

¿Pensamos que en  
nuestro municipio es  
seguro? Por que?  
Los alrededores de  
seguros o no son muy  
seguros aunque la parte de  
seguros es bastante

INFORME

INFANCIA SIN VIOLENCIAS

# Síntesis del proceso de evaluación del proyecto "Protección a la infancia desde lo local"

**Edita:**

**UNICEF España**

C/ Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid  
Tel. 913 789 555

[ciudadesamigas@unicef.es](mailto:ciudadesamigas@unicef.es) | [www.ciudadesamigas.org](http://www.ciudadesamigas.org) | [www.unicef.es](http://www.unicef.es)

Proyecto encargado por UNICEF España a Red2Red al amparo de un contrato para el desarrollo de actividades científicas, técnicas o artísticas.

### **Equipo UNICEF España**

Bernal Fuentes, Paola; Casanovas Abanco, Sílvia; Carceller Manzanal, Ana; Cuesta Henche, Carlos; Pérez Rosario, Patricia Antonia; Rubio García, José Antonio; Seguí Urbita, Elena; y Sempere Santos, Xavi

### **Equipo evaluador**

Red2Red: Almendros Rodríguez, Jaume; Bartolomé Esteban, Cynthia; de Gracia Palomera, Daniel; Martín Carretero, Jose Moisés; Morales Caballero, Luis Miguel (coordinación); y Suso Araico, Anabel (dirección).

### **Maquetación**

Rex Media SL

### **Fotografía de portada**

© UNICEF España/Hugo Palotto/2023

---

Octubre de 2024

Derechos de autor sobre todos los contenidos de este documento. Permitida su reproducción total o parcial siempre que se cite su procedencia.

Las opiniones contenidas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de UNICEF España.

Esta investigación ha sido posible gracias a la subvención recibida por UNICEF España en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia, NextGenerationUE, por parte del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (R.D. 1101 del 10 de diciembre de 2021, BOE 11 de diciembre).

## Agradecimientos

Este informe no habría sido posible sin la inestimable colaboración de numerosas personas que han compartido y reflexionado sobre sus experiencias, conocimientos, así como las oportunidades y mejoras al modelo de prevención de violencia contra la infancia. Concretamente, agradecemos a:

### **Niñas, niños y adolescentes de los Consejos Locales de Infancia y Adolescencia, así como a las y los profesionales de las entidades locales que implementaron el modelo:**

- Castilla-La Mancha: Ayuntamientos de Alovera, Azuqueca de Henares, Puertollano y Toledo.
- Comunidad de Madrid: Ayuntamientos de Daganzo de Arriba, Fuenlabrada y Paracuellos de Jarama.
- Comunitat Valenciana: Ayuntamientos de Alzira, Alcoi y Castelló de la Plana.

### **Niñas, niños y adolescentes de los Consejos Locales de Infancia y Adolescencia y/o espacios de participación infantil y adolescente, así como a las y los profesionales de las entidades locales que ejercieron como grupos de control:**

- Castilla-La Mancha: Ayuntamiento de Valdepeñas.
- Comunidad de Madrid: Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.
- Comunitat Valenciana: Ayuntamiento de Mislata.
- País Vasco/Euskadi: Ayuntamientos de Santurtzi/Santurce (Bizkaia) y Donostia/San Sebastián (Gipuzkoa).
- Comunidad Autónoma de Canarias: Ayuntamiento de Granadilla de Abona.

**Niñas y niños, a los profesores y profesoras, las referentes técnicas, así como al personal administrativo, técnico y de dirección de los centros educativos** del CEIP San Lucas y María (Toledo), y el Colegio Miramadrid (Paracuellos de Jarama), que participaron en la valoración de la herramienta Kanjo.

**Ayuntamiento de Andoain/Andoáin (Gipuzkoa), La Rueda Asociación, Asociación Entre Amigos de Sevilla, Ayuntamiento de Laviana, Yony Blanco Arias y a todo el equipo de Kanjo**, por aportar sus conocimientos y colaboración en la elaboración de este informe.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

---

<b>1. PRESENTACIÓN</b>	<b>Pág. 5</b>
<b>2. MARCO DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>Pág. 6</b>
2.1. Contexto	Pág. 6
2.2. Objetivos	Pág. 8
2.3. Objeto de la evaluación	Pág. 9
2.4. Alcance	Pág. 11
<b>3. METODOLOGÍA EMPLEADA</b>	<b>Pág. 12</b>
3.1. Enfoque de evaluación orientada por la teoría	Pág. 12
3.2. Otros enfoques de evaluación utilizados	Pág. 13
3.3. Técnicas de recogida de información	Pág. 15
3.4. Limitaciones de la evaluación	Pág. 17
<b>4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>Pág. 18</b>
4.1. Evaluación del diseño	Pág. 18
4.2. Evaluación de la implementación	Pág. 21
4.3. Evaluación de la repercusión social	Pág. 28
4.4. Análisis costes-beneficios	Pág. 34
4.5. Aspectos clave para la continuidad y/o replicabilidad del modelo	Pág. 47
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>Pág. 49</b>
5.1. Conclusiones	Pág. 49
5.2. Recomendaciones	Pág. 51

# 1. PRESENTACIÓN

---

Este documento es el **informe de síntesis sobre el proceso de evaluación** del proyecto piloto impulsado por **UNICEF España**, denominado **“Prevención comunitaria y participación con niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección”**; de manera abreviada “Protección a la infancia desde lo local”, y que tiene como objetivo desarrollar un “modelo de detección e intervención a nivel local ante situaciones de riesgo de violencia en niños, niñas y adolescentes desde una mirada comunitaria, preventiva, de género y basada en un apoyo integral centrado en cada persona y en los derechos de la infancia”.

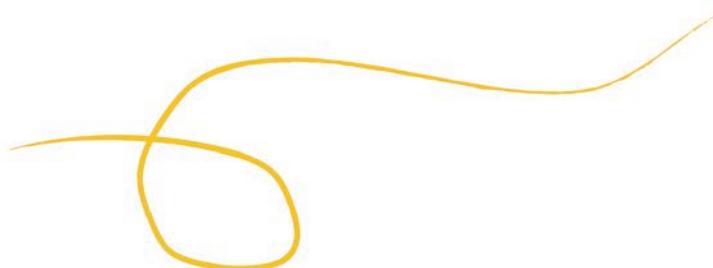
Este documento **resume los principales hallazgos** obtenidos de los procesos de evaluación llevados a cabo para valorar el diseño, implementación (proceso), coste beneficio y repercusión social del proyecto. El objetivo de este informe de síntesis es compartir las principales **conclusiones y recomendaciones** de esta evaluación, de manera que los agentes implicados en el proyecto, tomadores de decisiones políticas, así como municipios que deseen replicar el modelo, cuenten con evidencia de los resultados del mismo. Todo ello a fin de contribuir a la mejora de **su toma de decisiones** respecto a la continuidad o la potencial replicabilidad de estas estrategias en otros municipios, el diseño de políticas y programas de prevención a nivel estatal, autonómico y local, generando conocimiento sobre este tipo de modelos preventivos, y finalmente, dando cuentas del proceso desarrollado a lo largo de los años 2022 y 2023.

El informe cuenta con este primer **capítulo de presentación**. A continuación, el segundo capítulo presenta el **marco principal de la evaluación realizada**, explicando el contexto, los objetivos, el proyecto que se evalúa y el alcance de este proceso.

El tercer capítulo explica la **metodología empleada** durante el proceso de evaluación, tanto desde un enfoque global, como atendiendo a los **análisis específicos** desarrollados, que van desde un enfoque por criterios, hasta un análisis de carácter contrafactual o el análisis coste-beneficio.

En el cuarto apartado se presentan los **principales resultados** de esta evaluación, estructurando este capítulo en **cuatro bloques**, relacionados con cada uno de los análisis de evaluación que se han realizado en este proyecto.

El quinto capítulo expone las **principales conclusiones** de esta evaluación, así como **las recomendaciones** que deben ayudar a concretar el modelo general para el establecimiento de estrategias comunitarias.



# 2.

# MARCO DE LA EVALUACIÓN

---

## 2.1. Contexto

A lo largo del **año 2023**, Red2Red llevó a cabo **un proceso de evaluación** del proyecto impulsado por **UNICEF España**, llamado “Protección a la Infancia desde lo local”. Con este proyecto se pretendía generar un “modelo de detección e intervención a nivel local ante situaciones de riesgo de violencia en niños, niñas y adolescentes desde una mirada comunitaria, preventiva, de género y basada en un apoyo integral centrado en cada persona y en los derechos de la infancia”.

Tal y como se aprecia en la ilustración 1, **este proyecto estuvo compuesto por 6 fases** diferentes. Durante el **año 2022** UNICEF España junto a 8 municipios desarrollaron un proceso de diagnóstico (fase 1) y de iteración social (fase 2), que tuvo como resultado el diseño de un modelo general. A partir de aquí, durante **el año 2023**, 10 municipios adaptaron (fase 3) y pusieron en marcha de manera piloto (fase 4) este modelo en cada uno de sus territorios, desarrollando estrategias comunitarias a nivel local, que se han ido adaptando a las necesidades surgidas durante el proceso.

**En paralelo** a esta implementación, durante el **año 2023** se desarrolló también la **evaluación**, que tenía como finalidad analizar el proceso de implementación, obtener aprendizajes y evidenciar los resultados obtenidos, todo ello ha constituido la **fase 5**, que sirvió **de referencia** para el **desarrollo de la fase 6 (revisión y difusión)**, que ha tenido lugar durante el año 2024. La fase 6 tiene como objetivo la “revisión del modelo y difusión para que se pueda replicar en otros municipios”, de forma que ayude a consolidar un modelo teórico, y que sirva de guía para aquellos municipios que decidan implementarlo.



## ILUSTRACIÓN 1

### Esquema del proceso desarrollado por el proyecto de UNICEF España

#### PROCESO DE INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA CREACIÓN DEL MODELO



Fuente: Red2Red, a partir de la [web del proyecto](#).

## 2.2. Objetivos

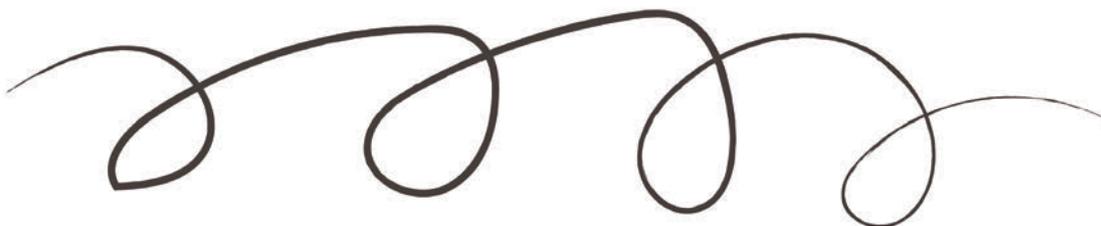
La finalidad principal de este proceso ha sido evaluar **el modelo diseñado** por UNICEF España en este proyecto, para tratar de **prevenir, detectar precozmente e intervenir de manera temprana** situaciones de desprotección ante situaciones de violencia que puedan sufrir la infancia y la adolescencia. La implementación ha incluido la **puesta en marcha del proyecto piloto** en 10 municipios.

Además de este objetivo general, el proceso de evaluación ha incorporado **diferentes objetivos**, a los que se da respuesta a través de cuatro análisis diferenciados:

- **Evaluación de diseño.** El objetivo ha sido analizar el modelo teórico resultante de las fases 1 y 2 implementadas en el año 2022. Se obtienen aprendizajes tanto del desarrollo como del resultado obtenido.
- **Evaluación de implementación.** Analiza y comprende cómo el modelo general se ha adaptado y aplicado en los 10 municipios implicados, entendiendo las dinámicas de cada uno de ellos y generando aprendizajes comunes.
- **Evaluación de repercusión social.** Mide los cambios que se han producido en los diez municipios implicados a partir del despliegue piloto del modelo, mediante el desarrollo de las estrategias comunitarias escogidas por los municipios, así como los primeros efectos y repercusiones sociales provocadas en el territorio.
- **Análisis coste-beneficio.** Analiza el coste económico y el beneficio que el modelo impulsado en el marco de este proyecto piloto tiene en comparación con el modelo habitual de actuación. Todo ello para poder mejorar la toma de decisiones respecto a la idoneidad de este modelo.

A través del objetivo general, así como de los objetivos perseguidos con cada uno de los informes, se respondía a las **tres motivaciones principales** que impulsan este tipo de procesos de evaluación:

- **Generar nuevas evidencias** respecto a la utilidad de poner en marcha modelos preventivos de actuación, basados en estrategias locales comunitarias, que respondan a los derechos de la infancia.
- Desarrollar un **proceso de mejora y aprendizaje** que permita introducir cambios al modelo teórico del proyecto, y al mismo tiempo añadir aprendizajes surgidos del propio proceso de implementación en 10 municipios.
- La **rendición de cuentas** ante los diferentes agentes que se han visto involucrados en el proyecto, y ante la ciudadanía de los municipios que han formado parte del mismo y que han estado desarrollado esta experiencia piloto.



## 2.3. Objeto de la evaluación

Como ya se ha comentado en apartados anteriores, lo que se ha evaluado en este proceso ha sido el **proyecto impulsado por UNICEF España** llamado “Prevención comunitaria y participación con niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección,” en su versión corta: **“Protección a la infancia desde lo local”**.

La **formulación del proyecto** se llevó a cabo en el **año 2021**, y la aprobación del mismo se publica a finales de esa anualidad, a través de **un Real Decreto** (R.D. 1101 del 10 de diciembre de 2021, BOE 11 de diciembre), donde se aprueban **subvenciones de carácter directo** para proyectos que trabajan sobre “ámbitos que requieren de un proceso de modernización que garantice un enfoque basado en un marco de derechos, una intervención y apoyo centrados en cada persona y la promoción de un enfoque **comunitario y preventivo**.”

A partir de este Real Decreto comienza **la ejecución del proyecto**, formulado a través de cinco fases diferentes, y que en el año 2022 se centra en realizar un proceso de diagnóstico (fase 1), y del diseño del modelo (fase 2). Tras estas dos fases iniciales, en el año 2023 se aterriza la adaptación del modelo a los 10 municipios implicados (fase 3), su ejecución (fase 4), y la evaluación del proceso (fase 5). Y todo ello deriva en una fase 6 (año 2024), de revisión final, que permitió que se genere un “modelo de detección e intervención a nivel local ante situaciones de riesgo de violencia en niños, niñas y adolescentes desde una mirada comunitaria, preventiva, de género y basada en un apoyo integral centrado en cada persona y en los derechos de la infancia”.

El trabajo desarrollado a lo largo del año 2022, durante las fases 1 y 2, **ha servido de base para las fases siguientes** del proyecto. Por ello es importante señalar cuál fue el diseño general del modelo.

El resultado configura un modelo general, a través de una **secuencia detallada de nueve pasos**, que van desde la definición del reto social hasta la iteración del modelo comunitario, que aporta una **mirada metodológica** para el desarrollo de estrategias comunitarias que se centran en un enfoque preventivo y participativo.

### Propuesta metodológica del modelo de UNICEF España

<b>Paso 1</b>	Acotar el reto social e impacto deseado.
<b>Paso 2</b>	Determinar el marco de gobernanza comunitario.
<b>Paso 3</b>	Identificar y seleccionar las palancas de cambio.
<b>Paso 4</b>	Definir la “población de referencia” y escoger la “población objetivo”.
<b>Paso 5</b>	Mapear actuaciones locales que actualmente dan respuesta al reto.
<b>Paso 6</b>	Seleccionar innovaciones para implantar con los recursos disponibles.
<b>Paso 7</b>	Diseñar el plan de actuaciones comunitarias y el esquema operativo a alcanzar.
<b>Paso 8</b>	Acordar el esquema de monitoreo, evaluación y aprendizaje.
<b>Paso 9</b>	Implantar la estrategia diseñada e iterar el modelo comunitario.

Junto a esta mirada de carácter más metodológico, el proceso desarrollado a lo largo del año 2022, se configuró **una propuesta de contenido**, la versión del modelo que se testearía en la fase de implementación piloto (fase 4), basada en las principales necesidades identificadas en los municipios durante la fase de diagnóstico. En concreto, se diseñaron hasta **cuatro estrategias**, que sirvieron de referencia a los municipios implicados en este proyecto piloto, y que iban acompañadas de diferentes **palancas de cambio**.

