

Entre lo educativo y lo asistencial: la educación infantil en España como espacio de gobernanza multinivel. Una aproximación desde la sociología de la infancia

Jesús Gutiérrez VillaltaUniversidad de Castilla-La Mancha  <https://dx.doi.org/10.5209/soci.107199>

Recibido: 20 de enero de 2026 • Aceptado: 7 de mayo de 2026

Resumen: Este artículo analiza la educación infantil en España (0-3 años) desde la perspectiva de la sociología de la infancia, centrándose en las tensiones que caracterizan este espacio de gobernanza multinivel. El primer ciclo de educación infantil constituye un caso paradigmático de competencia difusa donde convergen las atribuciones del Estado central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, generando un mosaico heterogéneo de modelos y coberturas. El trabajo aborda tres ejes analíticos fundamentales: la histórica tensión entre lo educativo y lo asistencial en la atención a la primera infancia; el problema de la equidad territorial que genera profundas desigualdades educativas en el acceso al servicio; y la cuestión de la participación y la voz de la infancia en las políticas públicas que le afectan. Frente a los enfoques economicistas centrados en la rentabilidad futura, se propone una perspectiva que reconoce a los niños como actores sociales plenos y sitúa su bienestar presente como eje central. El análisis incorpora el marco de la Garantía Infantil Europea y cuestiona los supuestos que subyacen a los diferentes modelos de atención, planteando la necesidad de superar la lógica adultocéntrica que ha caracterizado el diseño de estas políticas.

Palabras clave: Educación infantil, sociología de la infancia, primera infancia, gobernanza multinivel, desigualdades educativas.

PT Entre o educativo e o assistencial: a educação infantil em Espanha como espaço de governança multinível. Uma aproximação desde a sociologia da infância

Resumo: Este artigo analisa a educação infantil em Espanha (0-3 anos) a partir da perspetiva da sociologia da infância, centrando-se nas tensões que caracterizam este espaço de governança multinível. O primeiro ciclo de educação infantil constitui um caso paradigmático de competência difusa onde convergem as atribuições do Estado central, das comunidades autónomas e dos municípios, gerando um mosaico heterogéneo de modelos e coberturas. O trabalho aborda três eixos analíticos fundamentais: a histórica tensão entre o educativo e o assistencial na atenção à primeira infância; o problema da equidade territorial que gera profundas desigualdades educativas no acesso ao serviço; e a questão da participação e da voz da infância nas políticas públicas que lhe afetam. Face às abordagens economicistas centradas na rentabilidade futura, propõe-se uma perspetiva que reconhece as crianças como atores sociais plenos e situa o seu bem-estar presente como eixo central. A análise incorpora o enquadramento da Garantia Infantil Europeia e questiona os pressupostos subjacentes aos diferentes modelos de atenção, colocando a necessidade de superar a lógica adultocêntrica que tem caracterizado o desenho destas políticas.

Palavras-chave: Educação infantil, sociologia da infância, primeira infância, governança multinível, desigualdades educativa.

ENG Between the Educational and the Welfare-Oriented: Early Childhood Education in Spain as a Space of Multilevel Governance. An Approach from the Sociology of Childhood

Abstract: This article analyzes early childhood education in Spain (0-3 years) from the perspective of the sociology of childhood, focusing on the tensions that characterize this space of multilevel governance. The first cycle of early childhood education constitutes a paradigmatic case of diffuse competence where the attributions of the central State, autonomous communities, and municipalities converge, generating a heterogeneous mosaic of models and coverage. The work addresses three fundamental analytical axes: the

historical tension between the educational and the welfare-oriented in early childhood care; the problem of territorial equity that generates profound educational inequalities in access to the service; and the question of participation and the voice of childhood in the public policies that affect them. In contrast to economic approaches centered on future profitability, a perspective is proposed that recognizes children as full social actors and places their present well-being as the central axis. The analysis incorporates the framework of the European Child Guarantee and questions the assumptions underlying the different models of care, raising the need to overcome the adult-centric logic that has characterized the design of these policies.

Keywords: Early childhood education, sociology of childhood, early childhood, multilevel governance, educational inequalities.

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco teórico: la Sociología de la Infancia. 2.1. El surgimiento de un nuevo paradigma. 2.2. Principales corrientes teóricas. 2.3. La construcción social de las necesidades infantiles. 2.4. Concepciones, territorios y voces: tres planos de tensión. 3. Primer Eje: la tensión entre lo educativo y lo asistencial. 3.1. Genealogía de una ambivalencia. 3.2. El reconocimiento normativo del carácter educativo. 3.3. La persistencia de la lógica asistencial. 4. Segundo Eje: equidad territorial y gobernanza multinivel. 4.1. El modelo competencial español. 4.2. El papel de los ayuntamientos. 4.3. Las comunidades autónomas: diecisiete modelos. 4.4. El impacto del Plan de Recuperación. 4.5. Desigualdades territoriales. 5. Tercer Eje: la voz de la infancia en las políticas públicas. 5.1. El derecho a ser escuchado. 5.2. Las paradojas de la participación en la primera infancia. 5.3. La participación familiar como sustituto. 5.4. El bienestar presente como criterio de evaluación. 6. Discusión. 7. Conclusiones. 7.1. Sobre la tensión entre lo educativo y lo asistencial. 7.2. Sobre la equidad territorial. 7.3. Sobre la voz de la infancia. 7.4. Limitaciones del estudio y líneas de investigación futura. 7.5. Hacia un nuevo pacto social por la primera infancia. 8. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Gutiérrez Villalta, J. (2026). Entre lo educativo y lo asistencial: la educación infantil en España como espacio de gobernanza multinivel. Una aproximación desde la sociología de la infancia. *Sociedad e Infancias*, 10(1), 151-163. <https://dx.doi.org/10.5209/soci.107199>

1. Introducción

La educación infantil constituye uno de los ámbitos de política pública donde con mayor claridad se manifiestan las tensiones propias de los sistemas de gobernanza multinivel. En el caso español, el primer ciclo de esta etapa educativa, que comprende desde el nacimiento hasta los tres años, representa un caso paradigmático de lo que podríamos denominar una competencia difusa, por ser un espacio institucional donde convergen, y en ocasiones colisionan, las atribuciones del Estado central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, sin que exista una delimitación nítida de responsabilidades ni, lo que resulta más significativo desde una perspectiva sociológica, un consenso sobre la propia naturaleza del servicio que se presta.

Esta indefinición no es meramente administrativa. Tras ella subyace una cuestión de mayor calado: ¿qué es la educación infantil en el tramo 0-3 años? ¿Un servicio educativo orientado al desarrollo integral de la primera infancia? ¿Una prestación asistencial dirigida a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar? ¿Una herramienta de política social para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza? La respuesta a estas preguntas no es unívoca, y las diferentes administraciones han operado históricamente desde concepciones distintas, generando un mosaico heterogéneo de modelos, coberturas y condiciones de acceso que difícilmente puede explicarse atendiendo únicamente a variables económicas o demográficas.

El presente trabajo propone abordar esta problemática desde la perspectiva de la sociología de la infancia, una disciplina que, como ha señalado Gaitán Muñoz (2006a), nace precisamente de una insatisfacción con las explicaciones convencionales sobre la vida de los niños y su consideración en el conjunto de las ciencias sociales. Frente a los enfoques tradicionales que han conceptualizado la infancia como un estadio preparatorio hacia la vida adulta, la nueva sociología de la infancia propone considerar a los niños como actores sociales plenos y a la infancia como una categoría estructural permanente de la sociedad, atravesada por las mismas dinámicas de poder, desigualdad y conflicto que afectan a otros grupos sociales.

