollo de los derechos de niños y niñas.

## 2.

# LA ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE LAS ILLES BALEARS EN MATERIA DE DERECHOS DE LA INFANCIA AL NUEVO MARCO ESTATAL REGULADOR DE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA MEDIANTE LAS LEYES ORGÁNICA 8/2015, DE 22 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA Y LA LEY 26/2015, DE 28 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA.

**Josep Lluís Oliver**

Investigación y formación educativa y social (GIFES)  
Universitat de les Illes Balears

### Resumen

Diez años después de la promulgación de la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y adolescencia de las Illes Balears, se han producido importantes cambios en normas de rango superior que recomiendan su revisión. Es especialmente significativa la reforma que de la mano de la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, entró en vigor durante el mes de agosto del año 2015. Estas reformas van a obligar a una profunda y amplia revisión de las normas vigentes en estos momentos en la *Comunitat Autònoma de les Illes Balears* en materia de atención a la infancia y adolescencia.

Fotografía: © UNICEF Comité Español / Ajay Hirani



## En este artículo abordaremos las siguientes cuestiones:

El contenido de la vigente Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y adolescencia de las Illes Balears, y su caracterización. El análisis de la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y adolescencia de las Illes Balears, a la luz de la revisión de la Ley 1/1996, de protección jurídica del menor introducida por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La sistematización de los decretos vigentes en el territorio de las Illes Balears en materia específica de atención a la infancia y adolescencia. Finalmente se detallan los principales aspectos que, a nuestro juicio, debe contemplar la reforma de la legislación autonómica.

Si revisamos brevemente qué ha sucedido en el pasado con la legislación reguladora de los derechos de la infancia probablemente se entenderá mejor el momento en el que nos encontramos.

La Ley del 1948 de Tribunales Tutelares de Menores integraba (y generaba confusión) la intervención en relación a los menores víctimas de abandono, usando terminología de la época, con los menores infractores. No existía una ley marco que regulara los derechos de los menores salvo los que figuraban en el Código Civil, que además no se había elaborado desde una perspectiva de derechos, sino desde una perspectiva reguladora de la filiación. En paralelo y de forma progresiva, se fue generando nueva normativa que también afectaba a los derechos y status de los menores de edad: legislación educativa, de salud, reguladora del trabajo, etc. Al no existir un marco que unificara e hiciera congruente toda esta normativa dispersa hemos llegado a la situación actual. La definitiva separación de la actuación protectora y la derivada de responsabilidad penal, no se produjo, de hecho, primero hasta la promulgación de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores y la 5/2000 de Responsabilidad Penal del Menor y la Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor. Seguramente la situación actual todavía no consigue que la perspectiva de derechos de la infancia esté plenamente presente de forma integrada en todas las legislaciones que hemos mencionado. Este efecto está presente tanto en la legislación estatal como en la autonómica, aunque en la lógica de las nuevas leyes 8/2015 y 26/2015 se persigue alcanzar el objetivo de que la perspectiva de derechos de la infancia esté presente en cualquier marco regulador relacionado.

## Legislación específica en materia de Infancia y adolescencia en la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

En nuestra comunidad autónoma disponemos de tres leyes que abordan de forma directa la regulación de diferentes aspectos relacionados con los derechos de la infancia. Nos referimos a las siguientes normas:

1. Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.
2. Ley 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución de competencias a los Consells Insulars en materia de tutela, acogida y adopción de menores.
3. Ley 7/2015, de 10 de abril, por la cual se establece el marco regulador de los procesos de autonomía personal de menores que han sido sometidos a una medida de protección o reforma.

La última de las citadas leyes no afecta de forma directa a personas menores de edad, si bien, dado su carácter de extensión de la actuación de la administración en materia de protección de menores, hemos optado por incluirla en esta relación. Esta Ley responde a una histórica reivin-

dicación de los diferentes colectivos que trabajan con menores en situación de desprotección. Esta reivindicación reclamaba que la actuación de la administración pública con menores de edad no finalizara toda vez estos cumplieran los 18 años, sino que se prolongara hasta una edad prudencial, en cierto modo equiparable a la edad de emancipación de la población no necesitada de protección específica.

Sin embargo, la ley de mayor calado y significación en relación a la regulación de los derechos de la infancia, en nuestra comunidad autónoma es la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.

**Veamos a continuación los principales aspectos de esta:**

### **Contenido de la ley y su caracterización.**

Cómo en su título aparece, la ley se genera con voluntad integral. Esta integralidad afecta a los derechos y las obligaciones de las personas menores de edad y los mecanismos de actuación de los poderes públicos. De forma específica, la ley concreta el concepto de integralidad en relación a los siguientes aspectos: asignar competencias, atribuir responsabilidades, planificar actuaciones, facilitar la colaboración y la coordinación de las diferentes administraciones, instituciones, entidades, profesionales y ciudadanos.

La ley reconoce estatus propio a la infancia como grupo humano con entidad propia y sujeto titular de derechos. Pretende también garantizar *“un sistema de protección eficaz en cuanto a las vulneraciones de estos derechos”*. La ley se estructura en 8 títulos, 2 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

En el **Título primero**, como decíamos, se determinan las disposiciones generales mediante las cuales se reconoce estatus propio a la infancia como grupo humano con entidad y titular de derechos; recoge los principios rectores que tienen que regir las actuaciones públicas y privadas en el ejercicio de las competencias en materia de promoción y protección de los derechos de las personas menores de edad.

Todo el **Título segundo** está orientado en relación a determinados principios de actuación institucional, regulándose la distribución de competencias entre las administraciones públicas con competencias en materia de menores: los Consells Insulars, los ayuntamientos y entidades locales de ámbito inferior al municipal y, finalmente, las entidades supramunicipales y otras entidades locales.

El **Título tercero**, trata del reconocimiento y protección de los derechos y de los deberes de las personas menores de edad, considerando la actuación del propio menor en defensa de sus derechos, de los progenitores o personas que ejercen la tutela o la guarda de los menores de edad, y relativas al apoyo a la maternidad y a la paternidad así como a la conciliación de la vida familiar y laboral. En este se recogen los derechos y deberes de las personas menores de edad. Pretende garantizar *“un sistema de protección eficaz en cuanto a las vulneraciones de estos derechos”*. En concreto se establecen una serie de prohibiciones de actividades que pueden atentar contra los mencionados derechos. Impone una serie de obligaciones a las administraciones públicas con el objetivo de hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los menores de edad, y exige también la puesta en marcha de programas de prevención de situaciones de maltrato físico, psíquico o abuso sexual así como también de situaciones de explotación de menores de edad.

También establece una serie de deberes de los menores de edad en ámbitos familiar, educativo, social y medioambiental.

En el **Título cuarto**, regula la protección social y jurídica de la persona menor de edad que defi-

ne como “ el conjunto de actuaciones sociales y jurídicas para atender sus necesidades que tiendan a garantizar el desarrollo integral y a promover una vida familiar normalizada”. Este título regula ampliamente la actuación de la administración en relación a la protección de menores.

En el **Título quinto**, se establecen los criterios de actuación y las modalidades de ejecución de las medidas dictadas por los juzgados de menores.

En el **Título sexto**, se regula la organización institucional y se aborda el despliegue institucional que tiene que velar por estos derechos: las funciones de la Sindicatura de Greuges y la previsión de un Defensor/a de la Infancia adjunto/a a ésta, la creación del Consell de la Infància i la Família de les Illes Balears y la Comissió Interinsular de Protecció de persones menores de edad.

En el **Título séptimo**, se regula la iniciativa social y las funciones y tipos de instituciones colaboradoras. Se centra en el papel que tiene que jugar la iniciativa privada en la protección y divulgación de los derechos de las personas menores de edad.

Finalmente, el **Título octavo** establece un régimen de infracciones y sanciones contra aquellas conductas que supongan vulneración de los derechos reconocidos a los menores de edad y contra aquellas actuaciones que supongan el incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a padres y madres, tutores, guardadores, representantes de personas menores de edad, como también a las entidades que tienen encomendada la protección de estas.