### Propuesta de contenido del modelo<sup>2</sup> de UNICEF España evaluada

<p><b>ESTRATEGIA</b> <b>1</b></p>	<p>Estrategia comunitaria para <b>involucrar activamente a la comunidad infantil y adolescente</b> en la detección de situaciones de riesgo de desprotección. Esta estrategia trataba de solventar las limitaciones que surgen cuando el análisis de las situaciones de desprotección infantil y adolescencia se realiza únicamente por personas adultas (visión adulto-céntrica).</p>
<p><b>ESTRATEGIA</b> <b>2</b></p>	<p>Estrategia comunitaria para asegurar una <b>comunidad segura y protectora</b> en todos los servicios y recursos que están en contacto directo con los niños, niñas y adolescentes. En este caso, el foco se sitúa en dar respuesta a la dificultad de ofrecer entornos protectores que promuevan y faciliten la identificación y detección de casos de violencia, así como su verbalización en un entorno de seguridad y capacidad protectora.</p>
<p><b>ESTRATEGIA</b> <b>3</b></p>	<p>Estrategia comunitaria para <b>potenciar los circuitos de detección precoz e intervención temprana</b> aprovechando la incorporación de nuevos actores comunitarios. Esta estrategia se centraba en resolver la escasa coordinación de actores potencialmente responsables en los procesos de detección precoz e intervención temprana ante situaciones de desprotección infantil y adolescente.</p>
<p><b>ESTRATEGIA</b> <b>4</b></p>	<p>Estrategia comunitaria para <b>concienciar a profesionales, familias, infancia y adolescencia</b> sobre su corresponsabilidad en la prevención y detección precoz de la violencia a niños, niñas y adolescentes. Esta estrategia surgía de la necesidad de aumentar los conocimientos respecto a conceptos clave y responsabilidades básicas, en línea con los desafíos de cambio social y cultural que plantea la LOPIVI y la estrategia de erradicación de la violencia contra la infancia y la adolescencia.</p>

Por tanto, se **ha evaluado** tanto con **el proceso de creación la versión 2022 del modelo general**, como con **su aplicación práctica** a 10 municipios piloto, que se ha realizado a lo largo del año 2023.

1 Una palanca de cambio es un elemento que tiene el potencial de generar un cambio positivo de gran alcance más allá de su impacto inmediato. Permite obtener resultados significativos y duraderos con un esfuerzo asumible, UpSocial 2023 en un documento gris.

2 Esta versión del modelo, resultante del diagnóstico y de la fase de innovación social, es la misma que fue evaluada en 2023. Sin embargo, no es la versión final resultante del proyecto. La versión final, elaborada en 2024, contiene mejoras introducidas como respuesta a las recomendaciones de esta misma evaluación y al aprendizaje de la fase piloto. Para más información sobre la metodología de elaboración del modelo, consultar la [Guía de implementación del modelo de prevención local de la violencia contra la infancia y la adolescencia](#)

## 2.4. Alcance

Para entender hasta dónde se desarrolló esta evaluación es importante acotar el alcance de ésta desde diferentes puntos de vista.

A **nivel territorial**, la evaluación se realizó en **10 municipios, de 3 Comunidades Autónomas** distintas, que han participado en el proyecto. En la evaluación de tipo contrafactual se contó con la participación de **otros 6 municipios** más, que actuaron como grupo de control / comparación<sup>3</sup>. Los 10 municipios implicados han sido:

- Castilla-La Mancha: Alovera, Azuqueca de Henares, Puertollano y Toledo.
- Comunidad de Madrid: Daganzo de Arriba, Fuenlabrada y Paracuellos de Jarama.
- Comunitat Valenciana: Alzira, Alcoi y Castellón de la Plana.

Los aprendizajes que surgieron de este proceso de evaluación no se limitan a este marco territorial, siendo una herramienta que pretende ser de utilidad para su aplicación **a nivel autonómico y estatal**. Con esa finalidad, por ejemplo, en el análisis coste – beneficio se utilizaron datos de referencia a nivel estatal con el objetivo de hacer extensibles los aprendizajes que surgen del proceso al resto de municipios.

Desde el punto de **vista temporal** la evaluación se centró en los **años 2022 y 2023**. En ese sentido, **el foco se ha puesto en el año 2023**, momento en que se pone en marcha la implementación del modelo en los 10 municipios implicados. No obstante, la evaluación de diseño se centró en analizar todo el proceso de diagnóstico y formulación que se desarrolló durante el **año 2022**, además de que el proceso del año 2023 estaba basado en este diseño inicial.

A **nivel de contenido**, se recopiló información de los **principales agentes** involucrados en el proyecto, asegurando la suficiente información como para analizar el diseño, la implementación y ver los cambios que se estaban produciendo en los municipios. En concreto, se han abierto espacios de participación con infancia y adolescencia, con profesionales de los municipios implicados, con el equipo de UNICEF España, así como con otros agentes clave del proyecto.

Por último, tanto en el desarrollo de la evaluación como a lo largo de los diferentes análisis, se ha integrado **otro tipo de aproximaciones** como en **enfoque de derechos de niños, niñas y adolescentes, enfoque comunitario, enfoque participativo, enfoque de género y el enfoque de discapacidad**.



3 Municipios que pertenecen a la red de Ciudades Amigas de la Infancia: Valdepeñas (Castilla-La Mancha), Rivas-Vaciamadrid (Comunidad de Madrid) y Mislata (Comunitat Valenciana).  
Municipios que no pertenecen a la red de Ciudades Amigas de la Infancia: Santurtzi/Santurce (Bizkaia), y Donostia/San Sebastián (Gipuzkoa), del País Vasco/Euskadi; y Granadilla de Abona de la Comunidad Autónoma de Canarias.

# 3.

# METODOLOGÍA

# EMPLEADA

---

A lo largo de este apartado se va a presentar la **metodología empleada** en el desarrollo de todo este proceso de evaluación. En ese sentido, este apartado se ha dividido en cuatro epígrafes diferentes.

## 3.1. Enfoque de evaluación orientada por la teoría

La **evaluación orientada por la teoría** se usa como **base** para comprender y entender las actuaciones que se han desarrollado en el marco de este proyecto, así como en la puesta en marcha del piloto en los municipios. En ese sentido, este enfoque permite **analizar e interrelacionar todo** lo concerniente a la estructura<sup>4</sup>, procesos<sup>5</sup> y resultados<sup>6</sup>, siendo clave para responder a las preguntas que se planteaban en esta evaluación.

La **base que sustenta** este enfoque de evaluación está fundamentada en tratar de analizar la **hipótesis causal general** de una intervención (la idea de que, fortalecer los servicios comunitarios de los ayuntamientos permite realizar intervenciones eficaces ante el riesgo de desprotección reduciendo casos graves y moderados) con el resto de las **hipótesis parciales** que configuran todo el proceso de intervención, para llegar a solucionar el problema.

El trabajo según **el enfoque orientado por la teoría** implica realizar un **análisis de diferentes dimensiones** de interés para la intervención, que pueden visualizarse a través de diferentes esquemas, como el **modelo lógico**. En cada una de las dimensiones analizadas se relacionan los recursos y procesos del proyecto con los resultados e impactos obtenidos teniendo en cuenta las hipótesis causales planteadas.

La relación de estas dimensiones es lo que Rossi<sup>7</sup> llamó **“evaluación comprensiva”**, que permite analizar desde un enfoque sistémico todo lo anterior, donde el programa o servicio se visualiza como elementos articulados e interdependientes entre sí, por lo que un cambio en uno de ellos acaba afectando al desarrollo del resto.

---

4 Supone los recursos con la que cuenta una intervención para el desarrollo de sus actividades, y la consecución de los objetivos (recursos humanos materiales, informáticos, etc.)

5 Incluye las interacciones y actividades que se producen en el marco de una intervención y que generan un valor añadido.

6 Se trata de los cambios en la realidad que han sido producidos o son atribuibles a la intervención.

7 Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Evaluation: A systematic approach. Thousand Oaks, CA: Sage.

## 3.2. Otros enfoques de evaluación utilizados

### EVALUACIÓN POR CRITERIOS

La **evaluación por criterios** se integra en esta evaluación como **un complemento** a la evaluación orientada por la teoría, en la medida que permite analizar y valorar los resultados alcanzados, y permite **orientar las preguntas de evaluación** analizando los resultados de la intervención en función de dichos criterios. Este enfoque busca realizar un análisis exhaustivo de los resultados para responder a determinadas preguntas de evaluación y verificar ante estas preguntas en **qué medida se cumplen los objetivos** establecidos por el programa, facilitando así la generación de **un juicio de valor**.

Los **criterios utilizados** para guiar cada uno de los procesos de evaluación, no son los mismos para cada uno de los informes, adaptándose al interés que acompañaba a cada uno de ellos:

- **Análisis del diseño:** pertinencia, coherencia, y transversalidad de enfoques clave.
- **Análisis de implementación:** eficacia, eficiencia, gobernanza, sistemas de información, sostenibilidad, y transversalidad de enfoques clave.
- **Análisis de repercusión social:** eficacia, repercusión social, replicabilidad, innovación, y transversalidad de enfoques clave.
- **Análisis coste-beneficio:** eficacia, eficiencia, repercusión social y replicabilidad.

Estos criterios han servido **como guía para el análisis** de evaluación, proporcionando un marco estructurado y específico para identificar los juicios de valor asociados a los resultados de las estrategias evaluativas. Este enfoque contribuye a una evaluación detallada del programa, fundamentando el análisis crítico y la toma de decisiones informada.

### EVALUACIÓN DE IMPACTO CONTRAFACTUAL

La evaluación ha contado con una **evaluación de tipo contrafactual**, a través del uso de **metodologías cuasiexperimentales**. Este tipo de metodologías tratan de identificar cuál **habría sido la situación** del municipio y personas implicadas en **ausencia de la intervención**, que ha sido impulsada por UNICEF España, midiendo, a través de ello, su **efecto neto**.

Para ello, las metodologías cuasiexperimentales construyen **un escenario alternativo**, a través de **un grupo de control**, que simula lo que hubiese sucedido en los municipios implicados en ausencia de las estrategias comunitarias.

La **metodología utilizada** para este análisis es la del **“emparejamiento”**. Utilizando como unidad de medida el municipio, se han recogido datos en 6 municipios (Grupo de Control) con características similares a los 10 municipios que participaban en el proyecto (Grupo de Tratamiento). Las características en base a las cuales se ha buscado esta similitud son el número de población infantil y adolescente, el territorio y algunas características sociodemográficas adicionales, entre otras. Gracias a estas similitudes los municipios del Grupo de Control han podido ser utilizados como escenarios contrafactuales, asumiendo que los datos obtenidos al inicio de la intervención de estos municipios y los implicados en el proyecto **eran similares** y por lo tanto sirven como

**punto de partida** de la evaluación. En ese sentido, es fundamental entender que desde 2021 todos los municipios tienen la obligación legal, de acuerdo con la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia -LOPVI-, de reforzar su enfoque preventivo en el trabajo que hacen frente a la violencia, pero esto no era así antes de la aprobación de esta ley, por lo que la mayor parte de municipios españoles no tenían experiencias previas en esa línea.

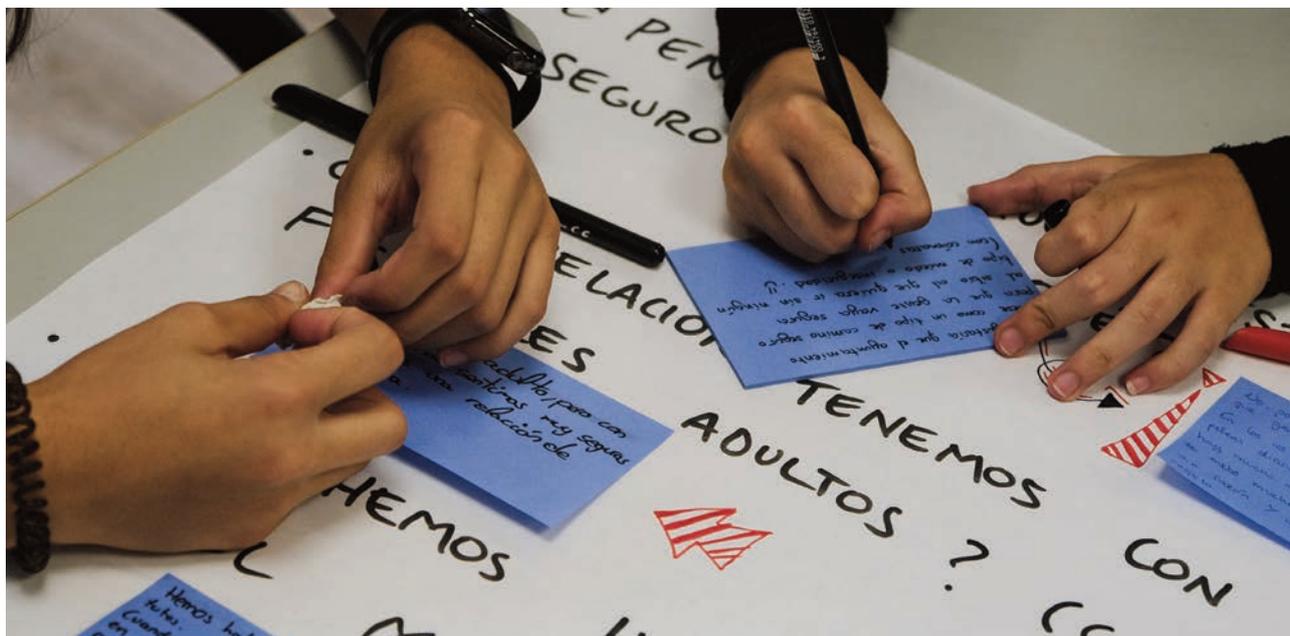
Una vez se ha asumido que el punto de partida es similar entre todos los municipios, lo que hace esta metodología es **recopilar información “post”** de la situación de los municipios, tanto del Grupo de Tratamiento, como del Grupo de Control, y **las diferencias** que se encuentran entre ambos grupos **suponen el efecto neto** de la intervención.

## ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO

El análisis coste-beneficio es una metodología que **compara los costes** de una intervención **con sus beneficios** a lo largo del tiempo, medido todo ello en unidades monetarias. Permite identificar si una inversión inicial **merece la pena en función de los beneficios** que se obtienen de la misma. Para ello, el análisis se basa en la traducción a términos monetarios del coste de las intervenciones y de los beneficios logrados, que se comparan a lo largo de un período de tiempo.

El análisis coste-beneficio no sólo permite **saber si una intervención es socialmente rentable** -cuando los beneficios a lo largo del tiempo superan sus coste- sino también si una intervención **es preferible a otra**, porque genera mejor relación coste/beneficio a lo largo del tiempo.

Para su desarrollo, en esta evaluación se tuvo en cuenta la guía elaborada por la Comisión Europea<sup>8</sup> para este tipo de análisis. Esta metodología implica dar **7 pasos**, que han sido los que se han utilizado para la elaboración de este análisis.



© UNICEF España/Hugo Palotto/2023

8 European Commission (2014). Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/studies/cba\\_guide.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/cba_guide.pdf)

### 3.3. Técnicas de recogida de información

A lo largo de este proceso de evaluación se han utilizado **diferentes técnicas** de recogida de información. Las técnicas utilizadas responden tanto a herramientas cualitativas como cuantitativas, y a continuación se puede ver un resumen de estas.

#### TÉCNICAS CUALITATIVAS

- **Revisión documental** de documentos clave del proyecto (diagnósticos, teoría del cambio, presentaciones, etc.).
- Revisión de los **sistemas de seguimiento** del proyecto.
- **Análisis de bases de datos** del alcance de Kanjo en los municipios.
- **Entrevistas semiestructuradas** con las entidades que apoyaron a UNICEF España en el proceso de diagnóstico y la formulación del modelo general evaluado (KSNET, Federación INJUCAM y UpSocial).
- Desarrollo de **9 sesiones con los Grupos Motores**<sup>9</sup> de los municipios.
- Desarrollo de **5 entrevistas** semiestructuradas adicionales **a los Grupos Motores**.
- Desarrollo de **7 sesiones con los Consejos Locales de Participación Infantil y Adolescente** de los municipios.
- Desarrollo de **2 sesiones en centros educativos** para conocer la valoración que la infancia y adolescencia ofrece a la herramienta Kanjo.
- **Participación en el encuentro** del 3 y 4 de julio con representantes de los Grupos Motores de los 10 municipios implicados.
- **Participación en la sesión** de 21 y 22 de octubre con todos los **Consejos Locales de Participación Infantil y Adolescente** de los municipios que implementaron el proyecto, a la que asistieron 30 niñas, niños y adolescentes.
- Desarrollo de **8 entrevistas semiestructuradas** con las referentes de los Consejos Locales de Participación Infantil y Adolescente.
- **Entrevistas semiestructuradas** con el equipo técnico de UNICEF España.
- **Sesiones de seguimiento** desarrolladas con el Grupo Tractor<sup>10</sup> de la evaluación.

Todo el trabajo de campo anterior ha supuesto la participación de **118 personas adultas** (90 mujeres, 27 hombres y 1 prefiere no responder), y hasta **133 niños, niñas y adolescentes** (55 niñas y 31 niños de los Consejos Locales de Participación Infantil y Adolescente, y 47 niñas y niños que participaron en la sesión de Kanjo).

