



# Acceso a la educación y atención de la primera infancia para niños, niñas y familias en situación irregular

Barreras y prácticas prometedoras

Este informe ha sido redactado por Manuela De Koster, técnico de incidencia junior, y editado por Laetitia Van der Vennet, técnico de incidencia sénior y Michele LeVoy, directora de PICUM — la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados.

Agradecemos a todos los miembros de PICUM que respondieron a nuestra encuesta de 2022 y a las personas entrevistadas de dentro y fuera de PICUM por compartir su experiencia:

- Jean-François Martini de le Gisti (miembro de PICUM, Francia)
- Mafalda Lourenço de la FNSBS (Portugal)
- Petri Paju, de Central Union for Child Welfare (Finlandia)
- Rian Ederveen de Stichting Los (miembro de PICUM, los Países Bajos)
- Ulla Siirto del Consejo Nacional de Iglesias, Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia (miembro de PICUM, Finlandia)
- Valbona Hystuna-Doka, experta independiente que trabajó anteriormente en ARSIS, miembro de PICUM, Grecia.

Asimismo, nos gustaría dar las gracias a Hilmi Tekoglu y a Alma Gallicchio por su trabajo preparatorio durante su pasantía de incidencia en PICUM.

© PICUM, 2023

Traducción: Lucía López Castro

Nota de la traductora: Para facilitar la lectura, se ha incluido la traducción no oficial de las citas y los textos jurídicos cuando no estaban disponibles en español

Foto de portada: Chayene Rafaela - Unsplash

Esta publicación ha sido posible gracias al amable apoyo de:



Financiado por la Unión Europea. Sin embargo, las ideas y opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente aquellas de la Unión Europea o del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social "EaSI" (2021-2027). Ni la Unión Europea ni la entidad de concesión de subvenciones pueden ser consideradas responsables por ellas.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	<b>4</b>
1. Desarrollo de la primera infancia cuando se crece en situación irregular.....	5
2. Beneficios de la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular .....	6
<b>Marcos internacionales y europeos de la EAPI para niños y niñas en situación irregular</b> .....	<b>9</b>
1. Marco legal internacional y europeo .....	9
2. Marco político .....	11
3. Marcos legales y políticos nacionales .....	14
Niveles de participación de los niños y niñas en la educación y atención de la primera infancia.....	19
<b>Obstáculos en el acceso de los niños y las niñas en situación administrativa irregular a la EAPI</b> .....	<b>22</b>
1. Obstáculos jurídicos .....	22
2. Barreras en la práctica .....	23
<b>Prácticas prometedoras</b> .....	<b>29</b>
1. Por los Gobiernos nacionales .....	29
2. Por los municipios .....	31
3. Por la sociedad civil .....	32
<b>Conclusión</b> .....	<b>34</b>
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>36</b>

# Presentación

La educación y atención de la primera infancia (EAPI) se define como cualquier cuidado y educación formal que se ofrece a niños y niñas antes de que alcancen la edad de asistir a la escuela primaria.<sup>1</sup> Las características y la gestión de la EAPI varían mucho a nivel nacional, regional o local. En la Unión Europea (UE), se presta principalmente en centros públicos o financiados con fondos públicos y, en menor medida, en entornos regulados a domicilio.<sup>2</sup> La EAPI incluye los siguientes servicios, comúnmente denominados *nursery*, *crèche*, *kindergarten*, *day care*, guarderías, *preschool*, *maternelle*, etc.<sup>3</sup>

A menudo, se centra en la atención y el desarrollo de la primera infancia de niños y niñas menores de tres años<sup>4</sup> y en la educación preescolar de los/as mayores de tres años, pero por debajo de la edad a la que se empieza la escuela primaria.<sup>5</sup> En algunos países se combinan los enfoques educativo y de atención y no se separan por grupos de edad.<sup>6</sup>

Investigadores/as, responsables políticos/as y profesionales del ámbito han reconocido ampliamente los beneficios individuales y sociales de la participación de niños y niñas en la educación y atención de la primera infancia. Para algunos niños y niñas representa una oportunidad para contribuir a romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y exclusión. En ese sentido, la UE ha hecho hincapié en garantizar que todos los niños y niñas,

especialmente los que están en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan acceso a servicios de EAPI de calidad. Esto quedó claramente reflejado en la propuesta<sup>7</sup> y adopción<sup>8</sup> de la Garantía Infantil Europea en 2021. Si bien el objetivo de la Garantía Infantil Europea es garantizar un acceso efectivo a servicios de EAPI gratuitos y de alta calidad para 2030, las medidas concretas para incluir a uno de los grupos más marginados y vulnerables —los niños y niñas indocumentados— parecen insuficientes.