Podemos concluir que la ley objeto de análisis hace un planteamiento muy ambicioso en relación a la atención a la infancia en el territorio de las Illes Balears. Este planteamiento integral obligó al legislador a regular multiplicidad de aspectos que afectan a diversidad de ámbitos, públicos y privados, en los cuales están implicados los menores de edad.

En relación a la cuestión concreta de los derechos y deberes de las personas menores de edad en la mencionada ley, en el capítulo segundo se definen los derechos y deberes específicos de los menores, enumerándose los siguientes:

Derechos: 2.- Prevención de los maltratos y de la explotación; 2.- Integración; 3.- Identidad, 4.- A la atención a la primera infancia; 5.- Al honor, a la intimidad y a la propia imagen; 6.- Libertad ideológica; 7.- Libertad de expresión; 8.- Promoción de la salud; 9.- Acceso al Sistema Público de Servicios Sociales; 10.- Educación; 11.-Acceso a la cultura; 12.-Ocio, al deporte, al asociacionismo y a la participación social; 13.- Disfrutar de un medio ambiente adecuado; 14.- Información y a la publicidad; 15.-Establecimientos y espectáculos públicos; 16.- Protección en materia de consumo; 17.- Sobre acceso a bebidas alcohólicas y al tabaco; 18.- Prevención de las consecuencias asociadas al consumo de drogas; 19.- A ser escuchada.

Deberes: 1.- Mantener una actitud de aprendizaje positiva durante el proceso de enseñanza obligatoria, para contribuir así a su formación y al pleno desarrollo de su personalidad, y asistir al centro docente y respetar las normas de convivencia; 2.- Asumir y cumplir los deberes, las obligaciones y las responsabilidades inherentes o consecuentes a la titularidad y al ejercicio de los derechos que les son reconocidos, de forma que esto posibilite un disfrute más eficaz y facilite, a su vez el pleno ejercicio por las otras personas menores de edad; 3.- Mantener un comportamiento cívico de acuerdo con las exigencias de convivencia de la sociedad, basadas en la tolerancia y en el respeto a los derechos de las otras personas; 4.- Respetar el medio ambiente y colaborar en su conservación y mejora; 5.- Colaborar activamente de acuerdo con sus posibilidades en las tareas domésticas con objeto de contribuir al bienestar familiar.

Podemos observar como la ley autonómica realiza un planteamiento amplio y que se quiere exhaustivo, en relación a los derechos y deberes de la infancia y adolescencia. Precisamente por este planteamiento previo de amplio alcance, la relación de estos derechos, haría falta que fuera ampliada con la inclusión de derechos y deberes propios del acceso y uso de lo que podemos englobar, de una forma tal vez excesivamente genérica, como tecnologías de la información y el conocimiento.



Fotografía: © UNICEF Hugo Palotto

El mismo planteamiento obliga al legislador a hacer referencia a la regulación de aspectos que también aparecen normativizados en otras disposiciones tanto de alcance estatal como autonómico. Este es el caso de la legislación educativa y de salud que haría falta también armonizar con la ley autonómica. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la ley autonómica también regula la actuación de la administración en aquello que afecta a dos grupos de estos menores de edad que se encuentran en lo que podríamos denominar "situaciones especiales". Nos referimos a los menores protegidos por la administración pública, y a los menores que son objeto de medidas judiciales derivadas de la comisión de acto o actos delictivos. Tal vez sería más claro separar los dos contenidos y legislar, por un lado, todo aquello que afecte a los derechos y deberes de todos los menores de edad sea cual sea su situación, obligando así a la revisión de las diversas legislaciones específicas que regulan el derecho a la educación, a la salud, al trabajo y a la protección. Y por el otro, los aspectos relativos a esas situaciones "especiales" que afectan a la infancia y adolescencia, regulación que obviamente debiera respetar la primera y más general. Probablemente, aunque pueda parecer paradójico, creemos que esta forma de proceder conseguiría crear un *corpus* jurídico integrado que regule y mejore la atención a los menores de edad. Uno de los efectos que se podrían derivar de la actuación mencionada sería la necesidad de avanzar en la clarificación de las actuaciones de la administración más allá de las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal. Así, en el caso de los menores objeto de protección, está claramente definida la institución responsable de la ejecución de esa función: las Entidades Públicas en materia de protección de menores. Sin embargo, en relación a los derechos del colectivo de la infancia en general no existe institución equiparable. Podría alegarse que el Ministerio Fiscal puede asumir esa función, sin embargo la actuación de esta institución se produce generalmente cuando hay una vulneración de estos derechos que motive determinadas actuaciones, civiles y/o penales. Por añadidura, los recursos de que dispone esta institución no parecen suficientemente dimensionados para poder ejercer de forma exhaustiva y sistemática esas funciones. Otra institución que podría asumir las funciones citadas sería la Oficina de Defensa del Menor o, si se llegara a dar pleno cumplimiento a la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral

de la atención y de los derechos de la infancia y adolescencia de las Illes Balears, la figura del Defensor del Menor adjunto a la Sindicatura de Greuges de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, organismo del cual, en estos momentos, no existe titular que ejerza tal función. En lo que respecta a la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor, al no tener carácter ejecutivo, difícilmente puede asumir también las mencionadas funciones.

Todo ello redundaría en la necesidad de dar un impulso al cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia mediante la clarificación de las responsabilidades públicas y privadas de los organismos que fueren competentes en relación a esa función.

- **Decretos autonómicos**

Los decretos vigentes en materia de atención a la infancia son heterogéneos y cabría calificarlos como “bases” ya que evidencian un sistema joven y aún poco desarrollado. Como podremos observar, estos decretos regulan aspectos dispersos relacionados con diversas dimensiones propias de la competencia de la administración pública.

**Agrupándolos por temáticas podemos diferenciar entre las siguientes:**

- **1.-Decretos relacionados con la transferencia de competencias en materia de protección de menores.**
  - ∅ 1.a.-Decreto 140/1993, de 30 de diciembre, de asunción y distribución de competencias transferidas por la Administración del Estado en la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en materia de protección de menores.
  - ∅ 1.b.-Decreto 2/1998, de 2 de enero, por el cual se dictan las normas para la ejecución de lo que se regula en el artículo 12 de la Ley de atribución de competencias a los Consells Insulars en materia de tutela, acogida y adopción de menores.
- **2.-Decretos relacionados con la regulación de las actividades propias de los servicios de protección de menores y de aplicación de medidas judiciales derivadas de la “responsabilidad penal” de menores.**
  - ∅ 2.a.-Decreto 98/1994, de 21 de septiembre, por el cual se regula la habilitación para actuar como entidad colaboradora en la protección de menores.
  - ∅ 2.b.-Decreto 187/1996, regulador de la habilitación y las actividades a desarrollar por las entidades colaboradoras en mediación familiar en materia de adopción internacional.
  - ∅ 2.c.-Decreto 46/1997, por el cual se ordena el establecimiento y habilitación de las entidades colaboradoras de la administración en materia de guarda de menores e integración familiar en lo referente a guarda de menores e integración familiar.
  - ∅ 2.d.-Decreto 45/2002, de 22 de marzo, por el cual se ordenan la acreditación y la habilitación de las entidades colaboradoras en materia de menores infractores.
  - ∅ 2.e.-Decreto 40/2006, de 21 de abril, por el cual se regulan los procedimientos de acogida familiar, de adopción y de determinación de idoneidad.
  - ∅ 2.f.-Decreto 11/2013, de 22 de marzo, por el cual se regulan los requisitos y el procedimiento para emitir informes relativos a los programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros.