9 Los Grupos Motores en los municipios son espacios comunitarios de abordaje de la violencia contra la infancia, estas estructuras, con representación de todas las áreas del municipio con actividades dirigidas a la infancia, así como de otros niveles de la administración del Estado (ámbito sanitario, sistema de protección, por ejemplo), u organismos del gobierno (fuerzas y cuerpos de seguridad del estado), entidades del tercer sector, asociaciones de madres y padres, así como los propios niños, niñas y adolescentes. Son, dentro de la estructura de gobernanza ([ver paso 2, del capítulo 7 de la guía de implementación del modelo de prevención local de la violencia contra la infancia y la adolescencia](#)).

10 Equipo de seguimiento al proceso de evaluación, conformado por el equipo evaluador, y de UNICEF España.

## TÉCNICAS CUANTITATIVAS

Junto a lo anterior, se puso en marcha para el desarrollo de la evaluación contrafactual **una encuesta** que ha contado con la participación **de 376 personas adultas y 248 niños, niñas y adolescentes**.

El objetivo de estas encuestas, una a profesionales y otra a infancia y adolescencia, era observar **si se han producido cambios** en los conocimientos de ambos agentes respecto a la temática del proyecto. Los resultados de este análisis se pueden ver en el apartado 4.3.

En el desarrollo de la encuesta participaron un total de **16 municipios** en el caso de las y los profesionales, y 15<sup>11</sup> en el caso de la infancia y la adolescencia.

<b>Municipios del Grupo de Tratamiento</b>	Alovera, Azuqueca de Henares, Puertollano y Toledo (Castilla-La Mancha); Daganzo de Arriba, Fuenlabrada y Paracuellos de Jarama (Comunidad de Madrid); Alcoi, Alzira y Castellón de la Plana (Comunitat Valenciana).
<b>Municipios del Grupo de Control que pertenecen a la red de Ciudades Amigas de la Infancia</b>	Valdepeñas (Castilla-La Mancha), Rivas-Vaciamadrid (Comunidad de Madrid) y Mislata (Comunitat Valenciana).
<b>Municipios del Grupo de Control que no pertenecen a la red de Ciudades Amigas de la Infancia</b> <sup>12</sup>	Santurtzi/Santurce (Bizkaia), y Donostia/San Sebastián (Gipuzkoa) del País Vasco/Euskadi; y Granadilla de Abona (Comunidad Autónoma de Canarias).



11 En el caso de infancia se mantienen todos los municipios a excepción de Donostia – San Sebastián.

12 Las Ciudades Amigas de la Infancia son gobiernos locales comprometidos con el impulso de los derechos de la infancia a nivel local. En caso de que se cumplan ciertos requisitos la Secretaría Permanente de la Iniciativa les reconoce como tal. Para más información consultar: <https://ciudadesamigas.org/reconocimiento-ciudades-amigas-de-la-infancia/>

## 3.4. Limitaciones de la evaluación

A lo largo del proceso de evaluación surgieron diferentes dificultades que no han impedido su desarrollo en tanto han sido mitigadas en la medida de lo posible a través de diferentes vías. Las más relevantes se exponen a continuación.

La experiencia piloto del modelo ha implicado, de manera generalizada, un **aumento de la carga de trabajo** entre las y los profesionales de los municipios, y esto ha influido en el desarrollo del trabajo de campo por parte de la evaluación, puesto que ha supuesto un sobreesfuerzo. Eso ha hecho que las sesiones se hayan desarrollado con fechas prefijadas y poco flexibles, y ha implicado que en determinados municipios **la participación haya sido más baja** de lo inicialmente previsto.

Durante el desarrollo el trabajo de campo en los municipios (en octubre de 2023), aún **había actividades que estaban siendo implementadas** por los municipios. Esta fecha no se podía retrasar para poder cumplir con los plazos de entrega de los informes de evaluación.

Tanto desde el **punto de vista contrafactual como de la repercusión social**, el marco temporal del proyecto y de esta evaluación, limitado al primer año de implementación piloto del modelo en el 2023, ha implicado que en ambos casos se ponga el foco en la medición de **resultados inmediatos, resultados a corto plazo**. Estos resultados deben suponer la base para continuar y avanzar en el desarrollo de las estrategias.

A nivel del análisis contrafactual, ha sido difícil lograr la participación de **niños, niñas y adolescentes** de los municipios que no han participado en el proyecto, y que **no pertenecen a la red Ciudades Amigas de la Infancia**, ya que en varios de los casos no contaban con Consejos de participación infantil y adolescente, similares a los del resto de municipios.

En el **análisis coste-beneficio** han sido varias las limitaciones relacionadas con la **falta de información o de acceso a la misma**, especialmente de carácter económico. A ello se suma una situación de infra registro, lo que ha hecho que no se pueda trabajar con los datos generados por los municipios, desarrollando alternativa-mente diferentes estimaciones.

Las dificultades para acceder a algunos datos han hecho que se opte **por un escenario de mínimos** en el análisis coste-beneficio, cuantificando solo aquellos impactos sobre los que se tenía información suficiente para cuantificar el efecto, y realizar una monetización del mismo.



# 4.

# RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

---

A continuación, presentamos los principales resultados de este proceso de evaluación, diferenciando el contenido por bloques de información.

## 4.1. Evaluación del diseño

El principal objetivo de esta evaluación es analizar el diseño del proyecto piloto, así como del modelo que UNICEF España desarrolló junto a 10 municipios de tres comunidades autónomas diferentes, con la finalidad de validar el modelo resultante, así como obtener aprendizajes del mismo.

- Para la consecución de este objetivo general se han planteado una serie de objetivos específicos:
- Revisar la adecuación en la definición e identificación del problema público al que se pretende dar respuesta.
- Analizar el proceso de participación y creación desarrollado a lo largo del año 2022, considerando las actividades desarrolladas en cada uno de los municipios participantes.

Revisar el modelo de intervención generado, así como su adaptación a las necesidades de los municipios.

Como ya se ha señalado antes, el motivo principal que acompaña a este proceso de evaluación es obtener aprendizajes del proceso desarrollado a lo largo del año 2022, de manera que ayude a consolidar el diseño de este proyecto piloto, y que, en caso de considerarse oportuno, pueda servir como marco de referencia para implementar en otros municipios.

No obstante, junto a ese objetivo clave, este informe de evaluación también pretende servir de herramienta que dé cuentas del trabajo desarrollado por UNICEF España a través de una convocatoria que ha contado con fondos públicos, así como a la generación de conocimiento respecto al diseño de proyectos desde un enfoque participativo y con el foco puesto en el enfoque comunitario.

## PERTINENCIA DEL MODELO

Los análisis desarrollados han permitido afirmar que el proyecto piloto formulado por UNICEF España se ha adaptado **adecuadamente tanto a las necesidades existentes**, como **al problema** que pretende resolver, generando además un **marco teórico de referencia** sobre el que desarrollar sus intervenciones.

A partir de lo anterior, y dotándole del valor correspondiente al **enfoque comunitario**, dentro del marco temporal de la evaluación, se pusieron en marcha **dos procesos de iteración**<sup>13</sup>, que han tenido como resultado el diseño de **un modelo general para desarrollar estrategias comunitarias** que reduzcan las situaciones de desprotección a las que se puede enfrentar la infancia y adolescencia, tal y como había señalado el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, y había identificado como necesario UNICEF España. Este modelo, desde un enfoque general, permite que las estrategias comunitarias se adapten a las necesidades existentes en los municipios.

Teniendo todo esto en cuenta es posible afirmar que nos encontramos ante **un modelo pertinente**, considerando los objetivos establecidos por el Ministerio (crear un modelo con un enfoque preventivo y comunitario) y atendiendo a las necesidades de la infancia y adolescencia. Se ha señalado el marco teórico de referencia (iteración 1) y se ha contado con una herramienta que **permite ajustarse a las necesidades específicas** de los municipios (iteración 2), conjugando esa relación entre lo general y lo específico.

## PROCESO DE INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA CREACIÓN DEL MODELO

Todo el proceso de diagnóstico y formulación del proyecto ha supuesto un **proceso de innovación social**, que permitió **generar un modelo**, inicialmente **válido para cualquier municipio**, y que se ha **aplicado y ajustado a los 10 municipios** que participaron en esta experiencia piloto. Esto supuso un proceso enriquecedor en la medida que han sido estos municipios junto a personas expertas, profesionales, así como a la infancia y adolescencia, a través de dos procesos de iteración, los que definieron sus necesidades y han dado forma al modelo final.

Es importante señalar que el **modelo que se ha diseñado marca un cambio de roles** en, al menos, dos sentidos. Por un lado, pone el **foco en la prevención, detección precoz e intervención temprana**, siendo los municipios desde un **enfoque comunitario** quienes deciden cómo y de qué forma intervenir; mientras que, por otro lado, da a **niños, niñas y adolescentes un papel clave** en esta estrategia, tanto en el proceso de formulación, como durante el desarrollo de la misma, siendo parte de los equipos de gobernanza municipales que deben acompañar la implementación del proyecto.

Por otro lado, todo el trabajo desarrollado a lo largo de 2022 ha mostrado que **surgen dificultades**, especialmente cuando se desarrollan procesos de esta tipología donde existe una **alta incertidumbre** (procesos piloto, con varias iteraciones, desde el enfoque comunitario y participativo). Para contrarrestar estas dificultades, UNICEF España planificó el **desarrollo de dos iteraciones** que permitiesen contrastar los avances de la iteración 1, y sobre esta iteración poder innovar en la iteración 2. En este sentido, la respuesta a estas situaciones por parte de los agentes involucrados ha evidenciado **una gran capacidad de adaptación** para responder a **las necesidades y objetivos** del proyecto.

---

13 Los procesos de iteración implican la revisión constante y la adaptación de ideas o proyectos para mejorar su efectividad a lo largo del tiempo. Estos procesos incluyen la recopilación de retroalimentación continua, la adaptabilidad a nuevos desafíos, la experimentación, la participación comunitaria, el aprendizaje constante y la flexibilidad en el diseño.

La **valoración** de este proceso **es positiva**, y además se han identificado algunos factores clave a considerar para procesos similares: 1) la importancia de definir el **marco teórico de referencia**; 2) considerar **los tiempos y fechas** de realización de un proceso de innovación social; 3) asegurar una **amplia participación** en el diagnóstico y el mapa de recursos de los municipios; y 4) que los **niños, niñas y adolescentes sean agentes claves** de este proceso.

## TEORÍA DEL CAMBIO DEL MODELO Y ADAPTACIONES

El análisis realizado reveló **que** diseñar un proyecto a través de la Teoría del Cambio<sup>14</sup> e integrar el enfoque comunitario de intervención **supone todo un desafío**. El ejemplo más ilustrativo lo constituyen las dos iteraciones realizadas, donde se aprecia que conjugar un diseño general, con la flexibilidad inherente de una metodología de intervención comunitaria es muy complejo. El resultado final **prioriza un enfoque abierto**, primando el **componente flexible y de adaptación** de la intervención a cada municipio, en línea con el objetivo marcado por el Ministerio de contar con un modelo que pueda adaptarse posteriormente.

La revisión de la adaptación del modelo a las **estrategias comunitarias locales** permite ver que una parte de las intervenciones mantiene **una dinámica común**, que se relaciona con necesidades que se identificaron de manera transversal casi a cualquier municipio. Junto a esta parte común, las Teorías del Cambio muestran **la definición que cada municipio hace en relación con sus necesidades**.

Teniendo en cuenta todo este análisis, se considera que las Teorías de Cambios definidas por los municipios **es correcta**, aunque se señalaron, en el informe de diseño, propuestas de cambio que permitan darle una **mayor validez y fiabilidad** a las mismas.

## REFLEXIÓN FINAL RESPECTO AL PROCESO DE DISEÑO

El proyecto desarrollado desde UNICEF España responde adecuadamente **al objetivo** planteado por el Ministerio, a la vez que ha identificado correctamente **las necesidades y los problemas** a los que pretende responder dentro del contexto español. En ese sentido, el resultado de este proceso ha concluido con el diseño de **un modelo general** que permite la **formulación de estrategias comunitarias locales, y que puede ser extrapolable a otros municipios una vez finalizado este proyecto**.

De manera global se puede señalar que estamos ante un **proyecto pertinente**, que ha tenido una **alta capacidad de adaptación** a las necesidades de la sociedad, que ha generado **aprendizajes durante el proceso** de innovación social, y que ha creado **una Teoría del Cambio** general que permite la adaptación las necesidades de los municipios, desarrollando **estrategias comunitarias a nivel local**.

---

14 La Teoría del Cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

## 4.2. Evaluación de la implementación

Este proceso de evaluación responde a la finalidad de “aprender del proceso de implementación a nivel general, pero también de manera específica por municipio.” Para lograr este fin, se planteó el análisis de las actividades desarrolladas, las posibles desviaciones que se hayan podido producir, así como otros elementos que tienen que ver con la gobernanza y la organización del proyecto.

El objetivo general de esta evaluación no es otro que el de analizar y comprender como el modelo general se ha adaptado y aplicado en los 10 municipios implicados, entendiendo las dinámicas de cada uno de ellos y generando aprendizajes comunes. Para la consecución de este objetivo general se han planteado una serie de objetivos específicos:

- Revisar el proceso de implementación desarrollado por cada uno de los municipios, identificando su adecuación al modelo general y analizando las desviaciones.
- Analizar la estructura de gobernanza generada en el marco de los proyectos, así como las decisiones implementadas para asegurar el desarrollo de las estrategias.
- Identificar y analizar los factores externos e internos, previstos y no previstos, que han facilitado o dificultado el desarrollo de las estrategias, tratando de plantear soluciones a los mismos.

En cualquier caso, y relacionado con las fases del modelo piloto, es evidente que el motivo principal que acompañó a este proceso de evaluación es obtener aprendizajes de la implementación en el año 2023, de manera que permita, a partir de la experiencia práctica, aplicar modificaciones en el modelo general que asegure que se asiente el modelo, y facilite la transferencia a otros municipios.

Junto a esta finalidad que es fundamental, este proceso de evaluación también sirve para generar conocimiento que puede ser compartido con otras entidades, y que genera aprendizajes respecto a lo que un proyecto piloto implica, especialmente cuando la implementación recae en las administraciones locales.



© iStock. RichVintage



## DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS EN 2023

Al poner el foco sobre el desarrollo de las estrategias a lo largo del año 2023, **la valoración** por parte del equipo evaluador **es positiva**, ya que la mayor parte de los municipios habían desarrollado las actividades previstas, y el **nivel de ejecución era medio-alto** (69%) en el mes de noviembre, todo ello sin destinarse recursos económicos adicionales a los que el proyecto proporcionaba a los municipios (consistentes, y limitados a esta fase piloto, en la facilitación de espacios de la gobernanza, formación, acompañamiento a la implementación y diseño de una campaña de sensibilización).

No obstante, y a pesar de esta valoración positiva, este proceso **no ha estado exento de dificultades**, siendo algunas de ellas comunes entre los municipios, y que se han podido producir en algunas ocasiones de manera complementaria.

- 1 El proyecto ha supuesto una **carga de trabajo adicional** para las y los profesionales implicados, que en ocasiones ha hecho dudar de su viabilidad a medio y largo plazo.
- 2 El hecho de no haber contado con recursos adicionales ha supuesto una sensación de **incertidumbre constante** respecto a la **continuidad del trabajo** a partir del año 2023 en que se implementaba esta experiencia piloto.
- 3 La **falta de implicación política** a nivel local ha sido clara en algunos casos, percibiendo que no existía un reconocimiento interno del trabajo que se estaba desarrollando.
- 4 Ha habido **diferentes expectativas** de las personas implicadas en el Grupo Motor respecto a lo que el proyecto implicaba para el municipio, así como la diferente percepción **del rol** que debía desarrollar **cada uno de los agentes** implicados.
- 5 La **principal dificultad externa** ha venido marcada por el **calendario electoral**, que implicó el desarrollo de elecciones locales el 28 de mayo, con el efecto que esto conlleva en las administraciones.
- 6 Dificultad para lograr la implicación y **participación de agentes diversos**, sanitarios, educativos, de seguridad, cuyas **competencias residen en la administración autonómica o estatal**, diferentes a la local, que es la responsable directa del desarrollo de la estrategia.

## ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA GENERADAS

En el proyecto conviven dos estructuras diferenciadas cuyo funcionamiento se analiza de manera diferenciada. De un lado, el modelo de UNICEF España. Del otro, el de las corporaciones municipales.

En términos generales, **la valoración** ha sido **intermedia**. Los **municipios** han presentado **mayores limitaciones** en este sentido, y precisamente el modelo aportado por UNICEF España es lo que en muchas ocasiones ha permitido cubrir estos “vacíos” o carencias de partida. Además, ha dado pie a aprendizajes organizativos a tener en consideración en el futuro para las corporaciones locales.