Esta perspectiva resulta especialmente fértil para analizar las políticas de atención a la primera infancia por varias razones. En primer lugar, porque permite superar el enfoque predominantemente economicista que ha dominado el debate público sobre la educación 0-3, centrado en cálculos de rentabilidad futura: tasas de retorno de la inversión en capital humano, efectos sobre el rendimiento académico posterior, impacto en la empleabilidad femenina; para incorporar una dimensión frecuentemente obviada: el bienestar presente de los niños y niñas que son destinatarios de estas políticas. Como han argumentado Gaitán y Liebel (2011), las políticas públicas dirigidas a la infancia tienden a diseñarse e implementarse para los niños pero rara vez con ellos, reproduciendo una lógica adultocéntrica que los convierte en objetos de intervención antes que en sujetos de derechos.

La Garantía Infantil Europea, establecida mediante la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo y desarrollada en España a través del Plan de Acción Estatal (2022-2030), sitúa el acceso a la educación y atención a la primera infancia como uno de los cinco ámbitos prioritarios para combatir la pobreza infantil. El diagnóstico que acompaña a este Plan es elocuente: reconoce que el derecho a la educación no está

garantizado en el primer ciclo de educación infantil y que las desigualdades territoriales en la oferta de plazas públicas constituyen un factor de inequidad que afecta desproporcionadamente a las familias en situación de mayor vulnerabilidad.

En segundo lugar, la sociología de la infancia ofrece herramientas conceptuales para comprender cómo las definiciones de las necesidades infantiles son construcciones sociales que varían según contextos históricos, culturales e institucionales. El trabajo seminal de Woodhead (1990) mostró cómo la psicología del desarrollo había contribuido a naturalizar determinadas concepciones de las necesidades de los niños que, en realidad, respondían a valores y prácticas culturalmente situados. En el ámbito que nos ocupa, esta perspectiva invita a interrogar críticamente los supuestos que subyacen a los diferentes modelos de atención a la primera infancia.

En tercer lugar, el enfoque de la sociología de la infancia permite situar el análisis de las políticas educativas en el marco más amplio del orden generacional (Wintersberger, 2006) que estructura las relaciones entre grupos de edad en las sociedades contemporáneas. Desde esta óptica, el Estado de Bienestar no es un sistema neutro de redistribución de recursos, sino un mecanismo que reproduce o transforma las relaciones de poder entre generaciones. La pregunta relevante no es solo cuántos recursos se destinan a la infancia, sino cómo se distribuyen, quién decide sobre ellos y qué concepción de la infancia subyace a esas decisiones.

El trabajo se estructura en torno a tres ejes analíticos. El primero aborda la tensión entre lo educativo y lo asistencial que ha caracterizado históricamente la atención a la primera infancia en España. El segundo se centra en el problema de la equidad territorial que genera el actual modelo de gobernanza multinivel. El tercero interroga la cuestión de la participación y la voz de la infancia en las políticas que le afectan. Una aclaración metodológica resulta pertinente: este trabajo no se basa en investigación empírica primaria sino en el análisis de fuentes secundarias, normativa, documentos de política pública, informes de organismos nacionales e internacionales y literatura académica. Su pretensión es fundamentalmente teórico-analítica: ofrecer un marco interpretativo que permita comprender las tensiones y contradicciones del modelo español de atención a la primera infancia.

2. Marco teórico: la Sociología de la Infancia

2.1. El surgimiento de un nuevo paradigma

La sociología de la infancia, tal como la conocemos hoy, emerge a finales de la década de 1980 como respuesta a una doble insatisfacción. Por un lado, la constatación de que la sociología clásica había prestado escasa atención a la infancia como objeto de estudio autónomo, relegándola a un lugar subsidiario dentro del análisis de instituciones consideradas más relevantes, la familia, la escuela, el sistema de estratificación social. Por otro, la crítica al predominio de la psicología del desarrollo como disciplina hegemónica en el estudio de los niños, cuyo enfoque individualista y orientado hacia la maduración biológica había oscurecido la dimensión social y estructural de la experiencia infantil.

Como ha señalado Gaitán Muñoz (2006b), la ausencia de los niños en la teoría sociológica clásica no era casual, sino que respondía a supuestos profundamente arraigados sobre la naturaleza de la infancia y su relación con el orden social. Los niños aparecían en el discurso sociológico fundamentalmente como receptores pasivos de los procesos de socialización, como materia prima sobre la que operaban las instituciones adultas para producir futuros miembros competentes de la sociedad. Esta concepción, que Corsaro (2011) ha denominado “el modelo determinista de la socialización” presentaba a los niños como seres incompletos, carentes de las capacidades necesarias para participar de pleno derecho en la vida social, y cuyo interés residía principalmente en lo que llegarían a ser, no en lo que eran.

La obra colectiva editada por James y Prout en 1990, *Constructing and Reconstructing Childhood*, suele citarse como el texto fundacional del nuevo paradigma. Lo que esta obra aportó fue, fundamentalmente, una formulación programática de los principios que debían orientar una sociología de la infancia con entidad propia. Gaitán Muñoz (2006a) ha sintetizado estos principios: la infancia es una construcción social que varía según contextos históricos y culturales; constituye una variable del análisis social que no puede separarse de otras como el género, la clase o la etnia; las relaciones sociales y las culturas infantiles merecen ser estudiadas por sí mismas; los niños deben ser considerados como agentes activos en la construcción de sus propias vidas.

En el ámbito hispanohablante, la recepción de este nuevo paradigma fue relativamente tardía, pero ha experimentado un desarrollo notable en las dos últimas décadas. En España, la creación del Grupo de Sociología de la Infancia y la Adolescencia (GSIA), la consolidación de la revista *Sociedad e Infancias* y la incorporación de asignaturas específicas en diversos grados universitarios evidencian un proceso de institucionalización creciente. En América Latina, la sociología de la infancia ha encontrado un terreno particularmente fértil, enriquecida por su diálogo con tradiciones de pensamiento propias. Autoras como Pavez Soto (2012) han señalado la necesidad de descolonizar los estudios de infancia, cuestionando la pretensión de universalidad de categorías elaboradas en contextos del Norte global.

2.2. Principales corrientes teóricas

La sociología de la infancia no constituye un cuerpo teórico homogéneo sino un campo atravesado por debates y tensiones entre perspectivas diversas. Siguiendo la clasificación propuesta por James, Jenks y Prout (1998), pueden distinguirse al menos tres grandes corrientes. La primera, de orientación estructural, analiza la infancia como una categoría permanente de la estructura social, prestando atención a cómo las condi-

ciones sociales, económicas y políticas configuran las experiencias infantiles en cada sociedad. Desde esta perspectiva, la infancia no es solo una fase transitoria del ciclo vital individual sino una categoría permanente que existe con independencia de los individuos concretos que en cada momento la ocupan.