- ∅ 2.g.-Decreto 45/2011, de 6 de mayo, por el cual se regula la organización, la estructura y el funcionamiento de los registros autonómicos de centros de acogida residencial de personas menores de edad, de protección de personas menores de edad y de adopciones.
- **3.-Decreto relacionados con la creación o reforma de diferentes entidades relacionadas con la atención a la infancia y adolescencia.**
  - ∅ 3.a.-Decreto 16/1997, de creación de la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor (reformado).
  - ∅ 3.b.-Decreto 15/2003 por el cual se crea el Consell d'Infància i Família de les Illes Balears modificado por el Decreto 10/2006, de 10 de febrero, por el cual se modifica el Decreto 15/2003, de 14 de febrero, por el cual se crea el Consell d'Infància i Família de les Illes Balears y se regula el funcionamiento.
  - ∅ 3.c.-Decreto 45/2006, de 12 de mayo, por el cual se crea el Observatorio permanente de apoyo a la familia de las Illes Balears.
  - ∅ 3.d.-Decreto 50/2013, de 15 de noviembre, por el cual se determinan la composición, los objetivos y el régimen de funcionamiento del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia de las Illes Balears.
- **4.-Otras regulaciones complementarias a la actividad de los servicios de protección de menores.**
  - ∅ 4.1.-Decreto 52/2016, de 5 de agosto, de la renta para personas en proceso de autonomía personal que han sido sometidas a medidas administrativas de protección de menores.

La nueva regulación introducida por las leyes orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, van a provocar una obligada reforma de algunos de los decretos citados que deberán adaptarse a estas en diversos aspectos. También pensamos que sería un excelente momento para proceder a la integración de algunos de estos aspectos en la redacción de una futura nueva ley autonómica de infancia y familia, de forma que se compacte la actuación de las diversas administraciones, entidades y servicios en un todo integrado y articulado orientado a la mejora del circuito de atención a la infancia, a la adolescencia y a la familia.

**Aspectos a considerar en la adaptación de la ley autonómica a la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.**

A continuación vamos a exponer brevemente los principales aspectos que, según nuestra opinión, debieran tenerse en cuenta en la nueva redacción de la ley autonómica. Esta tarea cabe considerarla como urgente, ya que las nuevas leyes de ámbito estatal no han previsto ningún periodo de tiempo transitorio para la adecuación de las diferentes legislaciones autonómicas, de forma que éstas son plenamente vigentes desde el momento de su entrada en vigor.

**1.-**Armonización de toda la legislación que afecta a la infancia dispersa en legislación educativa, de ocio y tiempo libre, de salud, laboral y otros ámbitos. Existen diversidad de disposiciones que, de forma directa o indirecta, afectan a los derechos y deberes de la infancia y la adolescencia. Normalmente esta normativa tiene rango de decreto y se promulgó teniendo en cuenta la necesidad de regular aspectos sectoriales de forzoso alcance parcial. Las últimas reformas legales a nivel estatal al respecto, desde nuestra óptica, prácticamente exigen la revisión de

esa normativa a la luz de la nueva ley orgánica. Esta revisión debiera tener especialmente en consideración aspectos relacionados con el concepto de “madurez” definido en la ley, así como también la regulación de los aspectos relacionados con la participación de los menores de edad. El concepto de “madurez” sustituye al anterior de “juicio”. Se define en el artículo noveno, apartado segundo:

*“Se garantizará que el menor, cuando tenga suficiente madurez, pueda ejercitar este derecho por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente. La madurez habrá de valorarse por personal especializado, teniendo en cuenta tanto el desarrollo evolutivo del menor como su capacidad para comprender y evaluar el asunto concreto a tratar en cada caso. Se considera, en todo caso, que tiene suficiente madurez cuando tenga doce años cumplidos.” (Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Art. 9, apartado 2.)*

También cabe considerar la integración del contenido de los decretos que lo permitan en el corpus de la ley. Ya hemos podido comentar anteriormente la existencia de diversidad de decretos que regulan de forma parcial diferentes dimensiones de la vida de niños y niñas y, en ocasiones, de sus familias. En este sentido se presenta una oportunidad idónea para llevar a cabo la revisión e integración de los decretos que sean susceptibles de serlo en una hipotética nueva redacción de la ley autonómica.

**2.-**La sistematización, el registro, explotación y difusión de datos autonómicos, de ámbito insular, municipal y propio de la iniciativa privada en relación a la familia y la infancia. Disponer de una información de calidad es condición ineludible para la planificación eficaz de la intervención. Sin una información actualizada, fiel a la realidad y adecuada para la posterior toma de decisiones, estas últimas corren el riesgo de no incidir en los aspectos esenciales para la satisfacción de las necesidades de la infancia y la adolescencia y no dar, por tanto, adecuada respuesta a sus derechos. Pensamos que la reforma de la ley autonómica debiera regular la información que debe recogerse en todo el territorio de las Illes Balears. Pareciera lógico que, a partir los datos suministrados por las entidades que los generan, fuera compartida entre el Institut d’Estadística de les Illes Balears y el Observatori de la Infància i l’Adolescència de les Illes Balears, creado en el año 2013 y aún sin desarrollo efectivo.

**3.-**Inclusión de nuevos apartados relacionados con derechos y deberes de los menores. Los avances tecnológicos han irrumpido de forma notable en todos los hogares. El uso de dispositivos móviles con funciones equiparables a las de un miniordenador, prácticamente se ha universalizado en nuestro contexto territorial. Ello conlleva la necesidad de plantearse como puede afectar al colectivo de la infancia el uso que se dé a estos y otros dispositivos tecnológicos, tanto en un sentido negativo como positivo. En consecuencia, la legislación deberá armonizar el derecho fundamental a la comunicación con otros usos a la luz del superior interés del menor. Por todo ello, pensamos que la nueva ley debiera incluir aspectos relacionados con el uso de las nuevas tecnologías.

**4.-**Armonización de las perspectivas generales de derechos de la infancia con las disposiciones específicas de protección de menores y aplicación de medidas a menores infractores. También cabe esta armonización en lo referente a los deberes de los menores. La nueva ley orgánica introduce y define jurídicamente el concepto de “madurez” del menor.

El ámbito de aplicación de los derechos de la infancia reviste especial interés -y dificultad- cuando se aplica a menores que están cumpliendo diversas medidas judiciales derivadas de la comisión de un delito. Asimismo, en el caso de las personas menores de edad que disfrutan de medidas de protección, se requiere de una adaptación de todos los procedimientos e intervenciones que les afectan de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Indiscutiblemente, estos menores deben disfrutar de los derechos generales recogidos en la mencionada ley,

pero su particular situación requiere de una adaptación de los diferentes contextos en los que residen o se desenvuelven.

**5.-**Regulación de las situaciones en las cuales el/la menor ha sufrido violencia de género. La actual ley autonómica no contempla aspectos referidos a la especial situación de menores de edad que, de forma directa o indirecta, en su familia o fuera de ella, han sido objeto de violencia de género. Varios estudios (Ehrensaft et. al., 2003; Grych et. al., 2000; Klymchuk, 2002; López, 2014; Polo, 2003; Hernández y Grass, 2005) han evidenciado los efectos negativos que esta forma de maltrato genera en los niños y niñas

**6.-**Menores extranjeros. Valoración de la edad y otros aspectos concurrentes. En este aspecto, la ley autonómica debiera incluir los preceptos recogidos en la ley orgánica relacionados con los procedimientos para la determinación de la edad y otros aspectos concurrentes con la condición de menor extranjero.

**7.-**Inclusión del requisito de no haber sido condenado por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata de seres humanos, etc. para acceder y ejercer una profesión o actividad que implique contacto habitual con menores. En relación a esta cuestión la nueva ley orgánica es clara. Por todo ello, las diferentes administraciones y entidades privadas que intervienen en diversos servicios o programas, debieran adecuar sus procedimientos de selección de recursos humanos. Aunque de aplicación en todos los supuestos, consideramos que es de especial importancia en los sectores educativo, de protección de menores, de aplicación de medidas de responsabilidad penal y de salud. Este precepto también debiera extenderse a otros sectores más alejados de los servicios de prestaciones técnicas. Este es el caso, por ejemplo, de los equipos y entidades deportivas que desarrollan su tarea con equipos infantiles y juveniles.