De forma más detallada, en lo relativo a la valoración de la estructura desplegada por **UNICEF España**, la evaluación **es positiva y satisfactoria**. Los puntos clave de este éxito han sido:

- a) la figura de “**referente municipal**”, enlace clave entre UNICEF España y los municipios;
- b) la **capacidad de adaptación y flexibilidad** de la estructura;
- c) el **apoyo organizativo** brindado, especialmente en términos de **plazos**, y **cronogramas**;
- d) el impulso del **trabajo en red**;
- e) el asentamiento de un **sistema de evaluación y monitoreo**;
- f) el **apoyo técnico** en la resolución de conflictos, y
- g) el suministro de **formaciones en aspectos clave**.

En materia de **imagen**, se considera que la **marca UNICEF España** ha posibilitado un mayor respaldo institucional, y ha permitido aglutinar una red de colaboración más amplia de lo que se hubiera conseguido de no estar presente.

Respecto al análisis de la **estructura municipal**, **la valoración del proceso es más ambivalente**. Las **limitaciones** principales han tenido que ver con: en algunos casos la **ausencia de ciertos sectores y actores clave** en el proceso (educación, sanidad, tercer sector, entre otros), debido en gran medida, a la inexistencia de **puentes entre administraciones locales y autonómicas** (factor competencial); pero también la necesidad de seguir trabajando por una **mayor participación de la infancia y adolescencia** a partir de las estructuras existentes. No obstante, estas debilidades han sido cubiertas por la **implicación y motivación personal de técnicos/as**, que han posibilitado un correcto desarrollo del proyecto.

Por último, hay que señalar **tres puntos clave** que, al calor de la evaluación, es necesario tener en cuenta desde el punto de vista de las estructuras de gobernanza, ya que actúan como facilitadores u obstáculos en función de las circunstancias municipales. En primer lugar, es fundamental la existencia o inexistencia de **experiencias previas de coordinación multisectorial**. En segundo, el **grado de rigidez de las estructuras** jerárquicas de la **corporación local** tiene un efecto relevante en estas estructuras. Finalmente, el **grado de respaldo y reconocimiento institucional del** que goce el **proyecto**, que a su vez facilitará la “liberación” de tiempo para la colaboración en la iniciativa, evitando que esto recaiga en la voluntariedad e implicación personal de las/os técnicas.



## RECURSOS DISPONIBLES

La **valoración** de los recursos implementados en el proyecto **es positiva**, aunque condicionada por el apoyo recibido por UNICEF España, excepcional en estos dos años y que en el futuro se diluirá, sembrando algunas dudas para este equipo evaluador sobre la continuidad o no del proyecto una vez esto ocurra.

En cuanto a los **recursos económicos y materiales**, se valora muy positivamente las **formaciones y eventos** impulsados por UNICEF España, que han permitido a los municipios, entre otras cuestiones, tener la oportunidad de realizar **un diagnóstico de situación y necesidades** a coste cero, así como ha ahondado en la **sensibilización** sobre temáticas clave, generando un repositorio documental amplio y aprovechable en el futuro.

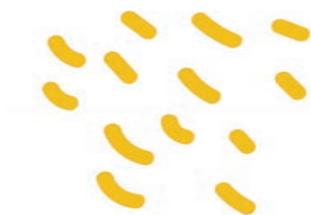
Como contrapunto, existe **incertidumbre sobre la continuidad del proyecto** en caso de no haber una **partida presupuestaria específica** para su continuidad<sup>15</sup>. A la vez, se considera relevante dotar al Grupo Motor de espacios de trabajo estables en un futuro.

Sobre los **recursos humanos** disponibles, **la valoración de los municipios** es que han sido **insuficientes**, ya que, si bien se han conseguido avances, estos se han producido a costa de un **sobreesfuerzo** del personal técnico implicado y por el apoyo brindado por UNICEF España. En este sentido, vuelve a ser fundamental la **necesidad de una partida específica** para dotarse de más personal especializado, a la par que otro desafío será la necesidad de **liberar tiempo** para el personal implicado en estas funciones.

La **valoración** sobre el **tiempo de la intervención no es satisfactoria**. El marco temporal establecido se considera **escaso**, planteándose como una limitación que ha influido en el desarrollo de la intervención, y, por ende, no ajustada a los requerimientos y necesidades del proyecto.

Todo lo anterior ha permitido identificar algunas limitaciones que afectan a esta primera experiencia: a) la dificultad de sostener el proyecto en ciertos municipios ante la ya mencionada **ausencia de partida presupuestaria específica**; b) la necesidad de ahondar en un mayor **reconocimiento institucional**; c) la importancia de incorporar a la estrategia **perfiles profesionales** que se ajusten en la mayor medida posible a los requerimientos clave para la dinamización del proyecto; d) la reducción de la **movilidad y rotación profesional** en sectores clave, como educación y sanidad; y e) un **reajuste de expectativas por parte de las corporaciones municipales**: abandonar la idea de resultados cortoplacistas, proyectando y construyendo a medio y largo plazo.

Finalmente, como **puntos positivos** a destacar se pueden enumerar los siguientes: a) el alto grado de satisfacción con la **herramienta Kanjo**, b) un elevado grado de **implicación del Grupo Motor** a nivel municipal, todo un indicativo del compromiso profundo de las y los profesionales con el proyecto; c) el gran nivel de **cohesión grupal y colaboración** generado entre compañeros/as; y d) las **experiencias de colaboración y aprendizaje** generado entre los distintos municipios a la hora de compartir iniciativas y aprendizajes propios.



15 A fin de responder a esta incertidumbre, consultar documento con la guía de implementación del modelo final, incorpora en su capítulo 9 una estimación de costes de implementación del mismo.

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE COMPARTIR DATOS

Dentro del modelo del proyecto, en el paso 8 se habla de la necesidad de acordar un sistema de monitoreo, evaluación y aprendizaje, y en este sentido, la valoración **es intermedia** al realizar un análisis sobre su desarrollo.

UNICEF España ha posibilitado la **creación de una herramienta común, eficaz y sencilla** para el conjunto del proyecto y para todos los municipios implicados, posibilitando así el seguimiento de las actividades y estrategias generadas, y esto se ha valorado positivamente. Por su parte, los municipios han avanzado fundamentalmente en la **producción de hojas de notificación**, como herramienta clave para detectar posibles casos de riesgo de violencia, así como la valoración de la existencia o inexistencia de entornos seguros y protectores, siendo clave como herramienta de generación de indicadores. También ha aumentado el grado de **sensibilización** acerca de la **importancia de compartir datos y sistematizar su recolección**.

Sin embargo, si bien la necesidad de compartir datos y contar con un sistema de información se ha asentado a lo largo del proyecto, también se percibe que queda **un importante camino por recorrer**. Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de que ninguno de los municipios ha conseguido visualizar la importancia de contar con un sistema de seguimiento y evaluación propio, que permita analizar la estrategia municipal en su conjunto, poniendo de manifiesto que esta sensibilización aún no se ha trasladado a la realidad de los municipios.

## INCLUSIÓN DE ENFOQUES CLAVE EN EL DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS

El **enfoque de derechos de niños, niñas y adolescentes** ha estado presente y ha sido parte importante dentro del **proceso de diagnóstico e implementación**. Sin embargo, ha quedado más reducido a la hora de su implementación efectiva a nivel municipal, estando diluido entre las tareas y el desarrollo de la estrategia.

El análisis del **enfoque de género se valora** también de forma **intermedia**. En cuanto a la participación, existe un **sesgo**, reflejado en que dentro de los grupos motores hay de media un hombre por cada cuatro mujeres, lo que impacta en la forma en que se construye e implementación el proyecto. Por otro lado, se ha avanzado en la **producción de herramientas** que permiten medir desde la perspectiva de género la incidencia de la violencia sobre niñas y adolescentes. A la par que las **acciones formativas** desarrolladas han ahondado en la visibilización de los sesgos relacionados con el género y su incidencia a la hora de atender casos de violencia. No obstante, la evaluación evidencia que **el discurso relativo a la integración del enfoque de género es minoritario**, lo cual impacta en las actuaciones implementadas, siendo necesario por tanto seguir profundizando en este punto.

**En términos del enfoque comunitario**, la **valoración** es **positiva**. Si bien se ha echado en falta la integración de algunos agentes relevantes en ciertos municipios, la aplicación del proyecto en el ámbito local ha resultado clave, debido a la **integración de servicios sociales**, quien cuenta con la **competencia en materia de protección**. Además, en muchos casos se ha fortalecido la participación en el **tejido comunitario local**. Y de hecho se plantea la intencionalidad de dotar de una estructura formal a estos espacios comunitarios (grupo motor y grupos de trabajo), como espacio de encuentro y participación de la sociedad civil.

Sobre el **enfoque participativo** se observa **espacio para la mejora**. Especialmente por lo señalado arriba: la **infancia y la adolescencia no ha jugado un papel central**, siendo un actor clave y beneficiario principal del proyecto. A la vez que no se ha conseguido una **participación activa de otros agentes clave**, tanto de la sociedad civil como de otras administraciones públicas.

A nivel global, **la integración efectiva** de estos enfoques ha estado **presente de forma transversal**. No obstante, su **valoración** es **intermedia** ya que su aterrizaje en los diferentes municipios se ha desarrollado de forma dispar.

## PRODUCTOS ELABORADOS POR LOS MUNICIPIOS

Respecto a los productos elaborados, la **valoración** es **positiva**. Fundamentalmente porque en un espacio de tiempo breve, un año, se alcanzan los objetivos planteados y se sientan las bases para continuar trabajando en esta línea. Si bien cada municipio ha desarrollado diferentes productos, existen herramientas comunes.

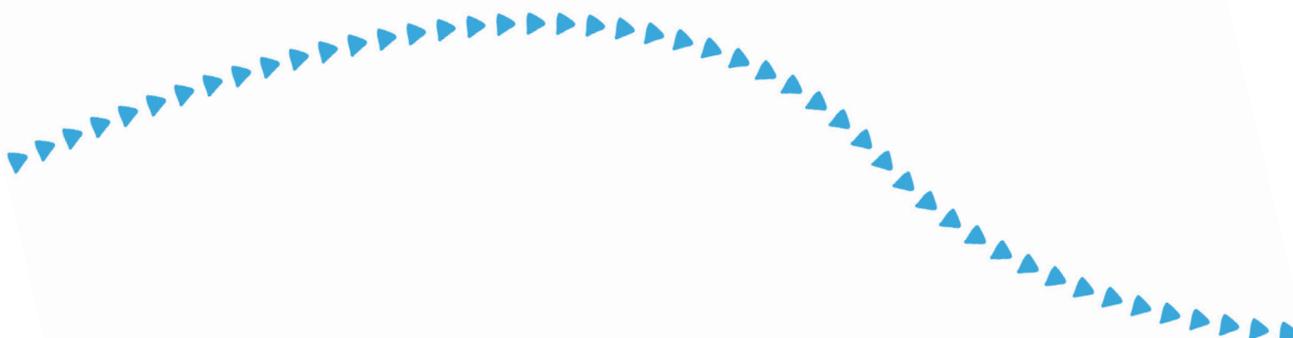
- 9 de los 10 municipios han producido **hojas de notificación y detección de riesgos**. Una herramienta clave para identificar y comunicar situaciones de riesgo.
- Las **acciones formativas** han sido otro de los puntos de éxito del proyecto, favoreciendo la adquisición de mayor conciencia, así como la promoción de prácticas de detección de riesgos y creación de entornos protectores.
- La **campana de sensibilización** ha permitido difundir el proyecto, dando a conocer sus objetivos y sensibilizar a la ciudadanía. Se realizaron tanto a través de medios digitales (Youtube, Instagram, TikTok, Twitter y Facebook) como analógicos (carteles y dípticos).
- Se revisaron y actualizaron los **protocolos de actuación**, y se elaboraron **flujogramas** para establecer procedimientos claros a la hora de detectar riesgos y prevenir situaciones de violencia.
- La implementación de la **herramienta Kanjo** en 10 centros educativos de 8 de los municipios resultó ser una herramienta clave, siendo **valorada muy positivamente** tanto por profesionales como por niños, niñas y adolescentes. Más del 80% de estos últimos la valoró como una herramienta “útil”.
- La **participación de los grupos o consejos locales de participación de infancia y adolescencia** a través de propuestas de actividades ha mostrado el compromiso de infancia y adolescentes con la mejora de sus entornos. Se han realizado exposiciones, charlas, talleres y campañas de lucha contra la violencia, entre otras actividades. También han lanzado propuestas a plenos de ayuntamientos.



## REFLEXIÓN FINAL RESPECTO A LA IMPLEMENTACIÓN EN EL AÑO 2023

Atendiendo al proceso de evaluación, la **valoración global** de la implementación del proyecto **es muy positiva**. Para los municipios ha supuesto **una oportunidad**, iniciando un proceso de cambio respecto a la protección de la infancia y la adolescencia, dando lugar a un modelo de prevención y detección precoz, en la línea marcada por la LOPIVI. A continuación, se señalan las **principales ideas** del análisis del proceso de implementación:

- 1 La **experiencia y conocimientos previos** en estrategias de ámbito comunitario son un **factor crucial** para el correcto desarrollo de la iniciativa, debido a su efecto en la implicación institucional y técnica. Entendiendo además que el proceso incumbe, de forma holística, a toda la estructura municipal y que debe integrar apoyos autonómicos, estatales y de entidades sociales.
- 2 La **flexibilidad** se convierte en otro elemento crucial tanto en las intervenciones como en las estructuras de gobernanza, como vía para adaptarse a las necesidades del municipio.
- 3 La importancia de que **el equipo municipal** comprenda lo que **conlleva una estrategia comunitaria**, de cambio de paradigma, pasando de una visión "reactiva" a una "preventiva", lo que supone un proceso de adaptación que impacta directamente en las funciones, roles y cargas laborales.
- 4 La **figura de "referente técnico" municipal como eje central** en el inicio y la consolidación de la estrategia comunitaria. Se trata de una pieza fundamental en la labor inicial de dinamización, coordinación y sensibilización de los distintos agentes.
- 5 La **participación de la infancia y la adolescencia** es clave, por lo que será importante en un futuro **fortalecer su participación** a través de los Consejos Locales de Participación Infantil y Adolescente, u otros canales de expresión.
- 6 Si bien se ha impulsado y potenciado a través del proyecto, la **importancia de la sistematización, seguimiento y monitoreo de la información** para una evaluación de resultados adecuada **sigue habiendo un camino por recorrer**.
- 7 Para garantizar la continuidad del proyecto, resulta fundamental dotar al mismo de una **partida presupuestaria específica**, así como dotar a los equipos municipales de tiempo para dedicar a las tareas del proyecto.
- 8 La **formación** a profesionales de los municipios destaca **como un elemento clave** a la hora de garantizar su sensibilización y, por ende, para **facilitar el desarrollo y éxito de las estrategias comunitarias** planteadas en el proyecto.



### 4.3. Evaluación de la repercusión social

El objetivo general de esta evaluación era medir los cambios que se han producido en los diez municipios implicados a partir del despliegue piloto del modelo mediante el desarrollo de las estrategias comunitarias escogidas por los municipios, así como los primeros efectos y repercusión social provocadas en el territorio. Para alcanzar este objetivo se han planteado una serie de objetivos específicos:

- Analizar los resultados que las estrategias comunitarias están teniendo sobre las y los profesionales implicados en la intervención.
- Revisar los cambios que se están produciendo entre la infancia y la adolescencia a partir de la participación de los consejos locales de participación infantil y adolescente, dentro del sistema de gobernanza del modelo.
- Identificar otros cambios y efectos que las estrategias están provocando en el municipio, tanto entre las y los profesionales, como a nivel de administración local.

El objetivo radica en generar evidencias y conocimiento respecto a los primeros resultados y efectos que una estrategia comunitaria de estas características está provocando en los municipios implicados. Junto a ese objetivo y, de manera complementaria al resto de informes, es evidente que se obtendrán aprendizajes relevantes respecto a cómo la implementación incide en la consecución de resultados, es decir, que deberán ser tenidos en cuenta en la revisión del modelo a realizar en 2024, y la relación de estos con el análisis coste-beneficio.

En este apartado se exponen los principales resultados de esta primera experiencia piloto, una vez se ha realizado un repaso sobre el proceso de implementación desarrollado en el año 2023.

#### ADQUISICIÓN DE CONOCIMIENTOS ENTRE PROFESIONALES

Uno de los objetivos de esta evaluación era conocer **qué hubiese sucedido** en los municipios **en ausencia de la intervención** impulsada desde UNICEF España.