**El objetivo de este informe es llenar un vacío en la investigación y literatura existentes y ofrecer una perspectiva de por qué los niños y niñas indocumentados son (in)capaces de acceder hoy en día a los servicios de EAPI en Europa.** Incluye prácticas prometedoras de Portugal, Francia, Finlandia, Grecia, Países Bajos y Estados Unidos. El informe se basa en una investigación documental, una encuesta escrita sobre las experiencias de los miembros de PICUM (abril/mayo de 2022) y entrevistas con miembros de PICUM y otras organizaciones que trabajan a nivel nacional y local en Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos y Portugal (marzo/abril de 2023). Se seleccionaron estos países porque los resultados de la encuesta arrojaron información sobre prácticas positivas a nivel local o nacional y porque las tasas de participación de los niños y niñas en la EAPI a partir de tres años se encuentran entre las más altas de la UE.<sup>9</sup>

1 Según la definición de la Comisión Europea (Eurydice), fuente: Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#).

2 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#).

3 Ibidem; Instituto de Estadística de la UNESCO, 2012, [Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011](#).

4 Nivel CINE 1, fuente: Ibidem; Instituto de Estadística de la UNESCO, 2012, [Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011](#).

5 Nivel CINE 02, fuente: Ibid.

6 Por ejemplo, el modelo de educación y atención de Finlandia. Consulte: Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Finlandia – 4. Educación y atención a la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

7 Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, 2021, [Propuesta de recomendación del consejo. Establecimiento de una Garantía Infantil Europea](#) (COM/2021/137 final).

8 Consejo de la Unión Europea, 2021, [Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea \(ST/9106/2021/INIT\)](#).

9 Consulte la [Tabla 4](#).

## 1. Desarrollo de la primera infancia cuando se crece en situación irregular

Evidencias procedentes de diversas disciplinas como la neurociencia, la investigación conductual y la psicología demuestran que los primeros mil días de vida hasta que el niño o niña cumple los dos años son «un periodo único de oportunidades en el que se sientan las bases de una salud, un crecimiento y un neurodesarrollo óptimos a lo largo de toda la vida».<sup>10</sup> Más allá de esto, revela que el periodo que abarca hasta los ocho años, durante el cual se produce el desarrollo de la primera infancia,<sup>11</sup> es formativo. Las experiencias de estos primeros años determinan el posterior desarrollo cognitivo, emocional, físico y social.<sup>12</sup>

En otras palabras, el desarrollo de la primera infancia tiene un impacto en la salud mental y física y en las competencias sociales y lingüísticas a lo largo de toda la vida. Estos factores contribuyen al bienestar de las personas, a sus oportunidades educativas y a su acceso al empleo, y pueden afectar a su situación socioeconómica en etapas posteriores de su vida.<sup>13</sup>

El desarrollo temprano infantil se beneficia de un *entorno estable*<sup>14</sup> que ofrezca al niño o niña seguridad y protección, interacciones estimulantes, atentas y seguras con las personas adultas,<sup>15</sup> una dieta nutritiva, atención sanitaria y experiencias de aprendizaje temprano.<sup>16</sup> Por el contrario, un ambiente adverso «influye negativamente en el desarrollo psicológico y neurológico de los niños y las niñas pequeños»<sup>17</sup> cuando no se mitiga o compensa mediante una intervención (psico)social.

Proporcionar un entorno estable puede ser un reto para padres, madres y personas cuidadoras en situación irregular.<sup>18</sup> En primer lugar, las familias indocumentadas están en riesgo de pobreza,<sup>19</sup> se enfrentan a la exclusión social y a la discriminación interseccional y a menudo se les impide acceder a las medidas de protección social (entre otros, a los servicios sociales y la asistencia).<sup>20</sup> Debido a estos factores estructurales interconectados, las familias y sus hijos e hijas tienen menos probabilidades

10 UNICEF, Cusick, S. y Georgieff, M.K., 2013, [The first 1,000 days of life: The brain's window of opportunity](#) (Los primeros 1 000 días de vida: una ventana de oportunidad para el cerebro, en inglés).