La segunda corriente, de carácter constructivista, examina cómo las concepciones de la infancia varían según contextos históricos y culturales. Inspirada en los trabajos pioneros de Ariès (1960) y en las críticas feministas a la naturalización de las categorías de género, esta perspectiva pone de relieve el carácter socialmente construido de lo que en cada época y lugar se considera una infancia normal. Autores como Alzate Piedrahita (2003) han aplicado esta perspectiva al análisis de las concepciones de infancia en América Latina, mostrando la coexistencia de modelos diversos que responden a tradiciones culturales, religiosas y políticas diferenciadas.

La tercera corriente, desarrollada principalmente por Alanen (2001) y Mayall (2002), enfatiza las relaciones intergeneracionales y el concepto de orden generacional. Desde esta perspectiva, la infancia solo puede comprenderse en relación con otras categorías generacionales, especialmente la adultez. Los niños no son simplemente diferentes de los adultos, sino que se encuentran en relaciones de poder estructuralmente asimétricas que condicionan sus posibilidades de agencia y participación. Wintersberger (2006) ha aplicado esta perspectiva al análisis del Estado de Bienestar, mostrando cómo los sistemas de protección social incorporan un orden generacional que distribuye recursos de forma desigual entre grupos de edad.

2.3. La construcción social de las necesidades infantiles

Una de las aportaciones más significativas de la sociología de la infancia para el análisis de políticas públicas es la problematización del concepto de necesidades infantiles. El trabajo seminal de Woodhead (1990) mostró cómo las afirmaciones sobre lo que los niños necesitan para su desarrollo adecuado, presentadas habitualmente como verdades científicas objetivas derivadas de la investigación psicológica, incorporan en realidad supuestos culturales y valorativos que no son universales. Woodhead distinguía entre tres usos del concepto de necesidad: las necesidades como requerimientos para el desarrollo saludable, las necesidades como expresión de demandas infantiles y las necesidades como prescripciones sobre lo que los adultos consideran bueno para los niños.

Esta perspectiva crítica resulta directamente aplicable al análisis de las políticas de atención a la primera infancia. Como ha señalado Brailovsky (2019) para el contexto argentino, los discursos sobre la educación de los niños pequeños están atravesados por concepciones históricamente variables sobre lo que constituye una buena infancia y una buena crianza que, lejos de ser neutrales, reflejan posiciones de clase, género y cultura. Las políticas de educación infantil no se limitan a responder a necesidades preexistentes, sino que, en buena medida, contribuyen a definir qué se considera una necesidad legítima y qué formas de satisfacerla son apropiadas.

En el contexto español, esta perspectiva invita a examinar críticamente los supuestos que subyacen a los diferentes modelos de atención a la primera infancia. ¿Por qué se considera que un niño de uno o dos años necesita asistir a una escuela infantil? Las respuestas posibles son diversas: porque necesita estimulación cognitiva temprana para optimizar su desarrollo neurológico; porque necesita socialización con pares para adquirir competencias relacionales; porque sus progenitores necesitan poder trabajar y no disponen de otras formas de cuidado; porque las familias en situación de vulnerabilidad necesitan apoyo institucional para la crianza. Cada una de estas respuestas implica una concepción distinta del niño, de la familia y de las responsabilidades públicas, y tiene consecuencias diferentes para el diseño de los servicios: las ratios de personal, los perfiles profesionales requeridos, los criterios de acceso, la organización de los espacios y los tiempos.

2.4. Concepciones, territorios y voces: tres planos de tensión

Las corrientes teóricas expuestas no constituyen meros recursos académicos abstractos, sino que ofrecen claves interpretativas específicas para comprender las tensiones que atraviesan el primer ciclo de educación infantil en España. Conviene, por tanto, explicitar cómo cada perspectiva acompaña los ejes analíticos que vertebrarán las secciones siguientes.

La perspectiva constructivista resulta especialmente pertinente para abordar el primer eje: la tensión entre lo educativo y lo asistencial. Si las concepciones de la infancia y de sus necesidades son construcciones sociales históricamente variables, la coexistencia en España de dos lógicas institucionales diferenciadas, la educativa y la asistencial, puede interpretarse como expresión de concepciones distintas del niño o niña que compiten por la hegemonía en el diseño de las políticas públicas. Como ha señalado Rodríguez Pascual (2007), la sociología de la infancia permite analizar cómo determinadas definiciones de las necesidades infantiles, que se presentan como científicas y universales, encubren opciones valorativas y políticas sobre qué tipo de atención merecen los niños y las niñas según su origen social. La persistencia de criterios de acceso que priorizan la situación laboral de los progenitores sobre indicadores de vulnerabilidad social no es, desde esta óptica, una mera inercia administrativa, sino la expresión de una concepción particular del primer ciclo como servicio de apoyo al empleo, que naturaliza una determinada definición de las necesidades infantiles en detrimento de otras posibles.

La perspectiva estructural, por su parte, ofrece herramientas analíticas fundamentales para el segundo eje: la equidad territorial y la gobernanza multinivel. Desde este enfoque, la infancia constituye una categoría permanente de la estructura social cuyas condiciones de vida están determinadas por factores que trascienden las circunstancias individuales o familiares. Gaitán Muñoz (2006b) ha insistido en que el análisis

de la infancia debe incorporar la dimensión territorial como variable estructural que configura experiencias infantiles diferenciadas. En el caso español, las profundas desigualdades en las tasas de escolarización, en los niveles de gratuidad y en los requisitos de calidad entre comunidades autónomas no son anomalías del sistema, sino expresiones de cómo el orden social, mediado por la arquitectura institucional del Estado autonómico, distribuye de forma desigual las oportunidades de los niños y niñas según su lugar de nacimiento. Esta “lotería del nacimiento”, utilizando la expresión de Ancheta Arrabal (2011), configura infancias estructuralmente diferenciadas que cuestionan la pretensión de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación.

Finalmente, la perspectiva relacional y el concepto de orden generacional desarrollado por Alanen (2001) y aplicado al Estado de Bienestar por Wintersberger (2006) resultan centrales para el tercer eje: la voz de la infancia en las políticas públicas. Si las relaciones entre adultos y niños están estructuradas por asimetrías de poder que condicionan las posibilidades de agencia y participación infantil, el análisis de las políticas de primera infancia debe interrogar críticamente los mecanismos mediante los cuales los adultos definen, en nombre de la niñez, lo que estos supuestamente necesitan. Liebel (2007) ha señalado cómo el reconocimiento formal de los derechos de participación infantil puede coexistir con prácticas institucionales que perpetúan la invisibilización de las voces de los niños y niñas. En el caso del primer ciclo de educación infantil, donde los destinatarios de las políticas carecen de las competencias comunicativas convencionales, esta tensión se agudiza: el riesgo de que las políticas se diseñen exclusivamente desde perspectivas adultas, sean estas profesionales, parentales o administrativas, resulta particularmente acusado. La sociología de la infancia, al cuestionar la naturalización de la incompetencia infantil, invita a explorar metodologías de escucha adaptadas que permitan incorporar, siquiera de forma mediada, las perspectivas de los niños y niñas.

La articulación de estas tres perspectivas permite, además, captar las interrelaciones entre los ejes analíticos. La indefinición sobre la naturaleza del servicio (primer eje) no es ajena a la fragmentación competencial (segundo eje): la ausencia de un consenso sobre qué es y para qué sirve el primer ciclo de educación infantil dificulta la construcción de un marco estatal que garantice condiciones mínimas de equidad. A su vez, la invisibilización de la voz infantil (tercer eje) se relaciona con ambas cuestiones: si los niños y niñas no son reconocidos y reconocidas como sujetos con perspectivas propias, las decisiones sobre la naturaleza y organización de los servicios quedan enteramente en manos de adultos que operan desde sus propios intereses y concepciones, sean estos conciliatorios, educativos o de control social.