Para ello, se desarrolló un proceso de **evaluación contrafactual**, generando un Grupo de Control, y se estableció una **comparativa** de adquisición de conocimientos entre **tres grupos**:

- 1) el **Grupo de Tratamiento**, compuesto por profesionales del Grupo Motor (GM) y los grupos de trabajo de los municipios implicados;
- 2) el **grupo de tratamiento del 2º círculo**, profesionales de los 10 municipios que implementaron el proyecto, pero que no fueron parte del grupo motor, ni de los grupos de trabajo<sup>16</sup>. Esto implica que no han participado en la implementación del modelo de forma directa; y
- 3) el **Grupo de Control**, compuesto por profesionales de 6 municipios ajenos al proyecto.

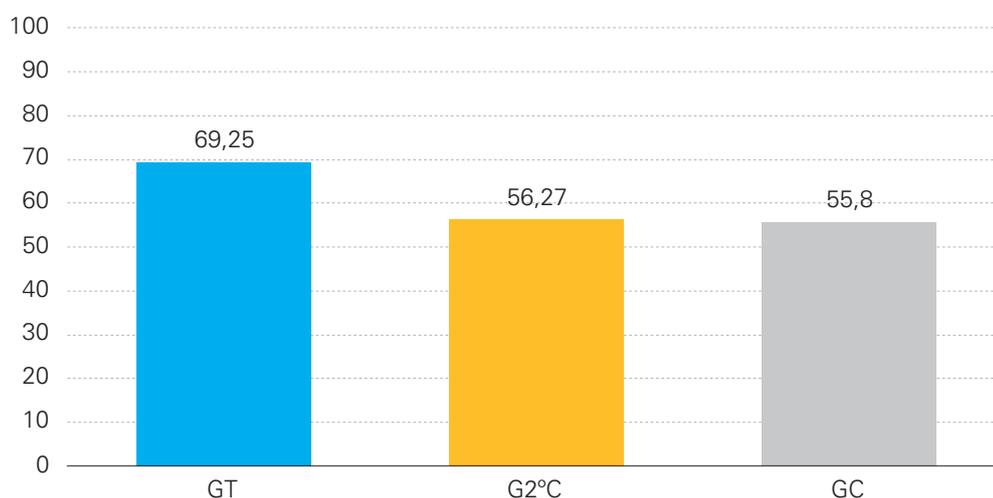
16 Se refiere a profesionales de los mismos sectores que participan en el proyecto, pero que no han participado en ninguno de los espacios de coordinación y trabajo de la estrategia.

El modelo se basaba en una hipótesis de partida: **el Grupo de Tratamiento sería el que tendría mejores resultados, seguidos del grupo de tratamiento del 2º círculo** por el potencial contacto con otros profesionales del municipio **y, en último lugar, el Grupo de Control**.

Tras observar los resultados, se aprecia una **diferencia estadísticamente significativa** entre los conocimientos adquiridos **por el Grupo de Tratamiento y los otros dos grupos**, por lo que **la hipótesis es validada** y se puede decir que se está produciendo una adquisición de conocimientos entre quienes participan en la estrategia. Sin embargo, las diferencias entre el Grupo de Tratamiento y el Grupo de Tratamiento del 2º círculo no son estadísticamente significativas, por lo que **se rechaza la hipótesis** de que se esté **produciendo una transferencia de conocimientos** entre el Grupo de Tratamiento, quienes participan en el proyecto, y el grupo de tratamiento del 2º círculo compuesto por resto de las profesionales del municipio, que perteneciendo a los mismos sectores no han estado trabajando en ninguno de los espacios de la estrategia.

## GRÁFICO 1

### Valoración del índice global a partir de 3 grupos de comparación



N: 376. (Grupo de Tratamiento: 148; grupo de tratamiento del 2º círculo :69; Grupo de Control:159).  
Diferencias que son estadísticamente significativas (NC:95%). Fuente. Red2Red.

Las **diferencias entre los conocimientos** adquiridos por el Grupo de Tratamiento y el resto de los grupos expresan a su vez diferencias, de media, **de entre 13 y 13,5 puntos**. En todo caso, dentro de ese índice que va de 0 a 100 puntos, hay algunas **dimensiones de análisis donde las diferencias son mayores**. Son las siguientes: los conocimientos sobre la **LOPIVI**; las **implicaciones** de lo que conlleva un **enfoque preventivo y comunitario**; los conocimientos sobre **redes afectivas**; y los cambios producidos por el **nuevo enfoque**. Las diferencias tienen un **menor efecto**, aun siendo positivo y estadísticamente significativo respecto a la identificación de **protocolos y los sistemas de detección** precoz, así como en lo relativo a la **formación especializada** de profesionales.

## RESULTADOS EN ADQUISICIÓN DE CONOCIMIENTOS ENTRE LOS GRUPOS O CONSEJOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

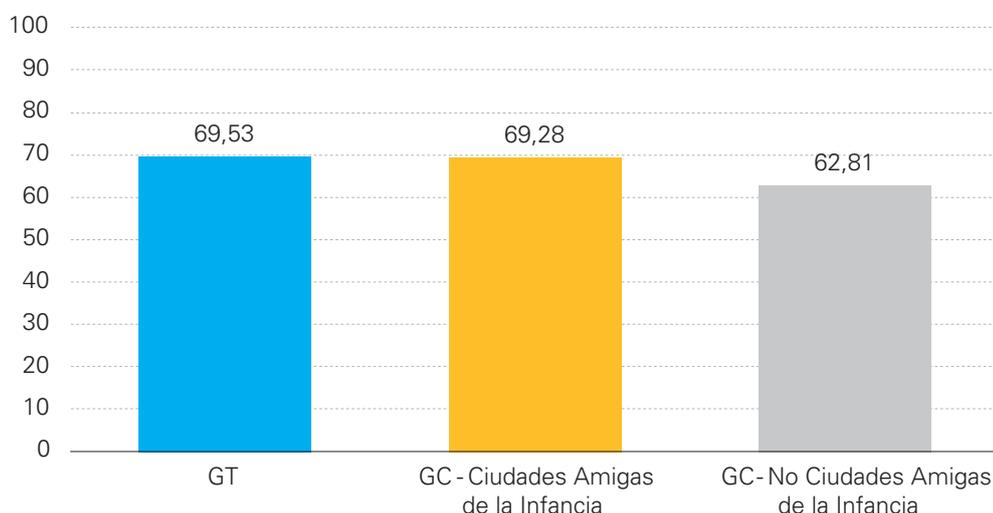
Realizando el análisis anterior, pero ahora sobre infancia y adolescencia, se compara la información proveniente de **tres grupos** de niños, niñas y adolescentes:

- 1) Aquéllos pertenecientes a los consejos locales de participación infantil y adolescente **de los municipios implicados**;
- 2) Aquéllos que se encuentran insertos en los consejos locales de participación infantil y adolescente de **Ciudades Amigas de la Infancia**, pero que no pertenecen a los municipios implicados en el proyecto; y
- 3) Aquéllos de municipios que **no pertenecen al piloto ni a la red de Ciudades Amigas de la Infancia**.

En esta ocasión se **aprecian diferencias estadísticamente significativas** en los conocimientos adquiridos entre los municipios del proyecto, y aquellos que no pertenecen al proyecto y tampoco a la red de Ciudades Amigas de la Infancia, en cambio no se aprecian diferencias con los que no han participado, pero sí pertenecen a la red de Ciudades Amigas de la Infancia. En otras palabras, la adquisición de conocimientos parece provenir del hecho de **pertenecer a la red de Ciudades Amigas y no tanto al hecho de haber participado del proyecto piloto**. Esto es señal de las **limitaciones** que ha tenido la participación de los consejos locales de participación infantil y adolescente dentro del proyecto.

### GRÁFICO 2

#### Valoración del índice global a partir de los 3 grupos de comparación



N: 275. (Grupo de Tratamiento: 123; Grupo de Control – Ciudades Amigas de la Infancia: 51; Grupo de Control – No Ciudades Amigas de la Infancia: 101). Diferencias que son estadísticamente significativas (NC:95%). Fuente. Red2Red.

Entrando más al detalle de las categorías de análisis específicas sobre conocimientos, se puede decir que:

- En consonancia con lo anterior, **en ningún caso se aprecian diferencias significativas entre** quienes pertenecen a los **consejos locales de participación infantil y adolescente** de los municipios implicados y quienes pertenecen a municipios de la red de Ciudades Amigas de la Infancia.
- Las **diferencias** sí son **significativas** al comparar niños, niñas y adolescentes de los **consejos locales de participación infantil y adolescente** de los municipios implicados y quienes pertenecen a la **red de Ciudades Amigas de la Infancia** en comparación con **los municipios que no son parte de la red** de Ciudades Amigas de la Infancia. Estas diferencias se expresan en cuanto a:
  - Los **conocimientos** sobre **violencia** contra la infancia.
  - Las **herramientas** para responder a situaciones de violencia.
  - La **consideración de sus opiniones** por parte de las instituciones.
- No se aprecian diferencias significativas entre los tres grupos en cuanto a la identificación de **entornos seguros**.

De este modo, puede concluirse que, a pesar de los esfuerzos por incrementar la participación de los consejos locales de participación infantil y adolescente, **el efecto neto en la práctica ha sido más limitado**. Por lo que estamos ante una fuente de **aprendizaje** para futuras iniciativas.

## KANJO, HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE DATOS

**Kanjo** es una herramienta de análisis de datos que permite **identificar patrones emocionales** en niños/, a través de una evaluación emocional diaria. Esto permite una **detección precoz** de situaciones de vulnerabilidad y con ello **acorta los tiempos de intervención** ante estos casos. A su vez, cuenta con un **“botón de alerta”** para pedir ayuda al referente del centro educativo ante casos que ellos y ellas mismas consideran más urgentes.

Tras la experiencia en el proyecto, donde 8 de los 10 municipios han utilizado la herramienta, **su valoración es muy positiva**. Ha permitido detectar **63 casos de alerta**. En los casos analizados, se identificaron principalmente **tres tipos de situaciones**: las derivadas de la inestabilidad socioeconómica familiar, las dificultades en las relaciones con iguales en el centro y aquéllas vinculadas a separaciones o divorcio de los progenitores.

Tanto las y los niños como el personal docente la consideraron una herramienta sumamente **útil**, así como valoraron satisfactoriamente el **botón de alerta (>70%)**. Al mismo tiempo, el grado de confianza en la herramienta también arroja resultados muy positivos. Además, **7 de los 8 centros** educativos afirma que quiere **continuar utilizando la herramienta**, lo cual es otro claro signo de satisfacción. Entre los principales **beneficios** que alegan, se encuentran los siguientes: es un complemento idóneo a los **sistemas de detección** del centro, aporta un mayor **autoconocimiento** a niños y niñas, refuerza la importancia del **cuidado emocional** y la salud mental, mejora la **comunicación interna** de los/as profesionales del centro y también lo hace entre los responsables del centro y **servicios sociales**.

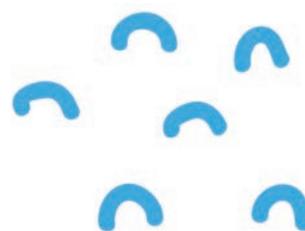
Por tanto, la idoneidad de la herramienta se basa en su **eficacia** a la hora de conseguir resultados, en el enfoque **innovador** que ofrece en proceso de detección precoz, en la **repercusión social** que genera en el centro, en la potenciación de la **comunicación** entre agentes sociales y, especialmente, en el cambio de roles que propone en el enfoque preventivo, al permitir a niños y niñas asumir un **rol más activo** en el proceso.

## RESULTADOS DEL PROYECTO EN LOS MUNICIPIOS

Además de lo mencionado hasta aquí, la información cualitativa y cuantitativa recogida durante el trabajo de campo permite apuntar a **otros cambios producidos en los municipios** a partir de la adopción de las estrategias comunitarias que ha impulsado el proyecto. Se trata de los siguientes:

- **Aumento del conocimiento sobre prevención y detección de violencia contra la infancia.** Fundamentalmente, se ha avanzado respecto al conocimiento de la **LOPVI** y al **cambio de enfoque**: de un modelo reactivo a uno preventivo. A esto han contribuido especialmente las **formaciones** impulsadas por **UNICEF España**.
- **Mayor conocimiento de protocolos.** Esto se identificó como una necesidad durante el proceso de **diagnóstico** realizado en 2022, y el proyecto ha trabajado en desarrollarlos y dar a conocer los ya existentes.
- **Mejora en las relaciones entre profesionales.** Propiciado fundamentalmente por el **trabajo multidisciplinar** establecido en los Grupos Motores y los grupos de trabajo. Esto ha permitido una mejor **comunicación** y **coordinación**, así como ha sentado las bases de una **red comunitaria** potente. Y se trata de un verdadero acierto teniendo en cuenta que en el diseño del proyecto se priorizó la **Estrategia 3**, enfocada en la coordinación de agentes comunitarios.
- **Mejora de la coordinación.** A través del establecimiento de **calendarios** compartidos, **objetivos comunes** y una **unificación del lenguaje**.
- **Mejora de la comunicación entre agentes.** Basada en el desarrollo de **hojas de notificaciones** y la generación de un conocimiento compartido.
- **Ruptura de estereotipos respecto a otros perfiles del municipio.** Debido a un aumento del **conocimiento** que ahora tienen del trabajo que realizan **otras áreas** profesionales del municipio.
- **Aumento de la percepción sobre el protagonismo que la infancia y la adolescencia han de tener en el proceso.** A pesar de lo ya apuntado sobre las limitaciones participativas que ha habido en el proyecto, se aprecia una **mayor sensibilización** respecto a los derechos de niños/as como agentes activos de la comunidad.
- **Adquisición de un enfoque de trabajo multidisciplinar.** Derivado de todo lo señalado anteriormente, los municipios han expresado un aumento de este enfoque, y las oportunidades que ofrecen al municipio a la hora de trabajar en la protección de la infancia y la adolescencia.

Sólo lo dicho hasta aquí constituye un gran avance, ya que se identifican **cambios inmediatos**, que son la **base para la adquisición de cambios más estructurales a medio y largo plazo**. Es por ello que la **valoración** es notablemente **positiva**.





## REFLEXIÓN FINAL RESPECTO A LOS RESULTADOS DE ESTA EXPERIENCIA PILOTO

Este proceso de análisis arroja una **reflexión principal**, y es que **el modelo ha generado efectos positivos significativos a corto plazo** en los municipios donde se ha implementado, por lo que **su eficacia ha quedado validada**.

El cambio más relevante tiene que ver con la **adquisición de competencias entre profesionales** que son el **primer pilar** para el desarrollo de estrategias comunitarias. Fundamentalmente, se ha avanzado en el conocimiento de la LOPIVI, así como en la aplicación de su enfoque. También se ha avanzado de manera global en los municipios en el **trabajo multidisciplinar, coordinado**, en la **cohesión grupal** y la **interacción** de distintos **agentes sociales**, tanto de instituciones como de la sociedad civil organizada.

En materia de participación de infancia y adolescencia, **aún queda un camino por recorrer**, como sujetos protagonistas y partícipes en la toma de decisiones. Esto se evidencia al contrastar los resultados obtenidos a través de las encuestas realizadas a este grupo, donde **no se aprecian diferencias significativas entre los miembros de los consejos de participación infantil y adolescente de los municipios** integrados en el proyecto y aquéllos que ya pertenecen a la **red de Ciudades Amigas de la Infancia**, a pesar de no haber participado del piloto.

Otro punto de éxito de la iniciativa ha sido el **uso de la herramienta Kanjo, valorada muy satisfactoriamente** por toda la comunidad educativa, mostrándose como una herramienta **útil e innovadora**, que posibilita la canalización de opiniones de niños/as y adolescentes en el proceso.

## 4.4. Análisis costes-beneficios<sup>17</sup>

El principal objetivo de este proceso de evaluación ha sido **mejorar la toma de decisiones** respecto a la **idoneidad de este modelo**, que ayude a **su replicabilidad** en otros municipios, y que sirva de referencia respecto a **la continuidad** de las estrategias para los 10 municipios implicados en el proyecto.

El objetivo del análisis que se presenta a continuación ha sido **conocer el coste económico y el beneficio que el modelo** impulsado en el marco de este proyecto piloto tiene en comparación con el modelo habitual de actuación. Mientras el modelo habitual responde a las situaciones una vez se están produciendo (enfoque reactivo), este modelo pretende reforzar la prevención de las situaciones de desprotección (**enfoque preventivo**) y una detección precoz, trabajando desde una **visión comunitaria**, que incluye el enfoque de género y se basa en un apoyo integral a cada persona, así como en derechos de la infancia.

En ese sentido, objetivos específicos han sido:

- Analizar el **coste económico y el beneficio** que genera el modelo preventivo a partir de diferentes escenarios de intervención que modifican el enfoque habitual.
- Validar los **supuestos e hipótesis** sobre los que se ha construido este nuevo modelo, a través de un cálculo de **sus efectos a largo plazo**.
- Identificar **los costes** que corresponden, en cada escenario, **a las diferentes administraciones** públicas que están involucradas en responder a las situaciones de desprotección de la infancia y la adolescencia.