11 Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, K., Vandebroek, M., Beblavý, M., 2018, [Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them](#) (Beneficios de la educación y atención de la primera infancia y condiciones para obtenerlos, en inglés); UNICEF, 2017, [Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y niñas en la primera infancia](#); OMS, 2018, [El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia: Marco para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y prosperar a fin de transformar la salud y el potencial humano](#).

12 Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, Lenaerts, K., Vandebroek, M., Beblavý, M., 2018, [Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them](#) (Beneficios de la educación y atención de la primera infancia y condiciones para obtenerlos, en inglés); Centro de Desarrollo Infantil de Harvard, 2007, [En Breve: La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano](#); Centro de Desarrollo Infantil de Harvard, 2007, [En Breve: El Impacto de la Adversidad Durante la Infancia Sobre el Desarrollo de los Niños](#).

13 Centro de Desarrollo Infantil de Harvard, 2007, [En Breve: La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano](#).

14 Centro de Desarrollo Infantil de Harvard, 2007, [En Breve: El Impacto de la Adversidad Durante la Infancia Sobre el Desarrollo de los Niños](#); UNICEF, 2017, [Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y niñas en la primera infancia](#).

15 Ibid.

16 Estos factores son los componentes del «cuidado cariñoso y sensible a las necesidades del niño», un concepto acuñado por UNICEF que «consiste en un conjunto de componentes esenciales interrelacionados, entre los que se incluyen los comportamientos, actitudes y conocimientos sobre el cuidado (por ejemplo, la salud, la higiene y la alimentación); la estimulación (por ejemplo, hablar, cantar y jugar); la atención receptiva y sensible (por ejemplo, la vinculación temprana, el apego seguro, la confianza y la comunicación sensible); y la seguridad (por ejemplo, las rutinas, la protección contra la violencia, el abuso, el abandono, el daño y la contaminación ambiental)» (Fuente: UNICEF, 2017, [Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y niñas en la primera infancia](#) pág. 15); OMS, 2018, [El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia: Marco para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y prosperar a fin de transformar la salud y el potencial humano](#).

17 OMS, 2018, [El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia: Marco para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y prosperar a fin de transformar la salud y el potencial humano](#), pág. 9.

18 Ibid.

19 PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

20 PICUM, 2022, [Panorama de las medidas de protección sociales de los Gobiernos nacionales y locales para las personas migrantes en situación irregular](#).

de acceder a servicios de asistencia sanitaria de calidad<sup>21</sup> y a una nutrición saludable. Los niños y niñas tienen más posibilidades de crecer en un contexto de vivienda insegura y precaria, con mudanzas frecuentes, viviendas en mal estado o en condiciones de hacinamiento.<sup>22</sup> Además, es probable que al crecer en situación irregular estén expuestos a estrés crónico o tóxico.<sup>23</sup> Las investigaciones sugieren que esto tiene un «daño acumulativo en la salud física y mental del individuo»<sup>24</sup> y puede causar retrasos en el desarrollo.<sup>25</sup>

En segundo lugar, debido a su exclusión del mercado laboral formal, los padres, madres y personas cuidadoras en situación irregular deben

recurrir a la economía informal, donde el trabajo se caracteriza por condiciones de explotación, salarios bajos y largas jornadas laborales.<sup>26</sup> Asimismo, esto significa que los padres y madres primerizos se ven privados del permiso parental remunerado para cuidar de sus recién nacidos y establecer vínculos con ellos. Después de los primeros meses, es probable que sus largas jornadas laborales les impidan pasar tiempo con sus hijos e hijas, jugar con ellos y enseñarles cosas. Además, normalmente las familias indocumentadas no pueden acogerse a los planes de ayuda a la infancia para padres y madres (primerizos).<sup>27</sup>

## 2. Beneficios de la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular

Los numerosos resultados positivos de la participación de los niños y niñas en la educación y la atención de la primera infancia han sido ampliamente documentados, especialmente en el caso de la infancia socialmente marginada y vulnerable.<sup>28</sup> Su participación en los servicios de la EAPI ayuda a su desarrollo personal, a sus padres, madres o personas cuidadoras y a la sociedad en general.<sup>29</sup>

Al proporcionar a la infancia indocumentada una mayor estabilidad, así como un acceso al aprendizaje temprano, una EAPI de buena calidad puede ayudar a los padres y madres a contrarrestar algunos de los factores estructurales antes mencionados relacionados con su exclusión y marginación sistémicas, que corren el riesgo de afectar negativamente al desarrollo temprano de sus hijos e hijas.