El marco teórico expuesto permite formular las preguntas que guiarán el análisis en las secciones siguientes. Desde la perspectiva estructural, interrogaremos cómo las políticas de educación infantil contribuyen a configurar las condiciones de vida de la infancia como categoría social, prestando especial atención a las desigualdades en el acceso y a los mecanismos mediante los cuales el actual modelo de gobernanza multinivel reproduce o mitiga la estratificación social. Desde la perspectiva constructivista, examinaremos las concepciones de la infancia que subyacen a los diferentes modelos de atención vigentes en España. Desde la perspectiva relacional, analizaremos cómo las políticas de educación infantil configuran las relaciones entre generaciones y entre el Estado, las familias y el mercado en la provisión de cuidados a la primera infancia.

3. Primer Eje: la tensión entre lo educativo y lo asistencial

3.1. Genealogía de una ambivalencia

La historia de la atención institucional a la primera infancia en España está marcada por una tensión constitutiva entre dos lógicas que, aunque no necesariamente excluyentes, han configurado modelos organizativos, perfiles profesionales y culturas institucionales diferenciadas. Por un lado, la lógica asistencial, vinculada a los servicios sociales y orientada fundamentalmente a facilitar la incorporación de las madres al mercado de trabajo o a compensar déficits en familias consideradas problemáticas. Por otro, la lógica educativa, que concibe la atención a la primera infancia como una etapa con valor formativo propio, orientada al desarrollo integral del niño con independencia de las circunstancias laborales o sociales de su familia.

Sánchez Muliterno (2009), en su análisis histórico de la educación infantil en España, sitúa los orígenes de esta dualidad en el siglo XIX, cuando coexistían las escuelas de párvulos, con una orientación pedagógica influida por las ideas de Fröbel y Montesino, y los asilos o casas-cuna, instituciones de carácter benéfico destinadas a recoger a los hijos de las clases trabajadoras. Esta división, lejos de ser una mera diferenciación funcional, reflejaba concepciones distintas de la infancia según la clase social: mientras los niños y niñas de las clases acomodadas eran considerados sujetos de educación, los hijos e hijas de los trabajadores eran fundamentalmente objetos de custodia y, en el mejor de los casos, de moralización.

Esta dualidad se mantuvo, con diversas modulaciones, a lo largo del siglo XX. Durante el franquismo, la atención a la primera infancia quedó relegada al ámbito de la beneficencia y la asistencia social, con una presencia mínima del Estado. Como ha documentado Viñao Frago (2004), la educación preescolar no figuraba entre las prioridades del régimen. La transición democrática trajo una revalorización del primer ciclo de educación infantil, ahora vinculada a las políticas de igualdad de género y conciliación. Paradójicamente, esta revalorización reforzó la lógica asistencial al subordinar la extensión de los servicios a objetivos de política laboral más que a objetivos propiamente educativos.

3.2. El reconocimiento normativo del carácter educativo

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, LOGSE, (1990) representó un hito en el reconocimiento del carácter educativo de la atención a la primera infancia. Por primera vez,

la legislación española configuraba la educación infantil como una etapa educativa unitaria, con identidad propia, organizada en dos ciclos, el primero hasta los tres años, el segundo de tres a seis, y con objetivos, contenidos y orientaciones metodológicas específicas. Sin embargo, como han señalado diversos autores (Ancheta Arrabal, 2011), el reconocimiento normativo del carácter educativo del primer ciclo no se tradujo en un compromiso equivalente de las administraciones públicas. Mientras el segundo ciclo se fue generalizando progresivamente hasta alcanzar una cobertura prácticamente universal y gratuita, el primer ciclo quedó en una situación de indefinición.

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE, 2020) ha supuesto un avance significativo al establecer que las Administraciones públicas incrementarán progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. La disposición adicional tercera prevé la elaboración de un plan de ocho años de duración para la extensión del primer ciclo de manera que avance hacia una oferta pública suficiente y asequible con equidad y calidad y garantice su carácter educativo. El Real Decreto 95/2022 representa la concreción más acabada hasta la fecha del carácter educativo del primer ciclo. Por primera vez en la historia del sistema educativo español, se establecen enseñanzas mínimas para el tramo cero-tres años, con competencias clave, objetivos, áreas de experiencia y criterios de evaluación. El currículo se estructura en torno a tres áreas Crecimiento en armonía, Descubrimiento y exploración del entorno y Comunicación y representación de la realidad, que deben abordarse de forma globalizada e integrada. Los principios pedagógicos enfatizan el respeto a los ritmos individuales de desarrollo, la importancia del juego y la exploración como formas privilegiadas de aprendizaje, el valor de los vínculos afectivos seguros y la necesidad de una estrecha colaboración con las familias. (Real Decreto 95/2022)

3.3. La persistencia de la lógica asistencial

Pese a los avances normativos, la lógica asistencial sigue operando con fuerza en aspectos cruciales de la organización y funcionamiento del primer ciclo de educación infantil. Los criterios de baremación para el acceso a las plazas públicas constituyen un indicador revelador. En muchos territorios, estos criterios priorizan la situación de alta laboral de ambos progenitores sobre indicadores de vulnerabilidad social, lo que genera un efecto paradójico: las familias que más podrían beneficiarse de una escolarización temprana de calidad, aquellas en situación de mayor precariedad socioeconómica, son precisamente las que encuentran mayores barreras de acceso.

Como ha documentado UNICEF España (2021), la tasa de escolarización en el tramo 0-3 años presenta un marcado gradiente socioeconómico: mientras el 74% de los niños pertenecientes al quintil de renta superior están escolarizados, solo el 40% del quintil inferior lo está. Esta desigualdad, lejos de ser un efecto no buscado, es en buena medida consecuencia directa de unos criterios de acceso que priorizan la conciliación laboral sobre la compensación educativa. Los perfiles profesionales del sector reflejan también esta ambivalencia. La coexistencia de maestros con titulación universitaria especializada y técnicos de educación infantil con titulación de formación profesional evidencia una indefinición sobre la naturaleza del servicio que prestan las escuelas infantiles de primer ciclo.

Las condiciones laborales del sector constituyen otro indicador de la persistencia de la lógica asistencial. Los profesionales del primer ciclo presentan salarios significativamente inferiores a los de sus colegas del segundo ciclo, mayor precariedad contractual y menor reconocimiento social. Esta precarización resulta difícilmente compatible con la retórica del reconocimiento del carácter educativo del primer ciclo, y tiene consecuencias directas sobre la calidad de los servicios y sobre la capacidad del sector para atraer y retener a profesionales cualificados.

El debate sobre la escolarización temprana ilustra también las tensiones entre las diferentes concepciones del primer ciclo. Desde posiciones críticas con la institucionalización de los niños pequeños, autores vinculados a la psicología del apego han cuestionado la conveniencia de separar a los bebés y niños pequeños de sus figuras de cuidado primario durante periodos prolongados. Frente a estos argumentos, la sociología de la infancia ha señalado que la cuestión relevante no es si los niños pequeños deben ser escolarizados, una decisión que corresponde a las familias, sino en qué condiciones se produce esa escolarización cuando tiene lugar. La calidad de las interacciones, la estabilidad de los vínculos con los educadores, las ratios adecuadas y los entornos seguros son factores determinantes que transforman radicalmente la experiencia de los niños en las escuelas infantiles.