Este proceso puede ser de utilidad especialmente para las **administraciones locales, autonómicas y estatal**, a la hora de analizar otra forma de intervenir, desde un modelo diferente, atendiendo a los derechos de la infancia, y que trabaja desde la prevención y detección precoz de la violencia que sufre la infancia y la adolescencia.

Respondiendo a los objetivos de los fondos *NextGeneration*, gestionados por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, financiador de este proyecto e interesado en generar **procesos de desinstitucionalización y de modernización** de los servicios sociales, este documento le ofrece la oportunidad de **enfocar el desarrollo de nuevas actuaciones** que pongan el foco en el trabajo de prevención, desde un enfoque comunitario y de derechos de la infancia y adolescencia, respondiendo a su objetivo inicial. En ese sentido, se contará con un documento que muestre datos concretos respecto al coste y beneficio de este modelo, en comparación con el modelo habitual de trabajo, siendo clave en la tarea de comunicación de esta intervención.

<sup>17</sup> Para el desarrollo metodológico, se ha tenido en cuenta la guía elaborada por la Comisión Europea para este tipo de análisis. Esta metodología implica dar 7 pasos que han sido los que se han utilizado para la elaboración de este documento. Esta metodología, está acompañada de algunos principios clave: coste de oportunidad; enfoque a largo plazo; busca ofrecer información en términos monetarios, y ponen el foco sobre aspectos de un enfoque microeconómico; y el enfoque de incremento.

Para entender el marco de evaluación que se ha realizado en este proceso, es preciso detallar **su alcance** en diferentes dimensiones:

- A **nivel temporal**, esta evaluación ha utilizado información generada durante el proceso desarrollado por los 10 municipios implicados a lo largo del **año 2023**. No obstante, el **marco temporal real del informe es mucho mayor** en la medida que los análisis se realizan a partir de una estimación sobre un **periodo de 15 años**.

La selección de un periodo de **15 años** responde a varios motivos. La **metodología del análisis coste - beneficio** plantea su aplicación a largo plazo, para comprobar los cambios en periodos de entre 10 y 30 años. En esta evaluación se ha considerado, por un lado, que 15 años es un **marco adecuado y suficiente** para comenzar a constatar, de manera clara, **los beneficios** obtenidos de un enfoque preventivo con una perspectiva comunitaria, mientras que, por otro lado, evita **establecer un marco temporal excesivamente amplio**, que no permita controlar los supuestos que aquí se asumen.

- A **nivel de contenido**, este informe se centra en analizar la **relación entre costes y beneficios** generados en el modelo basado en el desarrollo de estrategias comunitarias, centrado en el derecho de la infancia y la adolescencia, analizando y realizando estimaciones de su efecto en los municipios. Más concretamente, el análisis se va a realizar tomando **como referencia dos municipios tipo**, con unas características particulares que se presentan a continuación:

- En el caso de **municipios de tamaño medio-grande**, se ha optado por un municipio de entre 50.000 y 100.000 habitantes, que representaría un 5% de los municipios en España, y que agrupa al 69,4% de la población. En este perfil de municipios la población de menos de 18 años representa el 18% del total.
- El otro caso ha sido el de un **municipio de menos de 20.000 habitantes**, que representan el 95% de los municipios en España y que agrupan un 30,57% de la población según el INE, con datos del año 2021. En este caso, la población menor de 18 años representa en este tipo de municipios más del 18% del total de la población total.
- A **nivel territorial**, este análisis tiene un **alcance estatal**, ya que la información utilizada, así como la estimación de gastos y beneficios se han realizado tomando como referencia **datos medios de ámbito estatal**, aplicados, a dos municipios con unas características "tipo", con la finalidad de poder realizar extrapolaciones hacía otros municipios del conjunto del estado.



## PRESENTACIÓN DE LOS TRES ESCENARIOS DE REFERENCIA

Se han analizado **tres escenarios diferentes** que se presentan a continuación. De un lado **el escenario de base**, que reproduce el modelo habitual de trabajo de la administración pública española. Comparándose con ese escenario se han establecido dos modelos preventivos, a la vista de los resultados de la evaluación: uno de ellos reproduce un **modelo preventivo parcial**, desarrollando las actuaciones mínimas necesarias para la puesta en marcha del modelo preventivo; y, en segundo lugar, un **modelo preventivo total**, que cuenta con la puesta en marcha de todas las actuaciones que configuraría el escenario preventivo “ideal”, en su totalidad.

Para el establecimiento de los diferentes **escenarios** que se presentan a continuación se parte de la hipótesis de que un **aumento de determinados recursos iniciales** en los servicios de la administración pública respecto a una situación de referencia, incide a medio y largo plazo en una **reducción de declaraciones de desprotección** graves y por tanto, reduce las **situaciones de institucionalización** de niños, niñas y adolescentes, lo que tendrá un impacto en los costes que asumen las administraciones públicas, especialmente la autonómica.

**Aclaración metodológica respecto a los costes que se incluyen en el Análisis Coste Beneficio.** En este análisis se han tenido en cuenta **dos tipologías de costes** para las administraciones públicas:

- **Costes iniciales para el funcionamiento del modelo.** Se trata de costes relacionados con la puesta en marcha y el funcionamiento de los tres escenarios analizados, que suponen inversiones de inicio. La cuantía de este coste inicial viene determinada por la inversión que conlleva cada uno de los escenarios que aquí se han analizado y que se presentan a continuación.
- **Gastos generados a las administraciones y costes sociales.** Suponen costes para la administración como consecuencia de las situaciones de desprotección graves que se producen en cada caso en función del escenario adoptado.

Las variaciones en estos gastos vienen determinadas por la mayor o menor inversión realizada en los costes iniciales del funcionamiento del modelo (apartado A), ya que se relacionan con la efectividad de los escenarios a la hora de reducir casos de desprotección.

En este análisis, la **tasa de descuento social** utilizada **ha sido del 5%**, atendiendo a diferentes fuentes bibliográficas. Esta tasa permite calcular cuánto vale realmente el dinero y los beneficios en el futuro, todo ello comparándolo con su valor actual. Refleja el hecho de que, por lo general, se prefiere tener dinero ahora que en el futuro. Usando esta tasa, se ajustan los costos y beneficios futuros para que se pueda comparar de manera justa con lo que valen en la actualidad.

Cuando la tasa de descuento es baja, significa que se da mucho valor a los beneficios y costos futuros, lo que puede hacer que los proyectos a largo plazo parezcan más atractivos. Por otro lado, si la tasa de descuento es alta, reduce el valor de los beneficios y costos futuros, haciendo que los proyectos a corto plazo parezcan más favorables.



## ESCENARIO DE BASE (MODELO HABITUAL)

En este escenario los **costes del modelo se mantienen estables en el tiempo**, en base a la inversión que ya se venía realizando en los diferentes municipios para trabajar en cuestiones de infancia y adolescencia. Este escenario se basa en **el “modelo habitual”** de trabajo de los municipios, y pone el foco en responder a situaciones de desprotección cuando estas ya son manifiestas, sin incidir en actuaciones preventivas y de detección precoz. Estos costes (tipo A) se centran en tres aspectos:

1. Actuaciones en materia de infancia y adolescencia de los municipios;
2. Personal involucrado con esta población, y
3. La utilización de espacios físicos.

A partir de estos costes iniciales, los **gastos de las administraciones** derivados de situaciones de desprotección (costes de tipo B) en **casos graves** se calculan sobre un **escenario de estabilidad** de la situación actual. Es decir, se parte de la base de que, si no se producen cambios en la forma de actuar ni en los recursos disponibles para desarrollar las actuaciones de prevención, los casos existentes, tanto graves, como moderados y leves<sup>18</sup>, se mantendrán estables.

## ESCENARIO A (MODELO PREVENTIVO PARCIAL)

Este escenario simula un **modelo preventivo parcial**, que es una reformulación del desarrollado en este **primer año de implementación piloto** por parte de los municipios sobre el proyecto de “Protección a la infancia desde lo local”. En ese caso, serían los **municipios quienes asumiesen todos los gastos**, a diferencia de lo que ha sucedido este año (2023), donde UNICEF España asumió determinados gastos que forman parte del modelo. En concreto, los municipios **asumen los tres costes señalados en el escenario de base**, y a estos **se suman**, como consecuencia de la adopción **del modelo preventivo parcial, otros nueve gastos adicionales** (costes tipo A).

1. Actuaciones en materia de infancia y adolescencia de los municipios;
2. Personal involucrado con esta población, y
3. La utilización de espacios físicos
4. La figura de un/una referente técnico para la coordinación de la estrategia,
5. La inclusión de una figura técnica encargada de la dinamización de los espacios de participación de la infancia y la adolescencia,
6. La dedicación de tiempos de las personas involucradas en el grupo motor,
7. La dedicación de las personas que forman parte del grupo de coordinación operativa,
8. El desarrollo de actuaciones de formación clave,
9. El apoyo para el desarrollo de actuaciones de seguimiento y evaluación,
10. Actuaciones relacionadas con la sensibilización de agentes clave,
11. La utilización de una herramienta informática que promueva la participación de la infancia, y ayude a la detección de casos de desprotección.
12. La remodelación de edificios públicos para generar espacios seguros y protectores.

En algunos de los nueve gastos adicionales, la cuantía destinada **desciende con el paso de los años**, a medida que el modelo pasa a consolidarse en el municipio. Incluso, en algunos casos, se trata de inversiones que se desarrollan de manera puntual en algunas anualidades.

---

18 Por caso de riesgo leve se entiende una situación que puede ser tratada a través de los Servicios Sociales básicos de zona; por riesgo moderado el que necesita una intervención específica; y por riesgo grave el que debe ser derivado a los servicios de protección a la infancia y adolescencia autonómicos y establecer medidas de protección más severas o de forma urgente.

Cuando el foco se pone en los **gastos de tipo B**, que están **determinados** por los **casos de desprotección graves** que se producen, y las situaciones de institucionalización, se habla de un escenario con **resultados positivos, reduciendo un 20% los casos graves en un periodo de 15 años**.

La base que acompaña esta hipótesis es que, la **utilización de recursos extra** para la puesta en marcha del escenario preventivo parcial, que refuerza tanto **la prevención como la detección precoz**, a partir de perfiles clave (referente técnico, o técnico de infancia), así como la adopción de un mayor enfoque comunitario (a través del grupo motor y grupo operativo), junto al resto de actuaciones complementarias, inciden en una **mayor detección de casos leves**, que permite anticiparse a las situaciones más graves, y que contribuye al objetivo final de la **reducción casos graves y moderados**, y por tanto, en situaciones de institucionalización de niños, niñas y adolescentes.

### ESCENARIO B (MODELO PREVENTIVO TOTAL)

Este escenario simula **un modelo preventivo ideal**, en el que el municipio invierte en todos los aspectos que el modelo de UNICEF España ha planteado, y que se han visto como necesarios a lo largo del proceso de evaluación. Se señalan algunas **inversiones claves**, adicionales al escenario anterior, que permiten alcanzar unos **mejores resultados** en relación con el desarrollo de estrategias comunitarias y la reducción de casos de desprotección graves.

En este escenario se incluyen **todos los costes señalados anteriormente**, y junto a estos se añaden **cuatro costes más** (gastos tipo A):

1. Actuaciones en materia de infancia y adolescencia de los municipios;
2. Personal involucrado con esta población, y
3. La utilización de espacios físicos
4. La figura de un/una referente técnico para la coordinación de la estrategia,
5. La inclusión de una figura técnica encargada de la dinamización de los espacios de participación de la infancia y la adolescencia.
6. La dedicación de tiempos de las personas involucradas en el grupo motor,
7. La dedicación de las personas que forman parte del grupo de coordinación operativa,
8. El desarrollo de actuaciones de formación clave
9. El apoyo para el desarrollo de actuaciones de seguimiento y evaluación.
10. Actuaciones relacionadas con la sensibilización de agentes clave.
11. La utilización de una herramienta informática que promueva la participación de la infancia, y ayude a la detección de casos de desprotección.
12. La remodelación de edificios públicos para generar espacios seguros y protectores.
13. Profesionales adicionales implicados en el desarrollo de actividades preventivas.
14. Actividades formativas extra, que complementan las actividades básicas.
15. Apoyo jurídico para la resolución de dudas en las primeras fases de implementación del modelo.
16. Actividades de sensibilización y difusión generales de la estrategia, que permitan llegar a la población en su conjunto.

Al igual que sucedía antes, los costes derivados de este “escenario ideal” **sufren una reducción** con el paso de los años, puesto que algunos capítulos de gasto descienden a media que el modelo se consolida<sup>19</sup>.

19 Un ejemplo de ello es el “apoyo jurídico”, que puede reducirse a partir de que la LOPIVI y otra legislación relacionada con la temática se consoliden y se resuelvan las dudas de los primeros años de aplicación. En términos formativos también puede producirse una reducción, a medida que el conocimiento sobre lo que suponen las estrategias, se vaya asumiendo por los y las profesionales del municipio en cuestión.

Si se pone el foco en los gastos derivados de los casos de desprotección (costes tipo B), y situaciones de institucionalización, este modelo es el que **ofrece resultados más positivos** en el tiempo (reducción del 36% en casos graves en 15 años). La **hipótesis relativa a la reducción casos de este modelo** es similar a la del modelo A, con la diferencia de que, en este caso, al ser la **inversión inicial mayor**, esta repercute **directamente en una mayor reducción de casos** moderados y graves, y por tanto, en la reducción de las situaciones de institucionalización.

## RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE TAMAÑO MEDIO-GRANDE

Representando a municipios de tamaño medio-grande, se ha optado por un municipio de más de **50.000 habitantes**, que representaría **un 5% de los municipios** en España, y que agrupa **al 69,4% de la población**. En este perfil de municipios la población de menos de 18 años representa el 18% del total.

Como ya se ha adelantado, la inversión inicial del proyecto (costes tipo A), tiene un efecto sobre los casos leves, moderados y graves del municipio, en los escenarios presentados, y eso repercute en el gasto indirecto, adicional (costes tipo B). Atendiendo a la primera anualidad, los costes del escenario de base son<sup>20</sup>:

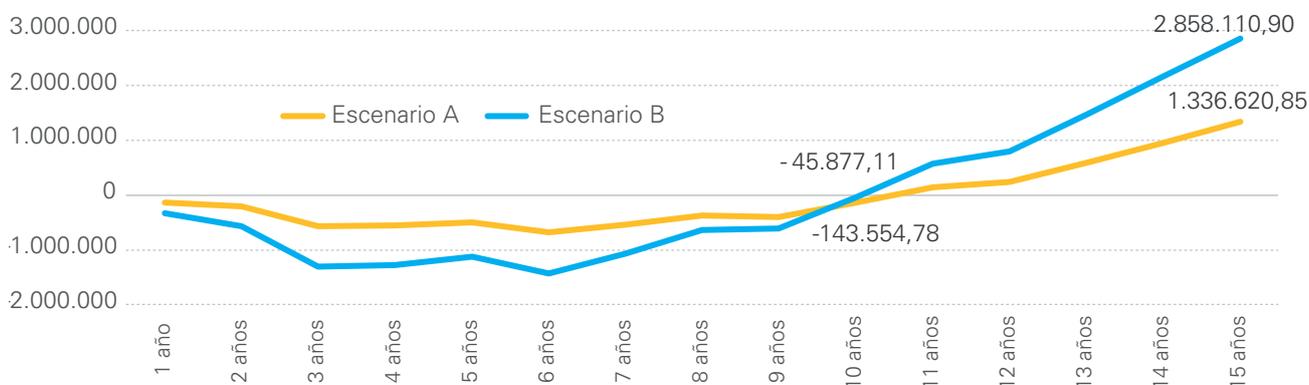
- Escenario de base: 1.670.016,76 €
- Escenario A: 1.809.888,64 € (+139.871,88 € que el escenario de base)
- Escenario B: 2.008.717,53 € (+ 338.700,77 € que el escenario de base)

El análisis muestra **resultados positivos** en los dos escenarios analizados, siendo mayor el beneficio en el escenario B, que responde al modelo preventivo total. En este caso, el **escenario A**, el modelo preventivo parcial, **supone un beneficio de 1.336.620,85 € en 15 años** respecto al escenario de referencia, mientras que **el escenario B**, con un modelo preventivo total, supone **un beneficio de 2.858.110,90 €** en este mismo marco temporal (ver tabla 1 en la página siguiente).

En ambos escenarios se aprecia claramente las **inversiones puntuales** vinculadas a la generación de **espacios seguros y protectores**, que se desarrollan en los años 3, 6, 9 y 12, y que hacen que el coste acumulado tenga un **desarrollo irregular** en esos primeros años, aunque con una **tendencia claramente ascendente**.

Aún manteniendo una tendencia similar, los **beneficios derivados del escenario B**, relativo al modelo preventivo total, **son más del doble** que en el otro escenario analizado, mostrando una preferencia en este tipo de municipios por el modelo preventivo total.