*Fotografía: © UNICEF Comité Español / Ajay Hirani*

**8.-**Regulación de la atención sanitaria no consentida por los padres del menor. Cabe incluir la regulación que determina la ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en la ley autonómica, así como reglamentar y definir protocolos de actuación al respecto en los diferentes servicios de salud, tanto de carácter público como privado.

**9.-**Todas las modificaciones referidas a las medidas para la protección de menores, incluido lo referente a los centros para menores con problemas de conducta. Todo el título cuarto de la actual ley autonómica debiera ser revisado y adaptado a lo dispuesto en la ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La reforma de los aspectos referidos a la protección a la infancia debiera extenderse al nivel reglamentario, garantizándose que en todos los centros, sean estos de carácter público o privado, se dé adecuado cumplimiento a los mandatos de la ley orgánica. Esta tarea conlleva un importante trabajo técnico y organizativo que requerirá de un tiempo. El hecho de que la ley orgánica no contemple ninguna disposición transitoria, concediendo plazos para proceder a la adaptación de los servicios, genera a estos una situación difícil que deberá ser atajada con carácter de urgencia.

**10.-**Armonización del derecho a participar y ser escuchado por parte del menor. Si bien este derecho ya se recoge en el articulado de la ley autonómica, cabe adaptar los procedimientos para hacerlo efectivo a los previstos en la ley orgánica, haciendo especial mención a lo referido a la "madurez" de la persona menor de edad.

**11.-**Inclusión del derecho de defensa. En este aspecto cabe plantearse si la administración autonómica, como garante de la aplicación de las medidas judiciales, debe intervenir en alguna medida en la promoción de ese derecho o si bien, como sucede ahora, se deposita en el sistema judicial mediante los abogados del turno de oficio, la responsabilidad de ejercer ese derecho.

**12.-**Articulación de los canales para hacer efectivo el derecho de queja al Comité de Derechos de Niño, al Defensor del Pueblo y al Defensor del Menor de la Comunidad Autónoma. La ley autonómica debe adaptar el derecho de queja a la realidad administrativa, compleja, de nuestra comunidad autónoma.

**13.-**Articulación de la LOPD a la administración pública con competencias en materia de protección de menores o concurrentes. (Art. 22 quater de la Ley 26/2015). La ley autonómica puede clarificar, a la luz de lo dispuesto en la ley orgánica, un tema que en los últimos años ha sido controvertido y que no facilitaba precisamente la tarea de los servicios de protección de menores. La adaptación a la realidad administrativa de las islas de la ley orgánica, va a permitir agilizar los procesos de intercambio de información entre administraciones y, en consecuencia, posibilitar la mejora de los tiempos de respuesta de la administración pública competente en materia de protección de menores.

**14.-**Elaboración de presupuestos. En la redacción de los diferentes presupuestos públicos consideramos que no solo debieran tenerse en cuenta los aspectos de financiación específica propios de la atención a la infancia, sino ampliar ésta a la familia, y considerar también de forma disuasoria y negativa cualquier otra medida que, aun no afectando directamente a los colectivos de la infancia y la adolescencia, pueda ir en su perjuicio. La ley autonómica debiera, pues, contemplar de forma efectiva ese principio. Además, es muy importante destacar que la normativa estatal no contempla ningún incremento presupuestario destinado a dar cumplimiento a su articulado: "Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de gasto público". Esta premisa, derivada de criterios exclusivamente economicistas, creemos que también afecta a las administraciones autonómicas y municipales, de forma que muchas de las medidas -que no son escasas- que se van a tener que poner en marcha van a tener que implementarse solo a partir de criterios de redistribución o reasignación presupuestaria "interna". Habrá que evaluar, pues, como las administraciones citadas (administración central incluida) reciben y ejecutan los mandatos de la ley sin que puedan destinarse partidas económicas añadidas a las ya existentes.

**15.-Análisis del impacto.** Aunque pareciera que esta medida tiene un carácter más procesal que otra cosa, cabe tener en cuenta que a partir de ahora, *“las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”* (Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Art. 22 quinq.)

En este sentido, habrá que tener en cuenta este precepto en cualquier nueva norma referida a la infancia y/o a la adolescencia.

En suma, observamos como la adaptación de la legislación autonómica al nuevo marco legal estatal implica una tarea ingente que va a requerir de voluntad, esfuerzo, tiempo y recursos económicos para dar a ésta un adecuado cumplimiento y, todo ello, con la presión añadida que supone que este nuevo marco legislativo ya esté en vigor desde el mes de agosto de 2015.



Fotografía: © UNICEF Comité Español / Ajay Hirani



### 3.

## TOMANDO LA PALABRA: PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA INFANCIA

**Rosario Pozo Gordaliza**

Investigación y formación educativa y social (GIFES)  
Universitat de les Illes Balears

### 1. INTRODUCCIÓN

Según la Comisión Europea, los niños y niñas tienen el derecho de participar (Sotelo, Marta, Aranda, 2012) e impulsar medidas concretas en espacios o actividades de ocio y tiempo libre, deportivas y culturales, además de crear mecanismos de participación en la toma de decisiones que afecten a sus vidas. Es por ello que UNICEF Comité español promueve la consecución de un Pacto de Estado por la Infancia, cuyo objetivo es blindar los derechos de infancia, dotar de información, aportar datos cualitativos y cuantitativos, dar mayor visibilidad a los niños y niñas, y considerar sus opiniones en la agenda y en las decisiones políticas. Es decir, potenciar la participación infantil en el ámbito de las decisiones políticas, especialmente en el ámbito local, promoviendo órganos permanentes de participación infantil que garanticen de manera especial la participación de los niños y niñas más vulnerables.

Pero, ¿qué entendemos por participación infantil? La participación infantil es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive (Hart, 2008). Es otra forma más de participación, necesitada de un espacio teórico y empírico propio y muy poco desarrollado en el contexto estatal (Conde, 2012). Es por ello que es preciso reflexionar sobre el significado de la participación infantil y juvenil en la sociedad actual, sus características y el valor educativo de ciudadanía que supone el proceso participativo (véase autores como Novela Cámara, 2011, que complementan esta idea).

### 2. CONTEXTO TEÓRICO Y OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LA INFANCIA

La Convención sobre los Derechos del Niño ratificada el 20 de noviembre de 1989 abrió el debate en cuanto a los mecanismos de participación infantil y adolescente y, aunque se han realizado esfuerzos en este sentido, hay que reconocer que aún queda un largo camino de retos por asumir. La participación social de la infancia y juventud aporta múltiples y reconocidos efectos positivos (Trilla Bernet y Novella Cámara, 2011; Casas et al. 2008) coincidiendo que ésta es una cuestión necesaria de toda sociedad democrática avanzada. Es decir, aprender a participar de manera práctica es una experiencia beneficiosa en el desarrollo de capacidades tales como: aprender a observar, comprender críticamente la realidad, dialogar y deliberar, comprometerse, responsabilizarse. También fomenta la capacidad de trabajar con otros y de auto organizarse, así como la capacidad de reconocerse como ciudadano activo, entre otros. Son numerosas las investigaciones que señalan que hay que promover la participación a etapas cada vez más iniciales, pues contribuye en términos generales a un adecuado desarrollo personal de los niños y niñas, porque pone de manifiesto sus capacidades y les genera confianza en sí mismos (Viset et al. 2011). Además, ayuda a proteger a la infancia contra los abusos y, en general, contra cualquier acción que vulnere sus derechos porque se les brinda la oportunidad para denunciar (Lansdown, 2011). También facilita la adquisición de valores democráticos y permite la puesta en práctica de los mismos formando así mejores y más activos ciudadanos (Casas et al., 2008).

En las Illes Balears destacan experiencias de participación infantil mediante órganos de participación infantil existentes en los municipios de Santa Eulària des Riu, Eivissa, Maó, Ciutadella, Santanyí y el Consell Insular de Formentera. Se trata de instancias municipales e insulares que se encuentran reconocidas mediante el programa de UNICEF Comité español, Ciudades

Amigas de la Infancia. Además, el Institut Mallorquí d'Afers Socials impulsa desde 2015 un Consejo de infancia y adolescencia de niños y niñas en el sistema de protección. Otros municipios inician acciones en cuanto a participación infantil, como Lluçmajor o Ses Salines, entre otros. Resaltar que estos órganos de participación tienen un encuentro anual en el Parlament de les Illes Balears, en torno al Día Universal de la Infancia (20 de noviembre).