4. Segundo Eje: equidad territorial y gobernanza multinivel

4.1. El modelo competencial español

El sistema educativo español se configura constitucionalmente como un modelo de competencias compartidas donde el Estado establece la normativa básica y las comunidades autónomas ejercen las competencias de desarrollo normativo y ejecución. El artículo 149.1.30ª de la Constitución reserva al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución. Por su parte, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las comunidades autónomas competencias plenas en materia de educación, con respeto a las normas básicas estatales.

En el caso del primer ciclo de educación infantil, esta distribución competencial se complica por varios factores. En primer lugar, hasta fecha muy reciente, el Real Decreto 95/2022, la regulación estatal básica era prácticamente inexistente para este tramo, lo que dejaba a las comunidades autónomas un margen

de actuación casi ilimitado. En segundo lugar, la tradicional vinculación del primer ciclo con los servicios sociales ha propiciado que, en algunas comunidades autónomas, las competencias se hayan ejercido desde consejerías distintas a las de educación. En tercer lugar, la presencia histórica de los ayuntamientos como titulares de escuelas infantiles introduce un nivel adicional de complejidad que no tiene equivalente en otras etapas del sistema educativo.

4.2. El papel de los ayuntamientos

Los ayuntamientos han desempeñado históricamente un papel central en la provisión de servicios de atención a la primera infancia en España. Las primeras “guarderías” municipales surgieron en las décadas de 1960 y 1970 como respuesta a las demandas de las familias trabajadoras. Esta red municipal se expandió significativamente tras la transición democrática, desarrollándose inicialmente al margen de un marco legal claro, como una suerte de competencia impropia o voluntaria que los ayuntamientos asumían en respuesta a demandas ciudadanas no satisfechas por otras administraciones. Tardío Pato (2010) ha documentado extensamente esta evolución, señalando las tensiones derivadas de la indefinición competencial.

El panorama actual presenta notable heterogeneidad. En algunas comunidades autónomas, la red de escuelas infantiles de primer ciclo es predominantemente municipal, con financiación compartida entre ayuntamientos y gobierno autonómico. En otras, la administración autonómica ha desarrollado una red propia que coexiste con las escuelas municipales. Esta diversidad de modelos no responde a un diseño deliberado sino a sedimentaciones históricas, equilibrios políticos y decisiones coyunturales que han ido configurando paisajes institucionales muy diferentes según territorios.

4.3. Las comunidades autónomas: diecisiete modelos

La asunción de competencias educativas por las comunidades autónomas ha configurado un escenario de diversidad normativa y organizativa que resulta especialmente acusado en el primer ciclo de educación infantil. Ancheta Arrabal (2011) identificó diferencias significativas en al menos cinco dimensiones: (1) la adscripción administrativa del primer ciclo (consejerías de educación versus consejerías de servicios sociales), (2) los requisitos de autorización y funcionamiento de los centros (ratios, espacios, titulaciones), (3) la articulación entre el primer y el segundo ciclo, (4) las políticas de financiación y gratuidad, y (5) los criterios de acceso a las plazas públicas.

Las políticas de financiación y gratuidad constituyen el ámbito donde las diferencias territoriales resultan más acusadas. Comunidades como País Vasco, Navarra o Comunidad Valenciana han avanzado hacia la gratuidad universal del primer ciclo, mientras otras mantienen sistemas de precios públicos con bonificaciones variables (Alonso Pascual, 2025), resultando en cuotas que pueden superar los doscientos euros mensuales.

4.4. El impacto del Plan de Recuperación

La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 y la respuesta europea mediante el instrumento Next Generation EU han supuesto una inyección de recursos sin precedentes para la extensión del primer ciclo de educación infantil en España. El Plan de Recuperación incluye una inversión de más de 670 millones de euros destinada a la creación de nuevas plazas públicas. Según datos del Ministerio de Educación, entre 2021 y 2025 se habrían creado más de 65.000 nuevas plazas públicas de cero a tres años, lo que representa un aumento superior al 30% respecto a la situación preexistente. (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, s.f.)

Sin embargo, se han señalado limitaciones significativas. Los fondos del Plan de Recuperación son extraordinarios y limitados en el tiempo: financian la inversión inicial en infraestructuras, pero no garantizan la sostenibilidad del gasto corriente. Como han advertido diversos analistas (Fundación COTEC, 2022; FEDEA, 2023), existe el riesgo de que, una vez agotados los fondos europeos, las comunidades autónomas y los ayuntamientos no dispongan de recursos suficientes para mantener la oferta creada. Además, en algunos territorios las nuevas plazas se están creando en zonas de renta media-alta con mayor demanda solvente, mientras que los barrios y municipios con mayores índices de vulnerabilidad siguen presentando déficits de cobertura.

4.5. Desigualdades territoriales

La escolarización en el primer ciclo de educación infantil en España muestra una progresión marcadamente ascendente vinculada a la edad del menor, con una tasa neta nacional que evoluciona desde el 15% a los 0 años hasta un 71,2% a los 2 años. Este crecimiento refleja una tendencia hacia la institucionalización temprana, consolidada por la media nacional del 45,9%. No obstante, existe una profunda asimetría regional: mientras que el País Vasco (56,3%) y Galicia (56,4%) lideran la cobertura, territorios como Ceuta (23,6%) y Canarias (29,1%) presentan cifras significativamente inferiores, evidenciando una brecha de más de 30 puntos porcentuales en el acceso a estos servicios.

En el contexto internacional, España presenta un desempeño sobresaliente respecto a los Objetivos de Barcelona revisados por la Unión Europea para 2030, que fijan una meta de escolarización del 45% para esta etapa. Con el 46,0% actual, el Estado ya supera el promedio exigido, aunque el análisis pormenorizado revela que 11 comunidades autónomas, más Ceuta y Melilla, aún no alcanzan dicho umbral. Asimismo, la distribución por titularidad muestra un sistema equilibrado, donde la red pública sostiene el 53,1% del alumnado frente

al 46,9% de la red privada, aunque con variaciones extremas como el 90,3% de plazas públicas en Asturias frente al 36,1% en Andalucía, (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025).

Tabla 1. Tasa de Escolarización (Datos 2022-23) por Comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	Tasa de Escolarización
Galicia	56,40%
País Vasco	56,30%
Madrid	55,10%
Andalucía	54,00%
Rioja, La	52,90%
Cataluña	43,90%
Castilla y León	43,80%
Comunitat Valenciana	43,30%
Extremadura	40,50%
Aragón	38,30%
Castilla-La Mancha	36,50%
Melilla	35,60%
Cantabria	35,50%
Navarra	34,80%
Balears	33,00%
Canarias	29,10%
Asturias	25,50%
Murcia	24,50%
Ceuta	23,60%
Total	45,90%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indicador D1.4. en Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2026

Por su parte el informe del Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil (2021) documenta cómo los territorios con mayores índices de vulnerabilidad infantil coinciden frecuentemente con aquellos donde la oferta de servicios de atención a la primera infancia es más deficitaria, configurando una doble penalización para los niños de estos entornos. La dimensión rural de la desigualdad territorial merece atención específica. En los municipios de menor población, la escasez de demanda hace inviable económicamente el mantenimiento de escuelas infantiles convencionales, lo que deja a las familias sin alternativa a la crianza exclusivamente doméstica. La despoblación del medio rural se ve así agravada por la carencia de servicios básicos para las familias con hijos pequeños.