### GRÁFICO 3. Distribución de ambos escenarios durante 15 años (euros)



Fuente. Elaboración Red2Red

20 En el escenario A y B se ha tenido en cuenta el desarrollo de inversiones en inmovilizado para “generar espacios seguros y protectores” con un coste medio de 1.563€/m2. En el escenario A se adaptan 920m2, en los años 3,6,9 y 12. En el escenario B, años 3,6,9 y 12, pero se adaptan 1.840m2.

TABLA 1

## Coste para el desarrollo de las intervenciones según cada escenario

	Escenario de partida	Implementación parcial del modelo	Implementación completa del modelo
Actividades de infancia y adolescencia	1.010.616,00 €	1.010.616,00 €	1.010.616,00 €
Personal	659.400,76 €	659.400,76 €	659.400,76 €
Espacios físicos	—	—	—
Referente técnico	—	36.269,84 €	36.269,84 €
Dinamización de Infancia y Adolescencia	—	32.387,72 €	32.387,72 €
Grupo motor	—	25.005,35 €	37.804,12 €
Grupo de coordinación operativa	—	11.258,97 €	17.983,65 €
Profesionales en actividades preventivas	—	—	64.775,44 €
Actividades formativas básicas	—	3.350,00 €	3.350,00 €
Actividades formativas extra	—	—	3.350,00 €
Herramientas de infancia y adolescencia	—	2.000,00 €	70.180,00 €
Seguimiento y evaluación	—	9.600,00 €	9.600,00 €
Sensibilización a agentes clave	—	—	8.000,00 €
Apoyo jurídico	—	—	5.000,00 €
Actividades de difusión	—	20.000,00 €	50.000,00 €
Generar espacios seguros y protectores	—	1.563€ / m2	1.563€ / m2
<b>Total gasto</b>	<b>1.670.016,76 €</b>	<b>1.809.888,64 €</b>	<b>2.008.717,53 €</b>
<b>Gasto adicional inicial</b>		<b>139.871,88 €</b>	<b>338.700,77 €</b>

Fuente. Red2Red. Análisis coste beneficio del proyecto. Elaboración a partir de los datos del municipio tipo y otras estimaciones.

## ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

Este análisis busca probar si los cálculos del modelo son robustos cuando **se cambian alguna de las hipótesis** de partida. En ese sentido, se han llevado a cabo modificaciones sobre la **tasa de descuento social, la tasa de efectividad** de los modelos preventivos, y los **costes del acogimiento** familiar y residencial en base a un aumento de la estancia media en estos tipos de acogimiento.

Atendiendo al **escenario A**, relacionado con el **modelo preventivo parcial**, todos los análisis muestran **resultados positivos**, situándose el “resultado intermedio” (1.156.941,99€) en un valor muy parecido al obtenido en el análisis de referencia, que se situaba en un beneficio de 1.336.620,85 €.

En el caso del **escenario B**, modelo preventivo total, los resultados siguen siendo **positivos**, con horquillas amplias entre el escenario optimista y el conservador, pero con un resultado intermedio (1.772.088,45 €) por debajo del escenario de referencia (2.858.110,90 €) pero siendo muy positivo en ambos casos.

**TABLA 2**

### Resultados obtenidos del análisis de sensibilidad para el escenario A y B

Análisis de sensibilidad	Escenario A	Escenario B
Resultado optimista	2.743.178,51 €	5.783.760,04 €
Escenario de referencia	<b>1.336.620,85 €</b>	<b>2.858.110,90 €</b>
Resultado intermedio	1.156.941,99 €	1.772.088,45 €
Resultado conservador	289.238,54 €	135.650,63 €

Fuente. Elaboración Red2Red

## RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE TAMAÑO PEQUEÑO

Para municipios de tamaño pequeño se ha optado por aquellos de **menos de 20.000 habitantes**, que representan **el 95% de los municipios** en España y que agrupan **un 30,57% de la población** según el INE, con datos del año 2021. En este caso, la población menor de 18 años representa de nuevo alrededor del 18% del total de la población total.

En este caso, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, señala que las competencias en el ámbito de servicios sociales no recaen en los municipios, por lo que la puesta en marcha de iniciativas de esta tipología conlleva un mayor esfuerzo presupuestario para el Ayuntamiento, al ponerlo en relación con su capacidad presupuestaria.

En este sentido, tanto por el **marco competencial**, como por el **impacto positivo (en términos económicos) de la reducción de casos** de institucionalización, es esperable que otras administraciones, tanto autonómicas como supramunicipales, puedan asumir parte de las inversiones iniciales que aquí se plantean, reduciendo ese esfuerzo presupuestario inicial que deben realizar los municipios.

Al igual que sucedía antes, la inversión inicial del proyecto (costes tipo A), tiene un efecto sobre los casos leves, moderados y graves del municipio, en los escenarios presentados, y eso repercute en el gasto indirecto, adicional (costes tipo B). Atendiendo a la primera anualidad, los costes del escenario de base son<sup>21</sup>:

- Escenario de base: 1.227.759,32 €€
- Escenario A: 1.330.906,37 € (+103.147,05 € que el escenario de base)
- Escenario B: 1.379.473,75 € (+ 151.714,43 € que el escenario de base)

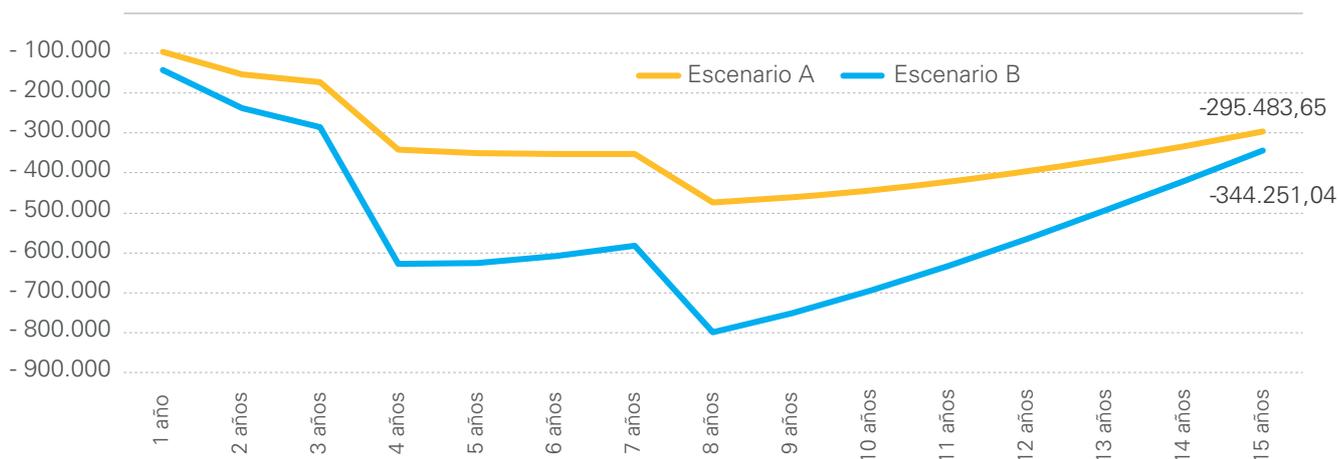
Los resultados del análisis coste-beneficio en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes son **negativos** si se analizan desde el punto de vista estrictamente económico, tanto para el escenario A como para el escenario B (ver tabla 3, en la página siguiente).

Al igual que sucedía antes, en ambos escenarios son claves las inversiones realizadas para adaptar **espacios a entornos seguros y protectores**, que se hacen en **los años 4 y 8** del modelo. Mientras el modelo preventivo parcial, escenario A, muestra unos datos finales de -295.483,65 €, en el caso del escenario B, relativo al modelo preventivo total, el resultado final es de -344.251,04 €. **La tendencia** en ambos casos **es positiva a partir del 8º año**, cuando se produce esa segunda inversión clave, y finaliza transcurridos los 15 años con amplios beneficios en ambos casos, especialmente en el escenario B, del modelo preventivo total (+75.811,04 en el año 15) en comparación con el escenario A (+36.885,14€ en el año 15).

El resultado de ambos escenarios plantea que, si se analiza en términos estrictamente económicos, el **modelo habitual es el más rentable**. No obstante, la LOPIVI incide en el desarrollo de actuaciones preventivas en materia de infancia y adolescencia, que sitúan el **modelo preventivo parcial** (escenario A) como el menos negativo de ambos, aunque la tendencia hace pensar que en un escenario más allá de los 15 años, el escenario B sería el más positivo.

#### GRÁFICO 4

##### Distribución de ambos escenarios durante 15 años (euros)



Fuente. Elaboración Red2Red

21 En el escenario A y B se ha tenido en cuenta el desarrollo de inversiones en inmovilizado para "generar espacios seguros y protectores" con un coste medio de 1.563€/m2. En el escenario A se adaptan 920m2, en los años 3,6,9 y 12. En el escenario B, años 3,6,9 y 12, pero se adaptan 1.840m2.

TABLA 3

## Coste para el desarrollo de las intervenciones según cada escenario

	Escenario de partida	Implementación parcial del modelo	Implementación completa del modelo
Actividades de infancia y adolescencia	900.000,00 €	900.000,00 €	900.000,00 €
Personal	327.759,32 €	327.759,32 €	327.759,32 €
Espacios físicos	—	—	—
Referente técnico (70% de dedicación)	—	25.388,89 €	25.388,89 €
Dinamización de Infancia y Adolescencia	—	32.387,72 €	32.387,72 €
Grupo motor	—	8.229,04 €	17.580,62 €
Grupo de coordinación operativa	—	9.760,45 €	14.611,25 €
Profesionales en actividades preventivas	—	—	—
Actividades formativas básicas	—	2.000,00 €	3.350,00 €
Actividades formativas extra	—	—	3.350,00 €
Herramientas de infancia y adolescencia	—	2.000,00 €	7.865,00 €
Seguimiento y evaluación	—	6.000,00 €	6.000,00 €
Sensibilización a agentes clave	—	—	4.000,00 €
Apoyo jurídico	—	—	3.000,00 €
Actividades de difusión	—	10.000,00 €	25.000,00 €
Generar espacios seguros y protectores	—	1.563€ / m2	1.563€ / m2
<b>Total gasto</b>	<b>1.227.759,32 €</b>	<b>1.330.906,37 €</b>	<b>1.379.473,75 €</b>
<b>Gasto adicional inicial</b>		<b>103.147,05 €</b>	<b>151.714,43 €</b>

Fuente. Red2Red. Análisis coste beneficio del proyecto. Elaboración a partir de los datos del municipio tipo y otras estimaciones.

## ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

Este análisis busca probar si los cálculos del modelo son robustos cuando **se cambian alguna de las hipótesis** de partida. En ese sentido, se han llevado a cabo modificaciones sobre la **tasa de descuento social, la tasa de efectividad** de los modelos preventivos, y los **costes del acogimiento** familiar y residencial en base a un aumento de la estancia media en estos tipos de acogimiento.

Atendiendo al **escenario A**, relacionado con el **modelo preventivo parcial**, tanto el intermedio como el conservador ofrecen resultados negativos, no así el resultado optimista. En cualquier caso, el escenario intermedio (-150.050,64 €) ofrece mejores resultados que el escenario de referencia (-295.483,65 €).

En el caso del **escenario B**, modelo preventivo total, sucede algo similar. De nuevo el escenario intermedio y conservador ofrecen resultados negativos, mientras el optimista ofrece resultados positivos. El escenario intermedio de nuevo ofrece mejores resultados que el escenario de referencia (-344.251,04 €).

**TABLA 4**

### Resultados obtenidos del análisis de sensibilidad para el escenario A y B

Análisis de sensibilidad	Escenario A	Escenario B
Resultado optimista	31.320,00 €	156.986,87 €
Resultado intermedio	-150.050,64 €	-308.765,74 €
Escenario de referencia	<b>-295.483,65 €</b>	<b>- 344.251,04 €</b>
Resultado conservador	-403.906,61 €	-648.625,06 €

Fuente. Elaboración Red2Red



## ANÁLISIS ADICIONALES SOBRE MUNICIPIOS DE TAMAÑO PEQUEÑO

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente respecto al marco competencial para municipios de menos de 20.000 habitantes, se han llevado a cabo análisis adicionales sobre la base de que algunos **costes se asumen por parte de organismos diferentes** al municipio (autonómicos o supramunicipales) cambiando los resultados considerablemente.

### Caso A. Apoyo de otras administraciones públicas

Se plantea la alternativa de que **los salarios** de dos de las **figuras clave** de este modelo se asumiesen por otras administraciones: se trataría del salario de la persona **coordinadora del proyecto** (70% de dedicación), junto a la mitad del salario de la persona que **dinamiza las actuaciones con infancia y adolescencia**. Esta situación cambiaría el resultado considerablemente, y ofrecería unos resultados positivos en ambos escenarios.

- Escenario A, modelo preventivo parcial, con un resultado de 157.711,82 €.
- Escenario B, modelo preventivo total, con un resultado de 108.944,43 €.

### Caso B Municipios que pertenecen a la Red de Ciudades Amigas de la Infancia

Para municipios que pertenecen a esta iniciativa, el salario de la persona que dinamiza **actuaciones de infancia y adolescencia ya está consolidado** en el presupuesto anual del municipio, por lo que no se consideraría un "extra" de este modelo. En caso de **no contabilizar ese gasto salarial**, los resultados también pasan a ser positivos en ambos escenarios.

- Escenario A, modelo preventivo parcial, con un resultado de 57.498,48 €.
- Escenario B, modelo preventivo total, con un resultado de 8.731,08 €.

### Caso C Municipios por encima de los 20.000 habitantes

Otro de los escenarios aparece en municipios de más de 20.000 habitantes, donde las **competencias en servicios sociales recaen en los municipios**, lo que incide en la capacidad presupuestaria del propio municipio. En este caso solo se ha modificado el **tamaño poblacional**, y aunque el municipio asumiese todos los costes, debido a sus competencias en materia de servicios sociales, los resultados serían muy positivos para el caso del **modelo preventivo total**.

- Escenario A, modelo preventivo parcial, con un resultado de -236.658,34 €.
- Escenario B, modelo preventivo total, con un resultado de 394.508,86 €.



## REFLEXIÓN FINAL RESPECTO A LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO

La conclusión principal de este análisis coste – beneficio es que el **modelo preventivo** genera un **mayor beneficio** respecto al modelo habitual en los **municipios de tamaño medio-grande**, mientras que sus efectos, en términos estrictamente económicos, son **negativos en municipios de menos de 20.000 habitantes**.

Estos resultados no obstante han de interpretarse teniendo en cuenta que el modelo ha integrado multitud de inversiones en el modelo preventivo (en ambos escenarios) que tienen un efecto notable en el incremento de los costes, mientras que a **nivel de efectos** (que implica beneficios del modelo) el análisis solo ha considerado aquellos en los que se tenía suficiente información; ofreciendo así un **escenario conservador**, que mejoraría considerablemente si se incluyeran otros efectos que **se ha optado por omitir por rigurosidad metodológica** ante la falta de información fiable. Las principales conclusiones en este sentido son:

- En el caso de **municipios de más de 50.000 habitantes**, este análisis pone claramente el foco en la necesidad de desarrollar **un modelo preventivo total (escenario B)**, que incluye todas las inversiones clave de este modelo, y que muestra resultados más rentables económicamente que el modelo habitual.
- En el caso de los municipios de **menos de 20.000 habitantes** si se hace recaer todos los costes sobre los Ayuntamientos, **ambos modelos son menos rentables** económicamente que el modelo habitual de trabajo. No obstante, la posibilidad de contar con **apoyos de otras administraciones**, debido al marco competencial, muestra mejores resultados que con el modelo habitual, tanto en el escenario A como en el B.
- Algo similar sucede cuando un municipio pertenece a la **red de Ciudades Amigas de la Infancia** y ya tiene integrados los costes salariales de la persona que dinamiza los espacios de infancia y adolescencia. Estos dos análisis muestran como pequeñas variaciones en los gastos anuales asumidos por el municipio pueden hacer que el modelo preventivo sea más rentable que el habitual.
- Finalmente, en el caso de los municipios que **superan la barrera de los 20.000 habitantes** y que, por tanto, cuentan con competencias en materia de servicios sociales, los resultados muestran que el **modelo preventivo total (escenario B)** es el más beneficioso para estos.



## 4.5. Aspectos clave para la continuidad y/o replicabilidad del modelo

Una vez realizado el repaso sobre el diseño, la implementación, la repercusión social, y el coste-beneficio de esta intervención, este último apartado se centra en exponer las claves, en la visión de los municipios, que pueden asegurar la continuidad y replicabilidad del modelo.