### **3. UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA PERSPECTIVA DE LOS NIÑOS Y NIÑAS Y JÓVENES EN BALEARS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN**

#### **• 3.1 Metodología de investigación**

Este estudio respondió al paradigma cualitativo, cuya técnica de investigación se ha realizado mediante grupos de discusión. Los grupos de discusión fueron llevados a cabo por docentes de la Universitat de les Illes Balears. Los participantes fueron niños y niñas representantes de los consejos de participación infantil de Santanyí, Maó, Santa Eulària des Riu, consell de infancia y adolescencia del IMAS, representantes del colegio Ramon Llull (Santa Maria del Camí), y Associació Naüm, entre otros, y cuyas edades oscilaban entre 6 y 17 años. Presentaban pues perfiles muy heterogéneos.

La información que presentamos fue organizada a partir del análisis de los indicadores, los cuales derivaron en diversas categorías principales y, con esta información, fue posible definir los ejes centrales del trabajo. Es preciso destacar que el marco teórico para este trabajo exploratorio sobre la participación de la infancia en Balears se basó en el modelo de participación de los niños y niñas, desarrollada por Hart (1997, 2001) y que ejemplificó mediante la escalera de cinco niveles: 1) La infancia es escuchada. 2) La infancia expresa sus puntos de vista. 3) Las opiniones de la infancia se tienen en cuenta. 4) La infancia está involucrada en los procesos de toma de decisiones. 5) La infancia comparte el poder y la responsabilidad de la toma de decisiones. Además se realizó una búsqueda de investigaciones en las bases de datos en línea Scopus, Latindex, Redalyc, Scielo y Google académico, entre otros.

#### **• 3.2 Procedimiento**

La obtención de la información se consiguió mediante la creación de un grupo de discusión simultáneo de niños, niñas y jóvenes entre 6 y 17 años de Menorca, Eivissa y Mallorca, con un total de 47 participantes.

#### **• 3.3 Instrumentos**

Se elaboró un guión temático siguiendo el marco conceptual y la principal fundamentación teórica asociada a la participación de la infancia. La sesión fue cuidadosamente estructurada a partir del guión elaborado, así como también se fueron relacionando con las principales directrices adoptadas por la revisión de la literatura. Las preguntas se basaron en el "state-of-art" del tema de discusión, y se emitían en un formato abierto y flexible, permitiendo la fluidez comunicativa entre los niños, niñas y jóvenes participantes.

#### **• 3.4 Análisis del discurso e indicadores**

A continuación presentamos el análisis de la parte cualitativa del estudio diagnóstico de la situación de la infancia en las Illes Balears. Recordamos cómo el objetivo principal de dicho trabajo es identificar voces, percepciones y reflexiones sobre la participación de la infancia en las Illes Balears. El análisis de los grupos de discusión aporta información relativa al significado(s) de infancia y adolescencia hoy: cambios y continuidades del entorno; participación y representación; percepción de la infancia en otros países; y realidades socio-culturales.

### • 3.4.1 La perspectiva de niños, niñas y jóvenes

Los y las jóvenes definen su **etapa de infancia y adolescencia a partir de los conceptos de futuro**

*"Para mí, ser joven es la etapa de vivir la vida. Tienes mucho por delante y tenemos mogollón de tiempo para hacer cosas" (Niño de 17 años, Palma).*

Y a la vez, de **inseguridad**

*"Es una época de mucha confusión. Posiblemente no nos sentimos cómodos... sentimos que todo se hace un mundo" "Te equivocas mucho, no sabes qué actitudes tomar" (Niña de 17 años, Palma).*

Los niños y niñas entrevistados son conscientes de aquellas cosas que no funcionan en su entorno. Son críticos con los servicios y recursos, y son también contestatarios con los adultos como responsables de este entorno.

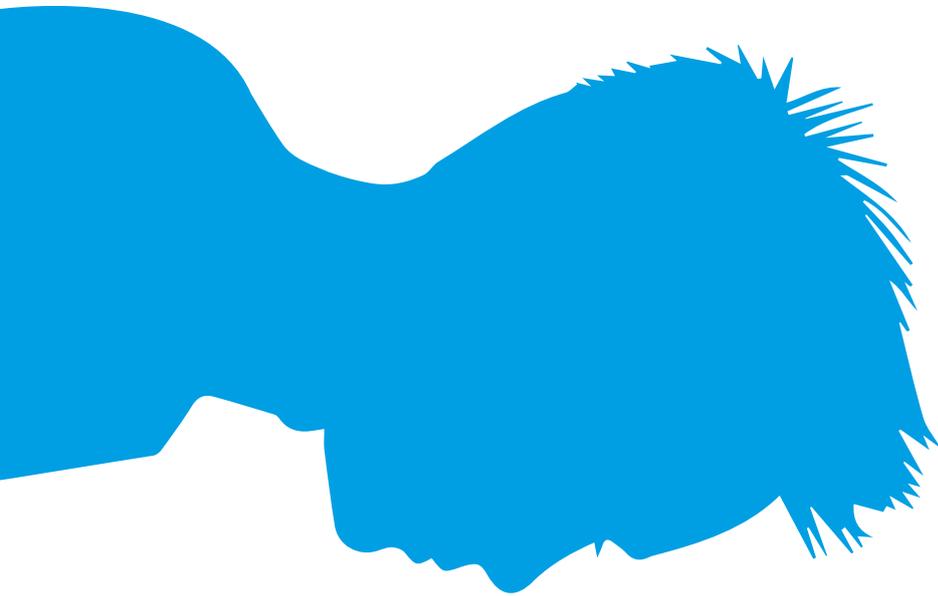
*"Hay instalaciones que no están en muy buen estado, pero están cerca" (Niña de 10 años, Santa María del Camí). "Lo que más me molesta de mi barrio es que por la noche suele haber mucho ruido, y no se callan en toda la noche y no dejan dormir a la gente" (Niño de 11 años, Palma). "Hay muchas bandas de por aquí, en Masó, hay cristales rotos, paredes pintadas, suciedad..." (Niña de 12 años, Masó).*

Parece ser que los niños, niñas y jóvenes describen tener un mayor nivel de satisfacción y calidad de vida y cercanía en comunidades o entornos pequeños, más que en las ciudades o centros urbanos.

*"Lo que más me gusta es que siempre hay alguien dispuesto a ayudarte, ya que donde vivimos es un pueblo pequeño y conoces a todo el mundo" "Santanyi es un pueblo pequeño y la verdad es que lo tenemos todo cerca: los médicos, la escuela, el parque..." (Niña de 12 años, Santanyi).*

En cuanto a la participación y su capacidad de decisión, la concepción de niño o niña va asociada a la falta de responsabilidades según la infancia consultada. Las percepciones sobre las decisiones de los adultos es que éstos lo hacen por su seguridad, y reclaman mayor espacio para hacer





*"Creo que se tendría que dar más importancia a nuestra decisión y a lo que nosotros pensamos".  
(Niño de 15 años, Palma)*

oír su voz. Manifiestan el deseo de implicarse más en la toma de decisiones especialmente en aquellos ámbitos que les afectan directamente y, sobre todo, que afectan a su futuro (por ejemplo, la educación, la organización del tiempo libre, y modelo de ciudad).