Desde la perspectiva de la sociología de la infancia, estas desigualdades territoriales no son meras variaciones administrativas: configuran infancias distintas según el lugar de residencia, con oportunidades desiguales de acceso a servicios que la evidencia científica considera fundamentales para el desarrollo. Esta lotería del nacimiento, determinada por una circunstancia sobre la que los niños no tienen ninguna responsabilidad, resulta difícilmente compatible con los principios de igualdad y no discriminación que consagra tanto la Constitución Española como la Convención sobre los Derechos del Niño. La Conferencia Sectorial de Educación, que reúne a representantes del Estado y las comunidades autónomas, carece de capacidad para adoptar decisiones vinculantes que garanticen estándares mínimos comunes, y la cooperación horizontal entre comunidades autónomas en este ámbito es prácticamente inexistente.

5. Tercer Eje: la voz de la infancia en las políticas públicas

5.1. El derecho a ser escuchado

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 establece en su artículo 12 el derecho de los niños a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten y a que esta opinión sea tenida debidamente en cuenta. (Naciones Unidas, 1989). El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 12 (2009), ha desarrollado extensamente las implicaciones de este derecho, señalando que debe aplicarse también a los niños más pequeños, adaptando los métodos de escucha a sus capacidades evolutivas. El reconocimiento del derecho de los niños a expresar su opinión representa una transformación profunda en la concepción jurídica de la infancia, que pasa de ser objeto de protección a ser también sujeto de derechos.

En España, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio (LOPVI), de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ha reforzado el marco normativo sobre el derecho a ser escuchado. Sin embargo, la implementación efectiva de estos derechos de participación ha resultado problemática: los mecanismos institucionales diseñados para dar voz a los niños corren el riesgo de convertirse en ejercicios simbólicos sin impacto real en las decisiones que afectan a sus vidas. Aplicada al ámbito de las políticas de educación infantil, la cuestión de la participación plantea interrogantes incómodos: ¿en qué medida las políticas incorporan la perspectiva de los propios niños? La respuesta, previsiblemente, es que apenas lo hacen.

5.2. Las paradojas de la participación en la primera infancia

Los niños de cero a tres años, por su propia condición evolutiva, no pueden participar en los procesos deliberativos convencionales mediante los cuales se diseñan las políticas públicas. Sin embargo, esto no significa que la cuestión de la agencia infantil sea irrelevante en este ámbito. Por un lado, existen metodologías de investigación, observación participante, análisis de las interacciones, atención a las formas de comunicación no verbal, que permiten acceder a las experiencias y preferencias de los niños pequeños sin reducirlos a objetos de estudio. Clark (2005) ha desarrollado el denominado enfoque mosaico que combina múltiples métodos para construir una imagen de las perspectivas infantiles.

Por otro lado, las políticas de primera infancia operan predominantemente desde una lógica de inversión en futuro que instrumentaliza a los niños como depositarios de expectativas adultas. Los discursos oficiales que justifican la atención a la primera infancia suelen enfatizar sus efectos diferidos: mejora del rendimiento académico posterior, incremento de la empleabilidad futura, reducción de la delincuencia juvenil. Esta orientación futurista, como la ha denominado Gaitán Muñoz (2010), tiende a subordinar el bienestar presente de la infancia a cálculos de rentabilidad diferida que, además, distribuyen desigualmente sus beneficios según la posición social de origen.

5.3. La participación familiar como sustituto

Ante las dificultades para articular la participación directa de los niños pequeños, las políticas de educación infantil han tendido a canalizar la representación de los intereses infantiles a través de sus familias. Sin embargo, el supuesto de que los intereses de los niños coinciden siempre con los de sus familias es cuestionable: existen situaciones en que los intereses de unos y otros no son coincidentes. Más aún, las familias no constituyen un colectivo homogéneo: sus demandas hacia los servicios de educación infantil varían según su posición social, su situación laboral, sus concepciones sobre la crianza y sus recursos culturales.

Garreta Bochaca (2008), en su análisis de las asociaciones de madres y padres, documentó cómo estas organizaciones presentan sesgos de clase significativos: las familias de mayor capital cultural y económico están sobrerrepresentadas, mientras que las de sectores populares, las de origen inmigrante o las monoparentales participan en mucha menor medida. Estos sesgos se reproducen en los órganos de participación institucional, configurando una participación selectiva que no representa adecuadamente la diversidad de situaciones familiares ni la pluralidad de experiencias infantiles. Llobet (2012) ha señalado cómo la mediación familiar puede operar como un mecanismo de exclusión de las voces infantiles antes que como un canal para su expresión.

5.4. El bienestar presente como criterio de evaluación

Una implicación práctica del enfoque de la sociología de la infancia para las políticas de educación infantil es la necesidad de incorporar indicadores de bienestar presente y no solo de resultados futuros, en la evaluación de los servicios. Si los niños son sujetos de derechos en el presente, la calidad de los servicios que reciben debe medirse, al menos en parte, por su impacto sobre su bienestar actual: su felicidad, su seguridad emocional, su disfrute de las actividades, la calidad de sus relaciones con adultos y pares.

Casas (2010), pionero en España de los estudios sobre bienestar infantil, ha desarrollado instrumentos para medir la satisfacción vital y el bienestar subjetivo de niños y adolescentes. Su trabajo muestra que los niños son informantes fiables sobre su propio bienestar cuando se les pregunta con metodologías adaptadas. Las escalas de implicación y bienestar emocional desarrolladas por Laevers (1994) permiten evaluar el grado de implicación de los niños en las actividades y su estado emocional a través de la observación sistemática. La generalización de estos enfoques en la evaluación de las políticas de educación infantil requeriría un cambio de paradigma que desplace el foco desde los resultados medibles a largo plazo hacia las experiencias vividas por los niños en el presente.

El programa de Ciudades Amigas de la Infancia, impulsado por UNICEF España, promueve la creación de consejos de participación infantil en los municipios adheridos, aunque estos consejos suelen incluir fundamentalmente a niños mayores y adolescentes.

6. Discusión

El análisis desarrollado en las secciones precedentes, aunque organizado en tres ejes diferenciados por razones expositivas, revela una problemática de fondo que los atraviesa y articula. La tensión entre lo educativo y lo asistencial, las desigualdades derivadas de la gobernanza multinivel y la invisibilización de la voz infantil en las políticas que le afectan no son fenómenos independientes sino manifestaciones interrelacio-

nadas de una misma cuestión: la indefinición del estatuto de la primera infancia en el ordenamiento institucional español y, más profundamente, en el imaginario social que sustenta las políticas públicas.

Esta indefinición se expresa, en primer lugar, en la ambivalencia sobre la naturaleza del servicio que prestan las escuelas infantiles de primer ciclo. Como hemos mostrado, la coexistencia de lógicas asistenciales y educativas no es meramente residual, un vestigio histórico en vías de superación, sino que se reproduce activamente en las prácticas institucionales, en los criterios de acceso, en los perfiles profesionales y en las condiciones laborales del sector. El reconocimiento normativo del carácter educativo del primer ciclo, culminado en el Real Decreto 95/2022, constituye un avance significativo pero insuficiente mientras no se traduzca en transformaciones efectivas de los modelos de financiación, gestión y evaluación de los servicios.