### ASPECTOS NECESARIOS PARA LA CONTINUIDAD DE LAS ESTRATEGIAS

Los municipios que han participado en este proyecto piloto **valoran positivamente** la posibilidad de darle **continuidad al proyecto**, aunque difiere de unos municipios a otros. Algunos muestran más señales de prolongar la implementación y otros menos, una vez finalizada esta primera etapa y con ella el apoyo de UNICEF España.

Según lo observado en el proceso de evaluación, la **viabilidad** de la continuidad del proyecto en los municipios dependerá especialmente de los siguientes puntos:

- El **mayor o menor respaldo político e institucional**, facilitando o imposibilitando la participación de profesionales en el Grupo Motor constituido, así como la incorporación de nuevos actores.
- El **apoyo económico**. La dotación de un capítulo presupuestario específico para el proyecto es fundamental.
- La **“liberación” de tiempo del personal** de la corporación para su dedicación al proyecto, evitando que esto dependa de su voluntariedad e implicación, ya que de ser así el sostenimiento sería inviable a medio o largo plazo.
- El **afianzamiento de la figura de “referente técnico”** como actor comprometido con el proyecto, ya que al desaparecer el apoyo de UNICEF España dicha persona asumirá más tareas, especialmente en términos de organización, coordinación y comunicación.
- El establecimiento de **calendarios** y la **fijación de objetivos** específicos, que delimiten las tareas a acometer.
- El mantenimiento de los **Grupos Motores** y la consolidación e institucionalización de los **espacios de trabajo comunitarios** generados a través de **normativa local**.
- La elevación a **obligación legal del cumplimiento de la LOPIVI**, junto al establecimiento de **ordenanzas municipales** que pongan foco en los avances realizados en la estrategia y fuercen a su continuidad en aquellos municipios donde se ha venido implementando.
- El desarrollo de procesos de **concienciación y sensibilización** sobre la importancia de la elaboración de **estrategias comunitarias**, con especial énfasis en las y los **responsables políticos y técnicos**, de modo que se convenzan y confíen en los beneficios de este tipo de procesos.

En cualquier caso, y más allá de la continuidad o no del proyecto en el futuro, los municipios señalan que éste ha supuesto una **experiencia positiva y enriquecedora** que sirve como base para actuaciones futuras.

## CUESTIONES PARA CONSIDERAR A LA HORA DE REPLICAR EL MODELO

Además de los puntos señalados, los municipios han identificado una serie de **elementos garantes de éxito** del modelo, así como otros **potenciales riesgos**. Todo ello pensando en la posibilidad de que otros municipios se planteen la puesta en marcha del modelo, con el objetivo de establecer una estrategia comunitaria local, que ponga el foco en la prevención y detección precoz de situaciones de desprotección para infancia y adolescencia. Entre las **variables que potencian el éxito** de la iniciativa, se encuentran las siguientes:

- 1 De nuevo aparece que la **implicación institucional**, basada principalmente en una **apuesta presupuestaria** firme y en la **dotación de personal** para garantizar un plan de trabajo a largo plazo.
- 2 Junto a ello, la presencia de la **figura de referente técnico y un equipo coordinador** que garanticen una coordinación idónea a lo largo del proyecto.
- 3 Un **compromiso de participación** real de todas las **áreas municipales**, garantizando una **visión integral** en la intervención y evitando así que sólo se impliquen aquellas áreas más sensibilizadas.
- 4 La **formación y sensibilización** sobre la LOPIVI y el enfoque comunitario, especialmente entre los responsables políticos.
- 5 La **generación de un espacio de trabajo compartido**, el conocimiento entre áreas y la unificación de lenguaje y herramientas.
- 6 La **implicación de niños, niñas y adolescentes** como parte activa y sujetos con capacidad decisoria dentro de la estructura de funcionamiento.
- 7 El establecimiento de un **sistema de seguimiento y evaluación continua**.
- 8 La necesidad de **entender y comprender** las implicaciones de adoptar un **enfoque comunitario y de derechos** de la infancia. Nuevamente, esto se hace especialmente relevante entre los responsables políticos.

Del otro lado, los principales **riesgos** que pueden suponer obstáculos en el desarrollo de estas iniciativas son los siguientes:

- Que la puesta en marcha recaiga en el **interés de una única persona**, lo cual condiciona la sostenibilidad del modelo en caso de que se produzca un cambio de rol o responsabilidades; lo que a su vez mermaría su visión integral.
- Que la estrategia no se visualice **de manera clara en el municipio**, así como el trabajo que conlleva.
- Que la estrategia no se visualice como un **proceso a largo plazo**. Es necesario concienciar sobre la idea de que los cambios de fondo, más estructurales y sobre la ciudadanía, tendrán impacto a largo plazo. A la par que a corto plazo se producirán los cambios organizativos y estructurales ya mencionados, que serán la base para que el resto ocurra.
- Teniendo en consideración todo lo mencionado, cabe afirmar que **el modelo cuenta con un notable potencial de replicabilidad**.

# 5.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

## 5.1. Conclusiones

La **principal conclusión** que surge de todo el proceso de evaluación desarrollado en el año 2023 es que el proyecto impulsado por UNICEF España ha conseguido generar **un modelo que responde positivamente a los objetivos previstos** en su formulación.

Se trata de un proyecto **pertinente**, que ha formulado un **modelo general** para guiar a los municipios hacia estrategias comunitarias locales, permitiendo además que cada una se **adapte a las necesidades** de cada municipio, y que **logra resultados clave** a corto plazo que deben suponer el punto de partida para procesos de cambio a medio y largo plazo. Todo ello acompañado por **resultados positivos en materia económica**, especialmente en municipios donde residen más de 20.000 personas.

Esta **experiencia piloto** en la aplicación del modelo, desarrollado por 10 municipios, ha permitido poner en marcha **estrategias comunitarias a nivel local**, que han supuesto **una oportunidad clave** para los municipios, y que han facilitado un proceso de cambio en relación con la protección de la infancia y la adolescencia desde un enfoque comunitario, preventivo, atendiendo a los derechos de la infancia y adolescencia, y en línea con lo que marca la LOPIVI.

Además, esta experiencia ha servido para **identificar multitud de aspectos** que **influyen en el éxito** de la aplicación del modelo, y que es necesario tener en cuenta a la hora de trasladarlo a la realidad de los municipios: asegurar la existencia de figuras clave, la flexibilidad del modelo y las estrategias, participación de múltiples agentes en estructuras estables, así como conocer lo que conlleva el trabajo desde un enfoque comunitario, entre otras cuestiones.

A consecuencia del desarrollo de esta experiencia piloto también se han identificado **cambios en los municipios**, tanto en **la adquisición de conocimientos** por parte de las y los profesionales (análisis contrafactual), como **cambios clave** para continuar trabajando desde **una perspectiva comunitaria, preventiva** y en **defensa de los derechos** de la infancia y adolescencia. Se trata de cambios que tienen que ver con la mejora de la coordinación, de la comunicación, la ruptura de estereotipos entre profesionales, un lenguaje común y mayor conocimiento de los protocolos; transformaciones que conforman un mayor trabajo multidisciplinar.

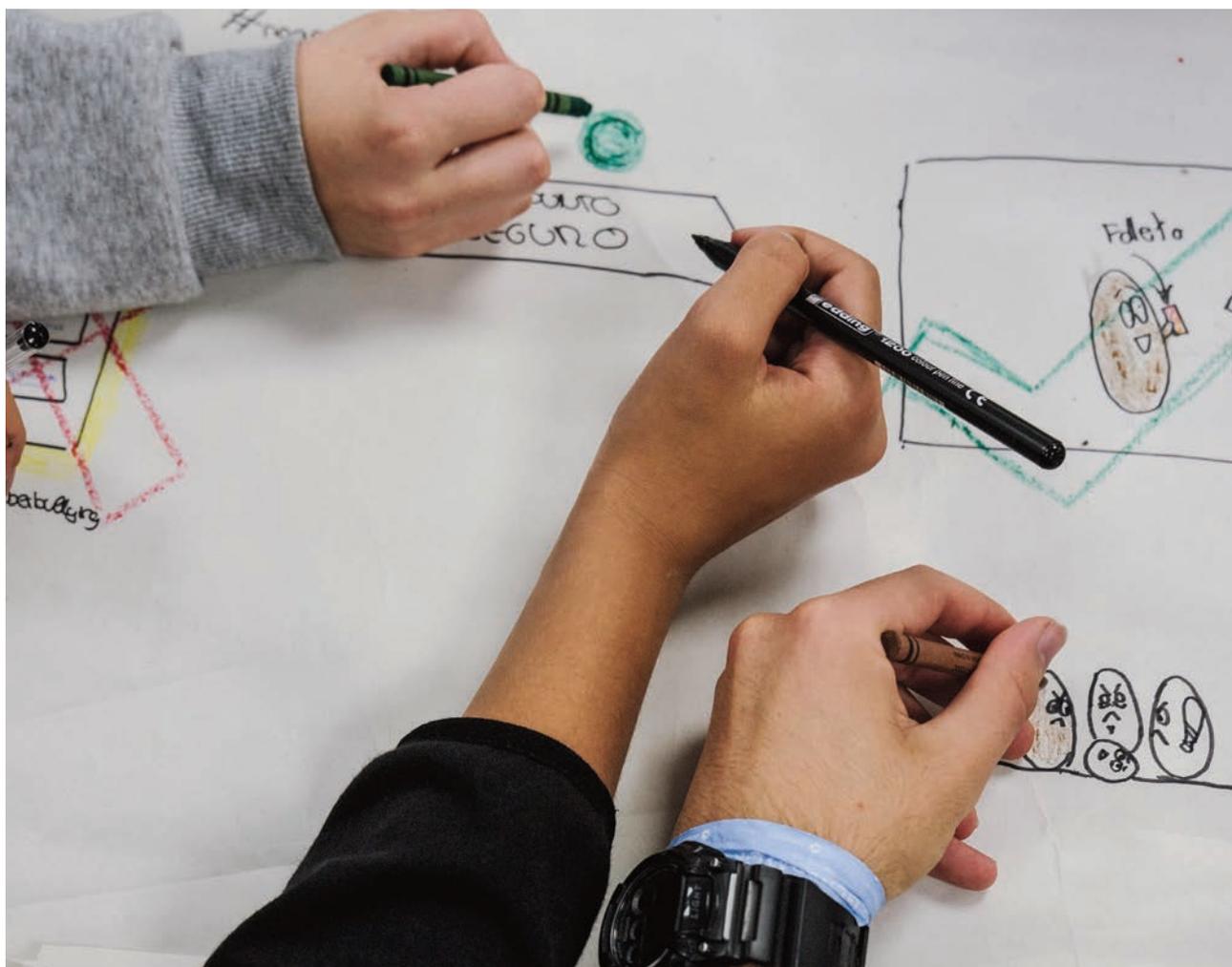
A la vista de lo anterior, se puede señalar que se trata de **un proyecto que alcanza resultados positivos**, que incide en la mejora de la situación de la infancia y la adolescencia, trabajando para ello desde un enfoque preventivo y comunitario, y atendiendo a los **derechos de la infancia**.

Por otro lado, este proyecto se enmarca perfectamente en **el actual marco normativo**, regulado a través de **la LOPIVI**, que incide en el desarrollo de actuaciones de protección de la infancia y la adolescencia desde un **trabajo multisectorial**, con un **enfoque preventivo** y de detección precoz, atendiendo a un **enfoque de derechos**, y haciendo que **los niños, niñas y a adolescentes sean agentes activos** de estas actuaciones.

Junto al enfoque de derechos que promueve este proyecto, y el marco normativo que lo avala, surge el **aspecto económico**. Esta evaluación ha evidenciado que, para municipios de **más de 20.000 habitantes**, que suponen el 5% de los municipios, pero agrupan al 70% de la población en España, **el modelo preventivo (escenario B) es más rentable económicamente** que el modelo de trabajo habitual.

En municipios de **menos de 20.000 habitantes** esta **rentabilidad económica no se aprecia** con el modelo preventivo, pero **el marco normativo** incide en avanzar en este tipo de proyectos. En ese sentido, el análisis de alternativas que muestran **un apoyo por parte de otras administraciones**, diferente a la municipal, en las que recae en marco competencial y que permite aprovechar la economía de escala, muestran **resultados considerablemente diferentes**, donde el modelo preventivo sí que muestra resultados positivos.

Todo lo anterior permite concluir que se está ante un modelo que **genera oportunidades para la administración pública**, tanto local, como autonómica y estatal, en la medida que ofrece un **modelo consolidado**, que responde al **marco normativo actual**, que refuerza el **enfoque de derechos** de la infancia, y que **económicamente es rentable** en la mayor parte de los escenarios analizados.



## 5.2. Recomendaciones

Junto a las conclusiones anteriores, el proceso de evaluación actual también ha **planteado algunas recomendaciones** que inciden en el modelo general, y que ayudan al proceso de revisión definitiva, formando parte del proceso de iteración número 3. No obstante, es importante señalar que el apartado 4.5 de este documento, “Aspectos clave para la continuidad y/o replicabilidad del modelo”, incide de manera directa en cuestiones específicas a tener en cuenta como recomendaciones a considerarse en el modelo.

### RECOMENDACIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA PILOTO EN LOS 10 MUNICIPIOS

En este caso se trata de recomendaciones surgidas de la experiencia práctica de los 10 municipios en el primer año de implementación.

1. Hacer conscientes a los **municipios** desde el inicio de que su participación requiere de una **inversión de recursos, tanto humanos y económicos**. En ese sentido, el análisis coste – beneficio integra **las principales partidas de gasto** que deben de tenerse en cuenta en función del escenario seleccionado.
2. Es necesario ser conscientes de que la estrategia también **necesita tener la flexibilidad para adaptarse** a las necesidades, circunstancias y momentos por los que pase el municipio y su equipo de gobierno a lo largo de todo el proceso (corto, medio y largo plazo).
3. Debido a la importancia de los perfiles profesionales implicados, se recomienda un **proceso de reflexión bianual**, en el que se haga balance de los perfiles implicados y se valoren entradas y salidas de distintos perfiles.
4. Que los municipios sepan desde un inicio que la **coordinación con otras administraciones y agentes** clave es imprescindible para el correcto desarrollo de la iniciativa, que tiene en su base un enfoque comunitario.
5. **Acreditar las formaciones** recibidas por profesionales como un método eficaz para dotar de valor e interés su participación en la estrategia. Relacionado con lo anterior, se ha de asumir que habrá **movilidad entre las y los profesionales** que participen. En ese sentido, es importante que las personas que formen parte de las estructuras de gobernanza tengan al menos cierta estabilidad laboral; y, por otro, que la participación no esté asignada a una persona específica, sino que sea un equipo/área/departamento quien asuma el compromiso.
6. Relacionado con la participación de otros u otras profesionales del equipo/área/departamento, es clave que los municipios **definan y desarrollen actuaciones de formación o sensibilización internas** sobre los contenidos en los que se trabaja desde la estrategia.
7. Establecer mecanismos para que se produzca una **transferencia del conocimiento** generado en las estrategias. Esto es especialmente relevante cuando el proceso de evaluación ha evidenciado que las y los profesionales que forman parte del proyecto están adquiriendo conocimientos, pero que estos no se están trasladando, en este primer año, a otros y otras profesionales de los equipos municipales.

8. Pensar y profundizar en actuaciones que permitan **llegar a agentes sociales** que hasta ahora no se han involucrado, así como para **implicar a las familias**.
9. Se plantea la posibilidad de incluir en el “documento de compromiso” inicial, del paso 0, una mención que **explícite el interés** por tratar de **generar ordenanzas o normativas** a nivel local, a partir de lo generado en la estrategia, que permita dotar al proyecto de ese reconocimiento a nivel institucional; pero lo más importante, que se visualice como algo que el municipio ha asumido entre sus obligaciones.
10. Reforzar la importancia y necesidad **de sistemas de monitoreo y evaluación** en los municipios. Realizar formaciones en Teoría del Cambio.
11. **Reducir el sesgo de género** de los espacios de gobernanza donde hay fundamentalmente mujeres. Una posible vía sería el establecimiento de cuotas en la participación en el Grupo Motor.
12. En línea con la recomendación señalada en el paso 2, se plantea la necesidad de **reforzar el rol que los Consejos Locales de Participación de Infancia y Adolescencia** desarrollan en el marco de estas estrategias, potenciando su participación, pero también los conocimientos respecto a la LOPIVI y sus novedades.
13. Se recomienda considerar **la herramienta Kanjo** como una herramienta real y útil en el desarrollo de estas estrategias comunitarias, a la vista de esta experiencia piloto, en la medida que favorece la detección precoz y ha sido valorada positivamente por todos los agentes implicados.
14. Tener en cuenta **los riesgos** identificados por los municipios a la hora de iniciar una estrategia comunitaria, en especial aquellos que no se han cubierto con las recomendaciones anteriores, como el tener en cuenta que la puesta en marcha del proyecto **no puede recaer en el interés de una única persona**.



unicef  | para cada infancia