*"Yo creo que sí deberíamos participar, sobre todo en las cosas que nos afectan a nosotros, por ejemplo en la educación. Los adultos no están dentro de nuestra clase. No saben cómo somos nosotros en la escuela. No saben si de verdad estamos aprendiendo con los métodos y leyes que se ponen (...). Lo más normal sería que nosotros pudiéramos participar en estas cosas que a nosotros nos afectan, porque nosotros somos los que sabemos si las cosas funcionan o no".  
(Niño de 14 años, Palma).*

*"Yo creo que lo más importante es que nosotros tenemos que decidir sobre nosotros. Nuestro futuro, y sobre todo ahora que estamos estudiando" (Niño de 14 años, Palma). "Creo que se tendría que dar más importancia a nuestra decisión y a lo que nosotros pensamos". (Niño de 15 años, Palma).*

Esta reivindicación de mayores espacios de participación y, sobre todo, de decisión, la hacen desde una perspectiva del aprendizaje y desde la concepción de que la vida adulta debe ser un proceso. Manifiestan su necesidad de aprender a participar para poder y saber hacerlo después como adultos, y esto implica una mayor participación desde la niñez y la juventud.

*"Podríamos participar en más cosas con los adultos (...) todos juntos, y así aportamos ideas los jóvenes para aprender más y relacionarnos más con la gente adulta" (Niña de 13 años, Palma). "Respecto a lo de los 18 años, un día no decidimos y al otro sí (...) yo creo que debería de ser algo más gradual, deberíamos tener una preparación previa" (Niña de 13 años, Palma).*

Algunos de los obstáculos que consideran que existen y que frenan su participación en la toma de decisiones son precisamente la consideración de que no pueden aportar ideas interesantes por ser menores de edad, consideración que a veces los termina afectando a ellos mismos.

*"Con el tema de educación no nos sentimos muy representados. Es decir, muchas veces damos nuestra opinión diciendo cosas que se podrían mejorar pero no nos hacen caso. Tanto en nuestro instituto como en el pueblo, o el Ayuntamiento. Algunas propuestas que hacemos para mejorar, por ejemplo en la convivencia y todo eso; no nos hacen el menor caso. Entonces no nos sentimos muy representados. Yo encuentro que (los adultos) se piensan que somos inexpertos, o que como somos pequeños y no sabemos nada (...). Ellos también han pasado por esto y deberían ser un poco comprensivos. Puede que seamos pequeños pero tenemos opiniones. Y supongo que es por eso, porque nos encuentran pequeños y nos comparan." (Niña de 13 años, Santa María del Camí).*

Son también críticos con ellos mismos: *"Los adolescentes cambiamos de opinión bastante (...) y algunas decisiones que tomamos pueden ir mal o ser erróneas, pero claro, de los errores se aprende. Encuentro que tendríamos que decidir qué hacer sobre nuestro futuro" (Niña de 15 años, Palma).*

A pesar de los obstáculos, reconocen que en algunos ámbitos sí pueden hacer oír su voz y realizar cambios a nivel local y comunitario, sobre todo en aquellas cuestiones que les afectan.

*"Si por ejemplo algo está mal en el pueblo o a alguien no nos gusta (...) pues nosotros lo decimos y normalmente nos hacen caso y lo cambian." (Niña de 16 años, Sta Eulària des Riu). "Bueno por ejemplo en Puig d'en Vall, yo vivo en Puig d'en Vall, y pedimos unas pistas nuevas porque las que hay no están muy bien. No están en muy buen estado, y bueno el Alcalde ha propuesto un proyecto y ahora está en marcha." (Niña, 16 años de Sta Eulària des Riu).*

Desde Santa Eulària des Riu reconocen en el Consejo de infancia un espacio de participación que les permite hacer oír su voz y aportar ideas a la mejora de su comunidad.

*"Yo creo que sí participamos en lo que queremos, porque para eso estamos en el Consejo y piden nuestras opiniones y nos hacen caso" (Niña de 16 años, Sta de Eulària des Riu). "Nosotros damos nuestra opinión sobre todo lo que podemos e intentamos ayudar." (Niño de 11 años, Sta Eulària des Riu).*

*"Por ejemplo, yo me enteré de si nos queríamos apuntar para dar iniciativas al pueblo (...). Nosotros tenemos una aplicación que se llama "Línea Verde" que cuando por ejemplo en la calle vemos una farola rota o un banco o una luz que no funciona; le hacemos una foto y lo colgamos, y va directamente al Ayuntamiento y envían a los técnicos que hagan falta para arreglarlo" (Niña de 10 años, Sta Eulària des Riu).*

Los ámbitos donde los niños y niñas piensan que se les debería tener más en cuenta son en educación, ocio y tiempo libre y sus espacios "propios": *"Aquí hay un parque que se llama S'Explanada y una vez prohibieron jugar con pelotas, bicicletas y no se podía jugar dentro del parque, vamos, y que no nos parece bien. Es un parque y es para jugar con pelotas y bicis." (Niña de 14 años, Maó).*

La imagen que tienen de niños y niñas de otros contextos parte de una idea de semejanza en algunos casos y de falta de oportunidades en otros:

*"De los países más desarrollados, tipo nosotros u otros países europeos, Estados Unidos. Estos niños siempre tienen todas sus ventajas posibles, tienen más educación, más información sobre todo y en tiempo real prácticamente, y están súper... Y los niños en otros países, no tienen tantas oportunidades como nosotros. Gente que tiene que recorrer 2-3 kilómetros o más para ir a la escuela, y que su escuela no es más que una casa, con pupitres, folios y lápices, básicamente." (Niño de 15 años, Santa María del Camí).*

*"Hay gente que no tiene tantas oportunidades como nosotros de poder estudiar, encontrar un trabajo decente como se puede encontrar aquí en Europa (...). Por ejemplo si piensas en los de África, una parte de África hay niños que no tienen casa, no pueden estudiar y de mayores no pueden trabajar o es algo muy complicado." (Niño de 15 años, Palma).*

Asimismo, tienen una concepción bastante clara de cómo se crean estas imágenes.

"Nos suelen llegar más las cosas malas de los países más necesitados, todas las imágenes que nos suelen venir son cosas malas y pensamos que el mundo está mal repartido"; "La verdad es que uno siempre comete el error de idealizar mucho a según qué personas. (...) lo mejor es conocer a esa persona y ya juzgarla por lo que es, no de donde viene" (Niña de 13 años, Palma).

#### **4. CONCLUSIONES Y ANOTACIONES FINALES: IMPLICACIONES PARA LA PRÁCTICA**

En las argumentaciones de los niños, niñas y jóvenes de distintos municipios de Balears se percibe la infancia, adolescencia y juventud como una etapa inacabada, para disfrutar. Por otro lado, muestran confusión y contradicciones en base al mundo que les ha tocado vivir, así como la distancia percibida con el adulto. Un aspecto interesante es la percepción que muestran sobre su pueblo y ciudad, y de cómo les afecta a su vida cotidiana. En algunas de las intervenciones se destaca el impacto del turismo masivo en la vida o espacios cotidianos de los niños y niñas (por ejemplo, el caso de Sta Eulària des Riu). Algunos de los niños y niñas que proceden de barrios periféricos señalan la





Fotografía: @UNICEF Comité Español/2016/Joaquín Gomez

inseguridad del barrio y la degradación de sus espacios, sobre todo aquellos destinados al ocio y tiempo libre. Los y las participantes en los grupos de discusión están reclamando “más espacios propios de participación” sobre todo en aquello que les afecta (espacios de ocio y tiempo libre, los asuntos educativos formales y no formales, aspectos sociales y culturales). La participación en la toma de decisiones la conciben, en ocasiones, acompañada con la figura del adulto y considerando la edad madurativa de los niños, niñas y jóvenes. Por otro lado, destacan la participación en la toma de decisiones como algo que debería de ser gradual, con la necesidad de tener un tiempo de preparación o entrenamiento previo. Alguno de los participantes en los grupos de discusión señala un aspecto clave en la participación de la infancia: poder participar no es solamente aportar ideas, también significa que se produzcan cambios. Destacamos la distancia entre dos realidades infancia-adolescencia y la edad adulta; así como la necesidad de establecer alianzas para el encuentro.