La fragmentación competencial que caracteriza la gobernanza del primer ciclo de educación infantil puede interpretarse, desde esta perspectiva, no solo como un problema técnico de coordinación entre administraciones sino como síntoma de una falta de consenso más profunda sobre las responsabilidades públicas hacia la primera infancia. La ausencia de un marco estatal robusto que garantice condiciones mínimas de equidad territorial refleja, en última instancia, la debilidad del compromiso colectivo con los derechos de los niños más pequeños. Como ha señalado Esping-Andersen (2002), la extensión y calidad de los servicios de atención a la primera infancia constituye un indicador privilegiado del grado de desfamiliarización de los sistemas de protección social.

La invisibilización de la voz infantil en las políticas de educación infantil resulta coherente con este panorama. Si la primera infancia no ha alcanzado un reconocimiento pleno como etapa con valor propio y si las responsabilidades públicas hacia ella siguen siendo difusas y disputadas, no es extraño que los niños pequeños permanezcan ausentes de los procesos de decisión que afectan a sus vidas. La participación infantil requiere, como condición previa, el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos presentes; y este reconocimiento, aunque formalmente establecido en la normativa, no ha permeado suficientemente las prácticas institucionales.

España presenta actualmente la tasa de pobreza infantil más elevada de la Unión Europea, alcanzando el 29,2%, muy por encima de la media comunitaria, situada en el 19,3%, según datos del informe la pobreza infantil en España: evolución reciente y políticas, publicado por FUNCAS (Malo y Pinto 2025). Desde la perspectiva del orden generacional, propuesta por Wintersberger (2006), estas características revelan una distribución desigual de recursos entre grupos de edad que opera en detrimento de la infancia.

El concepto de calidad en la educación infantil también merece reflexión desde la perspectiva de la sociología de la infancia. Los indicadores de calidad más utilizados ratios de personal, metros cuadrados por niño, titulaciones requeridas son necesarios pero insuficientes. Miden condiciones estructurales que pueden facilitar una buena atención, pero no la garantizan. Los indicadores de resultados, por su parte, suelen centrarse en logros cognitivos o de rendimiento académico que reflejan la orientación futurista que hemos cuestionado. Una evaluación de la calidad coherente con los planteamientos de la sociología de la infancia debería incorporar indicadores de proceso, calidad de las interacciones, clima emocional, oportunidades de juego y exploración, e indicadores de bienestar presente, satisfacción, seguridad emocional, disfrute, que capturen las experiencias de los propios niños.

La dimensión de género atraviesa también el análisis del primer ciclo de educación infantil de forma transversal. La extensión de los servicios de atención a la primera infancia ha estado históricamente vinculada a las políticas de igualdad de género, bajo el supuesto de que facilitan la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Sin embargo, algunas voces feministas han cuestionado esta vinculación, señalando que puede reforzar una división sexual del trabajo donde la solución al problema del cuidado pasa por su externalización institucional en lugar de por una redistribución equitativa de las responsabilidades entre géneros y entre la esfera privada y la pública.

7. Conclusiones

7.1. Sobre la tensión entre lo educativo y lo asistencial

De cuanto se ha discutido se desprende, como primera conclusión, que el primer ciclo de educación infantil en España permanece atrapado en una ambivalencia constitutiva que lastra su desarrollo. La cuestión de fondo no reside ya en el reconocimiento jurídico-formal del carácter educativo del ciclo, razonablemente consolidado en el plano normativo, sino en la persistencia de inercias institucionales, financieras y profesionales que reproducen activamente la lógica asistencial heredada. Avanzar en su superación exige, por tanto, intervenir simultáneamente sobre los criterios de acceso, las cualificaciones requeridas y las condiciones laborales del sector.

La superación de esta ambivalencia requiere un compromiso político y presupuestario que trascienda las declaraciones retóricas. No basta con proclamar el carácter educativo del primer ciclo si no se destinan los recursos necesarios para garantizar ratios adecuadas, profesionales cualificados y condiciones de trabajo dignas. Tampoco basta con ampliar la oferta de plazas si los criterios de acceso siguen excluyendo a quienes más podrían beneficiarse de una escolarización temprana de calidad.

7.2. Sobre la equidad territorial

La segunda conclusión señala que la fragmentación competencial analizada se traduce en una desigualdad territorial de hecho que cuestiona la propia idea de derecho universal a la educación infantil. Mientras esta desigualdad no sea abordada como una cuestión de justicia distributiva, y no como una mera asimetría

administrativa entre administraciones, el lugar de nacimiento seguirá determinando, en proporciones moralmente difíciles de justificar, las oportunidades educativas tempranas de los niños españoles.

La conclusión que se impone es la necesidad de una mayor implicación del Estado en la garantía del derecho a la educación infantil desde el nacimiento. Esta implicación debería traducirse en el establecimiento de estándares mínimos exigibles en todo el territorio, en una financiación estatal suficiente y finalista, y en mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas. Los países que han logrado sistemas de educación infantil más equitativos combinan descentralización en la gestión con marcos nacionales robustos que garantizan condiciones comunes.

7.3. Sobre la voz de la infancia

La tercera conclusión es de orden propositivo. El reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos, suficientemente argumentado en las páginas precedentes, solo adquiere sentido práctico si se traduce en mecanismos institucionales que doten de voz a los destinatarios más pequeños del primer ciclo. Avanzar en esta dirección exige superar dos obstáculos persistentes: la presunción de incompetencia comunicativa de los menores de tres años y la confianza excesiva en las mediaciones adultas, que con frecuencia operan como filtros antes que como auténticos canales de expresión.

Si los niños y niñas son sujetos de derechos en el presente, y no solo futuros ciudadanos en formación, la evaluación de los servicios de educación infantil debería incorporar indicadores de bienestar actual y no solo de resultados diferidos. Los procesos de planificación y mejora de los servicios deberían incorporar, de forma sistemática, metodologías de escucha de los niños pequeños que permitan conocer sus experiencias y tenerlas en cuenta en las decisiones.

7.4. Limitaciones del estudio y líneas de investigación futura

Conviene cerrar este trabajo explicitando sus principales limitaciones, que delimitan el alcance de las conclusiones presentadas y orientan posibles líneas de indagación futura. En primer lugar, el carácter teórico-documental del estudio, basado en el análisis de fuentes secundarias, no permite captar las dinámicas concretas que se desarrollan en las escuelas infantiles ni las prácticas pedagógicas situadas. En segundo lugar, la perspectiva estatal adoptada no ha permitido un análisis pormenorizado de las realidades singulares de cada comunidad autónoma, donde se concreta la mayor parte de la regulación efectiva del primer ciclo. Estas limitaciones invitan a desarrollar futuras investigaciones empíricas sobre las experiencias cotidianas de los niños pequeños en los servicios, las percepciones de los profesionales del sector y los procesos de toma de decisiones en los niveles autonómico y local.

7.5. Hacia un nuevo pacto social por la primera infancia

Las conclusiones expuestas convergen en una consideración de fondo: España necesita un nuevo pacto social por la primera infancia que supere las limitaciones del modelo actual. Este pacto debería articularse en torno a varios principios: el reconocimiento inequívoco del carácter educativo del primer ciclo y de su condición de derecho subjetivo; la garantía de condiciones de equidad territorial mediante un marco estatal de estándares mínimos; la incorporación efectiva de la perspectiva de los niños; la dignificación de las condiciones laborales del sector; y la superación de la orientación predominantemente futurista hacia el reconocimiento del bienestar presente como objetivo en sí mismo.

La sociología de la infancia, como hemos señalado, introduce preguntas incómodas sobre justicia, reconocimiento y poder. ¿Quién decide qué necesitan los niños pequeños? ¿Con qué criterios se distribuyen los recursos destinados a la primera infancia? ¿Cómo afectan las desigualdades sociales a las experiencias infantiles? Estas preguntas tienen respuestas que no son técnicas sino políticas: conciernen a la forma en que organizamos la vida en común y distribuimos las oportunidades entre los miembros de la sociedad. El primer ciclo de educación infantil constituye un test privilegiado del compromiso de una sociedad con sus miembros más jóvenes y más vulnerables. Las decisiones que se toman en este ámbito, cuántos recursos se destinan, cómo se distribuyen, qué criterios orientan las intervenciones, revelan las prioridades reales de una comunidad política más allá de sus declaraciones retóricas. Los niños no son solo el futuro de la sociedad; son su presente, y tienen derecho a vivir una infancia plena por sí misma, no como mera preparación para una vida adulta productiva. Si este trabajo contribuye, aunque sea modestamente, a situar la primera infancia en el lugar central que merece en el debate público, habrá cumplido su propósito.

8. Referencias bibliográficas

- Alanen, L. (2001). Explorations in generational analysis. En L. Alanen y B. Mayall (Eds.), *Conceptualizing Child-Adult Relations* (pp. 11-22). Routledge Falmer.
- Alonso Pascual, C. (15 de abril de 2025). Cuáles son las comunidades autónomas que ya disponen de educación gratuita de 0 a 3 años. *Newtral*. <https://www.newtral.es/educacion-gratuita-0-a-3-anos/20250415/>
- Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil. (2021). *Geografía de la pobreza infantil en España*. Gobierno de España.
- Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil. (2022). *Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030)*. Gobierno de España.
- Alzate Piedrahita, M. V. (2003). El descubrimiento de la infancia: historia de un sentimiento. *Revista de Ciencias Humanas*, 30, 101-111.

- Ancheta Arrabal, A. (2011). *La escuela infantil hoy. Perspectivas internacionales de la educación y atención a la primera infancia*. Tirant lo Blanch.
- Ariès, P. (1960). *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*. Plon.
- Brailovsky, D. (2019). *Pedagogía entre paréntesis*. Noveduc.
- Casas, F. (2010). El bienestar personal: su investigación en la infancia y la adolescencia. *Encuentros en Psicología Social*, 5(1), 85-101.
- Clark, A. (2005). Listening to and involving young children: A review of research and practice. *Early Child Development and Care*, 175(6), 489-505.
- Comité de los Derechos del Niño. (2009). *Observación General N° 12. El derecho del niño a ser escuchado*. Naciones Unidas.
- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, (311), 29 de diciembre de 1978.
- Corsaro, W. A. (2011). *The Sociology of Childhood* (3ª ed.). SAGE Publications.
- Esping-Andersen, G. (2002). A child-centred social investment strategy. En G. Esping-Andersen (Ed.) *Why We Need a New Welfare State* (pp. 26-67). Oxford University Press.
- FEDEA. (2023). *La sostenibilidad del gasto en educación infantil tras el Plan de Recuperación*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Fundación COTEC. (2022). *Informe COTEC 2022. Análisis de la inversión en educación del Plan de Recuperación*. COTEC.
- Gaitán Muñoz, L. (2006a). *Sociología de la infancia: nuevas perspectivas*. Síntesis.
- Gaitán Muñoz, L. (2006b). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. *Política y Sociedad*, 43(1), 9-26.
- Gaitán Muñoz, L. (2010). Ser niño en el siglo XXI. *Cuadernos de Pedagogía*, 407, 12-16.
- Gaitán, L. y Liebel, M. (2011). *Ciudadanía y derechos de participación de los niños*. Síntesis.
- Garreta Bochaca, J. (2008). *La participación de las familias en la escuela pública. Las asociaciones de madres y padres del alumnado*. CEAPA.
- James, A. y Prout, A. (Eds.) (1990). *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. Falmer Press.
- James, A., Jenks, C. y Prout, A. (1998). *Theorizing Childhood*. Polity Press.
- Laevers, F. (1994). *The Leuven Involvement Scale for Young Children*. Centre for Experiential Education.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2026). *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Curso 2023-2024* (Edición 2026). <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/dam/jcr:373079cb-b695-46a2-b1e3-7c4c22dcac9/d1.pdf>
- Liebel, M. (2007). *Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales*. Universidad Complutense de Madrid
- Llobet, V. (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. *Frontera Norte*, 24(48), 7-36.
- Malo, M. Á., y Pinto, F. (2025). *La pobreza infantil en España: Evolución reciente y políticas* (Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad, n.º 107). Funcas. <https://www.funcas.es/libro/la-pobreza-infantil-en-espana-evolucion-reciente-y-politicas/>
- Mayall, B. (2002). *Towards a Sociology for Childhood: Thinking from Children's Lives*. Open University Press.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2025). *Las cifras de la educación en España. Curso 2023-2024* (Edición 2025). Secretaría General Técnica. Catálogo de publicaciones del Ministerio. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana.html>
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (s. f.). *Impulso a la creación de plazas públicas de Educación Infantil de 0-3*. Gobierno de España. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/mc/sgctie/cooperacion-territorial/programas-cooperacion/primer-ciclo-infantil.html>
- Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño* (Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Pavez Soto, I. (2012). Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 27, 81-102.
- Rodríguez Pascual, I. (2007). *Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos*. CIS.
- Sánchez Muliterno, J. (2009). Historia de la Educación Infantil en España. En M. C. Sanchidrián y J. Ruiz Berrio (Coords.), *Historia y perspectiva actual de la educación infantil* (pp. 121-153). Graó.
- Tardío Pato, J. A. (2010). *Las competencias educativas de los entes locales en España*. La Administración al Día, INAP.
- UNICEF España. (2021). *Diagnóstico de la situación de la infancia en España. Análisis en profundidad para la Garantía Infantil Europea*. UNICEF Comité Español.
- Viñao Frago, A. (2004). *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Marcial Pons.
- Wintersberger, H. (2006). Infancia y ciudadanía: el orden generacional del Estado de Bienestar. *Política y Sociedad*, 43(1), 81-103.
- Woodhead, M. (1990). Psychology and the cultural construction of children's needs. En A. James y A. Prout (Eds.), *Constructing and Reconstructing Childhood* (pp. 60-77). Falmer Press.
- Referencias normativas y de legislación
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado*, 238, de 4 de octubre de 1990, 28927-28942. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1990/10/03/1>

- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, 122868-122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 2021, 68657-68730. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8>
- Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil. *Boletín Oficial del Estado*, 28, de 2 de febrero de 2022, 14561-14595. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/02/01/95>
- Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 223, de 22 de junio de 2021, 14-23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021H1004>