Los jóvenes reclaman también aprovechar la experiencia del adulto y la curiosidad de la infancia, así como la reapropiación en la toma de decisiones de manera gradual sobre su futuro en estas etapas tan decisivas. Cobo, Franco y Revilla reivindican la idea de que “a participar se aprende participando” (2004), por lo que se deben de promover espacios comunicativos tales como Consejos de Infancia y cualquier instrumento que facilite la comunicación con los jóvenes ciudadanos. En este proceso participativo se debe involucrar a todos los actores sociales implicados (véase Ferrán Casas y otros, 2008) ya que una comunidad autónoma es democrática en la medida en que su ciudadanía es partícipe de su comunidad. Es por ello que desde edades muy tempranas es preciso aprender a “participar” en espacios propios. Por dicho motivo, las administraciones e instituciones de la comunidad autónoma deben de ofrecer procesos de aprendizaje y espacios físicos de participación activa, que tenga en cuenta las necesidades de todos los niños y niñas. El estudio de Gallego-Henao, (2015) sobre la historia de la participación infantil señala que es relativamente reciente en el imaginario social y colectivo la importancia de la participación infantil y que aún hoy día existen ciertas reticencias que limitan estas posibilidades. En cuanto a la participación infantil en las Illes Balears, queda todavía camino a recorrer, ya que se puede considerar que la participación de niños y niñas estaría situado a medio camino entre la participación real y la simbólica.

# CUATRO. BARÓMETRO DE PROPUESTAS

En 2012 y 2014, UNICEF Comité Baleares publicó dos informes sobre la situación de los derechos de infancia en el contexto balear. El primer informe *La infància a les Illes Balears* contemplaba la situación de la infancia en la Comunidad Autónoma analizando las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y el análisis de aspectos vinculados con pobreza infantil, educación, salud, entorno familiar, medidas especiales de protección y administración de justicia juvenil. En el subsiguiente informe *Bienestar e inversión: aspectos clave para los derechos de la infancia*, se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo en base a indicadores de bienestar infantil, inversión en infancia y presupuestos como elemento central.

Así, en este apartado, se realiza una revisión de las principales propuestas planteadas incorporando el estado de situación actual:

## 1. ASPECTOS LEGISLATIVOS Y NORMATIVOS

### Propuesta

### Marco de contexto

### Estado de situación

**Pacto autonómico a favor de infancia y adolescencia con mecanismos de seguimiento parlamentario**

Pacto balear para la infancia firmado por los tres grupos políticos con representación parlamentaria en 2013 y ratificado en 2015 por los siete grupos políticos con representación parlamentaria. Comisión de seguimiento con diputadas de cada grupo, junto con la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor y UNICEF Comité Baleares como veladores del Pacto.

Articulada comisión de seguimiento con hoja de ruta de seguimiento anual. En octubre de 2016 se realiza una jornada parlamentaria para tratar normativa balear e informes de impacto en la infancia. Impulsar seguimiento de las conclusiones mediante mecanismo parlamentario (PNL u otros).

**Plan integral de infancia y adolescencia autonómico**

Según estipulaciones del artículo 14 de la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de atención de derechos de la infancia y adolescencia. En el Artículo 14 se incluye la aprobación por parte del Consejo de Gobierno de las Illes Balears en el primer año de cada legislatura un plan integral de atención a la infancia y a la adolescencia, aplicable por un período no inferior a tres años revisables periódicamente.

Actualmente aplica la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, leyes a articularse mediante una legislación autonómica acorde con el actual marco legislativo.

En febrero 2017 abierta consulta pública previa por parte del Govern de les Illes Balears para la redacción del Anteproyecto de Ley integral de atención y derechos de la infancia y adolescencia de las Illes Balears.

**Impulsar el Consejo de infancia y familia de las Illes Balears**

Regulado vía Decreto 15/2003 del 14 de febrero. Impulsado por Conselleria de Serveis Socials i Cooperació. Se mantiene reunión en febrero 2016.

Estructura en proceso de reformulación. En febrero 2017 se abre consulta pública para la elaboración de un proyecto de Decreto de modificación del Decreto 15/2003, de 14 de febrero.

**Incorporar el enfoque de derechos de infancia en el ámbito presupuestario**

El Comité de los Derechos del Niño en sus recomendaciones al Estado español (2010) Art. 16 a) insta a aplicar un enfoque basado en los derechos del niño cuando prepare el presupuesto del Estado y de las comunidades autónomas, aplicando un sistema de seguimiento a la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, de manera que se ponga de relieve la inversión en la infancia.

Aplicar la recomendación del Comité de los Derechos del Niño en incorporar la perspectiva de infancia en presupuestos.

**Articular el Observatorio de infancia y adolescencia a nivel autonómico**

Art. 142 de la Ley 17/2006, 13 de noviembre establece la creación del Observatorio de infancia. Se regula su composición, funciones y funcionamiento en Decreto 50/2013, de 15 de noviembre. No se encuentra en funcionamiento.

En febrero de 2017, se establece un proceso de consulta pública en base al Decreto 50/2013, de 15 de noviembre para su reformulación.

**Establecer el Síndic de Greuges como órgano independiente del Parlamento balear, incorporando a esta estructura la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor**

Establecido mediante la Ley 1/1993 del 10 de marzo.

A la fecha, no se ha asignado esta sindicatura en el ámbito parlamentario, ni consecuentemente su vinculación con la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor.

**2. ASPECTOS SOBRE BIENESTAR INFANTIL**

**Propuesta**

**Marco de contexto**

**Estado de situación**

**PARTICIPACIÓN**  
**Incorporar a la infancia en la toma de decisiones municipales a través de consejos de infancia o similares, fomentando la participación infantil**

Municipios como Santa Eulària des Riu, Eivissa, Maó, Ciutadella, Santanyí o el Consell Insular de Formentera impulsan órganos de participación infantil, así como el sistema de protección del Institut Mallorquí d'Afers Socials.

Únicamente el 7,5% de los municipios en las Illes Balears cuentan con estructuras de participación infantil.

**EDUCACIÓN**  
**Establecer medidas específicas para la reducción del abandono y fracaso escolar**



Si bien la tendencia de abandono escolar ha mejorado en el periodo, el promedio balear dista de situarse en la media estatal. En el caso de las mujeres, el índice de abandono es menor que en el caso de los hombres (25,8% en mujeres vs 33,6% en hombres).

En el caso de la graduación en ESO, si bien existe una leve mejoría en el curso 2009-2010, los resultados en el curso 2012-2013 son prácticamente similares al curso 2003-2004.



Porcentaje de personas de 18 a 24 años que no han completado el nivel de enseñanza secundaria y no sigue ningún tipo de educación – formación:

	2003	2008	2013	2015
<b>Media Estatal</b>	31,7%	31,7%	23,6%	20%
<b>Illes Balears</b>	41,4%	42,5%	29,8%	26,7%

Fuente: UIB, Anuari d'educació de les Illes Balears (2015) y INE\_EPA. Eurostat\_EDAT. 2015/2016

Evolución de la tasa bruta de población que se gradúan en ESO:

	2003-2004	2009-2010	2012-2013
<b>Media estatal</b>	71,3	74,6	75,4
<b>Illes Balears</b>	65,8	67,9	65,5

Fuente: UIB, Anuari de l'educació Illes Balears 2015.

## Propuesta

## Marco de contexto

## Estado de situación

### PROTECCIÓN Potenciar programas que potencien alternativas al acogimiento residencial

Según Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, señala que prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad.

Institut Mallorquí d'Afers Socials - Programa familias canguro: 146 niños acogidos en 2015.

Consell Insular de Menorca: 4 niños/as en acogimiento familiar y 6 en sistema residencial (2015).

Consell Insular d'Eivissa 14: niños/as bajo acogimiento familiar (anterior 2015). En el año 2015, no existen nuevos acogimientos familiares. 1 niño/a menor de 6 años sistema residencial.

Consell Insular de Formentera: 6 niños/es en acogimiento familiar.<sup>36</sup>

### Refuerzo del protocolo de actuaciones en casos de maltrato infantil, con el objetivo de conseguir la unificación de recursos y criterios de actuación.

El impulso de la aplicación de protocolos que incidan en la prevención, notificación y atención de casos de maltrato infantil es fundamental, así como la unificación en los criterios de actuación.

Notificaciones Registro Único de Maltrato infantil (RUMI): 1.632 (2015): 33% ámbito educativo, 3,7% policial, 0,2% sanitario; 63% servicios sociales.

Existen municipios adheridos al protocolo de maltrato infantil, aunque todavía no realizan notificaciones. Pendiente ampliar información a la ciudadanía en general.

### Promover medidas de aplicación de justicia en régimen abierto

Según las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado español (2010): privación de la libertad de los niños infractores se utilice sólo como medida de último recurso y fomente el uso de medidas distintas a la privación de libertad, como la mediación, la libertad vigilada, el apoyo psicológico y los servicios a la comunidad, y fortalezca la función de la familia y la comunidad a ese respecto.

Medidas privativas de libertad (notificadas en 2015) suponen el 13,8% del total de medidas notificadas.

Medidas privativas de libertad (ejecutadas en 2015) suponen el 15% del total de medidas ejecutadas.<sup>37</sup>

# CINCO. NOTAS – REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, 12 de agosto 2015.

<sup>2</sup> <http://unstats.un.org/sdgs/>

<sup>3</sup> Oxfam Intermón/UNICEF Comité Español. *España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible*. Septiembre de 2015.

<sup>4</sup> Oxfam Intermón/UNICEF Comité Español. *Un año de Agenda 2030 en España. Mucho por hacer*. Septiembre de 2016

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Este indicador expresa la proporción de niños y niñas de 0 a 17 años que habitan en hogares que declaran no poder permitirse debido a dificultades económicas al menos 4 de los 9 ítems siguientes: 1. Retrasos debido a dificultades económicas en el pago del alquiler o letra de la vivienda y recibos relacionados con el mantenimiento de la vivienda principal (luz, gas, contribución, etc.); 2. Mantener la casa adecuadamente caliente; 3. Afrontar gastos imprevistos; 4. Una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos 3 veces por semana; 5. Pagar unas vacaciones al menos una semana al año; 6. Un coche; 7. Una lavadora; 8. Un televisor en color; 9. Un teléfono (fijo o móvil).

<sup>7</sup> UNICEF Comité español (2016), *Equidad para los niños. El caso de España*.

<sup>8</sup> OXFAM Intermón y UNICEF Comité español (2016): *Un año de Agenda 2030 en España. Mucho por hacer*.

<sup>9</sup> En el curso 2013-14, la tasa bruta de graduados en ESO es del 69,6% respecto a la población de 15 años. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y

Deporte. Indicadores 2016. <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores/2016/2016-r31-resultados.pdf?documentId=0901e72b821fd9aa>

<sup>10</sup> Según la fuente de referencia: El concepto de victimización viene referido al número de hechos denunciados por personas en los cuales manifiestan ser víctimas o perjudicados por alguna infracción penal. Se diferencia del concepto de víctima, ya que éste se refiere a personas individuales. En el total nacional se incluyen los delitos cometidos en el extranjero y los cometidos en lugar desconocido.

<sup>11</sup> Se refiere al número de hechos denunciados por personas en los cuales manifiestan ser víctimas o perjudicados por alguna infracción penal.

<sup>12</sup> [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef\\_oxfam\\_espana\\_frente\\_al\\_reto\\_de\\_los\\_ods\\_2015.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_oxfam_espana_frente_al_reto_de_los_ods_2015.pdf) (pag. 4)

<sup>13</sup> Ver también: [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/un\\_ano\\_de\\_agenda\\_2030\\_en\\_espana.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/un_ano_de_agenda_2030_en_espana.pdf)

<sup>14</sup> Po. Cit <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdoverview/post-2015-development-agenda.html>

<sup>15</sup> [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/un\\_ano\\_de\\_agenda\\_2030\\_en\\_espana.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/un_ano_de_agenda_2030_en_espana.pdf)

<sup>16</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2016/01/29/pdfs/BOE-A-2016-824.pdf>

<sup>17</sup> UNICEF Comité español (2014) Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto [http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef\\_politicas\\_para\\_reducir\\_pobreza\\_infantil\\_espana\\_baja.pdf](http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_politicas_para_reducir_pobreza_infantil_espana_baja.pdf) ; EDUCO (2014) Niños y niñas, los más vulnerables en todas las comunidades autónomas [https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Medios/Informe\\_EDUCO\\_setiembre\\_2014.pdf](https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Medios/Informe_EDUCO_setiembre_2014.pdf)

<sup>18</sup> [http://www.segsocial.es/Internet\\_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Prestacionesfamilia10967/Prestacioneconomica27924/Cuantias/index.htm#42185](http://www.segsocial.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Prestacionesfamilia10967/Prestacioneconomica27924/Cuantias/index.htm#42185)

<sup>19</sup> [https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Medios/Informe\\_EDUCO\\_setiembre\\_2014.pdf](https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Medios/Informe_EDUCO_setiembre_2014.pdf)

<sup>20</sup> [http://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe\\_AROPE\\_2016\\_RECAPITULACION\\_POR\\_CCAA.pdf](http://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2016_RECAPITULACION_POR_CCAA.pdf)

<sup>21</sup> <http://pressupostsillesbalears.cat/ca/politicas>

<sup>22</sup> Panorama de la educació. Indicadores de la OCDE 2015 (pag 12) <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama-de-la-educacion-2015.-informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b81ee9fa3>

<sup>23</sup> BOE núm 25, de 29 de enero 2016

<sup>24</sup> Presupuestos del IMAS [http://www.consell-demallorca.net/?action=news&id\\_article=22553](http://www.consell-demallorca.net/?action=news&id_article=22553) ; <https://seu.conselldemallorca.net/documents/10181/180277/04.+Menors.pdf/01c2484a-250e-42fc-8304-386eab065074>

<sup>25</sup> <https://seu.conselldemallorca.net/documents/10181/180277/04.+Menors.pdf/01c2484a-250e-42fc-8304-386eab065074>

<sup>26</sup> <http://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=2080>

<sup>27</sup> A partir de 2015 la partida pasa a llamarse “Medidas judiciales y prevención del delito”

<sup>28</sup> <http://www.caib.es/eboibfront/ca/2016/10475/578753/llei-5-2016-de-13-d-abril-de-la-renda-social-garan-i-BOIB-Núm-047-14-abril-2016>

<sup>29</sup> [http://www.palma.cat/portal/PALMA/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_85339\\_1.pdf](http://www.palma.cat/portal/PALMA/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_85339_1.pdf) ;

<sup>30</sup> <http://www.caib.es/eboibfront/ca/2015/10342/568101/instruccio-del-director-general-del-servei-de-salu>

<sup>31</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2016/08/22/pdfs/BOE-A-2016-7994.pdf>

<sup>32</sup> Si bien la estructura salarial de las IB muestra una brecha inferior entre hombres y mujeres respecto de la media española. (<http://inclasns.msssi.es/main.html>)

<sup>33</sup> Como es el caso de: Ley 5/2016, de 13 de abril, de la Renta Social Garantizada; Ley 11/2016, de 28 de julio, de Igualdad de Hombres y Mujeres; Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de LGTB y para erradicar la LFTB fobia; instrucción de 17 de julio de 2015 sobre el derecho de acceso a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras sin recursos económicos suficientes, que anula el Real Decreto ley 16/2012 de 20 de abril y el Real Decreto 1192/2012 de 3 de agosto).

<sup>34</sup> Oxfam Intermón y UNICEF Comité Español, 2015

<sup>35</sup> UNICEF (2015) Por un modelo de país amigo de la infancia: por un pacto de estado. Propuesta dirigida a partidos políticos.

<sup>36</sup> Referencias: Memoria IMAS 2015; datos proporcionados por el departamento de bienestar social CIME, Consell Insular d’Eivissa y Consell Insular de Formentera respectivamente.

<sup>37</sup> Conselleria de Serveis Socials i Cooperació (2015), Memòria.