---

21 PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular.](#); PICUM, 2022, [Incertidumbre legal, salud mental y resiliencia.](#)

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Centro de Desarrollo Infantil de Harvard, 2007, [En Breve: El Impacto de la Adversidad Durante la Infancia Sobre el Desarrollo de los Niños](#), pág.2.

25 Ibid.; Centro de Desarrollo Infantil de Harvard, 2007, [En Breve: La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano.](#)

26 PICUM, 2022, [Access to early childhood education and care by undocumented children and families](#) (Acceso a la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular, en inglés).

27 Ibid.; Por ejemplo, en los Países Bajos. Fuente: Defensa de Niñas y Niños Internacional, n.d., [Kinderbijslag](#) (consultado el 27 de abril de 2023).

28 COFACE, 2021, [Early childhood education and care: A tool for child education, reconciliation of work and family life, and a caring and inclusive economy](#) (Educación y atención de la primera infancia: una herramienta para la educación infantil, la conciliación de la vida laboral y familiar, y una economía solidaria e inclusiva, en inglés); Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, Lenaerts, K., Vandenbroeck, M. and Beblavý, M., 2018, [Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them](#) (Beneficios de la educación y atención de la primera infancia y condiciones para obtenerlos, en inglés); Instituto de Política Migratoria, 2018, [Responding to the ECEC Needs of Children of Refugees and Asylum Seekers in Europe and North America](#) (Dar respuesta a las necesidades de EAPI de los hijos e hijas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Europa y América del Norte, en inglés); Iniciativa por el Derecho a la Educación, 2021, [Child migration and access to Early Childhood Care and Education Limitations in legal frameworks and other concerns](#) (Migración infantil y acceso a la educación y atención de la primera infancia. Limitaciones de los marcos legales y otras preocupaciones, en inglés).

29 Ibid.

En consecuencia, la EAPI tiene un impacto crucial en la educación individual de los niños y niñas en situación irregular y en los resultados del aprendizaje, las competencias lingüísticas, la salud, el bienestar y la inclusión social a corto y largo plazo.<sup>30</sup> Por lo tanto, tiene el potencial de mejorar sus vidas mucho más allá de su infancia.<sup>31</sup>

Las investigaciones sugieren, por ejemplo, que la participación de los niños y niñas migrantes en la EAPI desarrolla su «resiliencia para aliviar los traumas infantiles, el estrés tóxico y las carencias»,<sup>32</sup> y da lugar a una mejor preparación escolar (en el contexto de Estados Unidos).<sup>33</sup> Además, para quienes no hablan el idioma mayoritario en casa, «la exposición temprana e intensiva al idioma hablado por la mayoría puede ser crucial para su desarrollo educativo y emocional».<sup>34</sup>

Del mismo modo, los padres, madres y personas cuidadoras en situación irregular se benefician cuando sus hijos e hijas pueden participar en dichos servicios, ya que ganan tiempo y espacio para

conseguir los recursos y la red necesarios para cuidarlos. Sabiendo que están a salvo y seguros en los centros de EAPI, los padres y madres pueden dirigirse a otros agentes e instituciones para que les ayuden a acceder a un permiso de residencia seguro o a los recursos adecuados para cuidar de sus hijos e hijas.

Esto es especialmente importante para las madres<sup>35</sup> y las familias monoparentales, ya que a menudo son las principales o únicas cuidadoras.<sup>36</sup> Como sugieren las investigaciones realizadas en el Sur Global, a falta de acceso a servicios de atención infantil de calidad, es probable que las mujeres que trabajan en la economía informal tomen la decisión de trabajar menos, o hacerlo en empleos más flexibles pero peor remunerados.<sup>37</sup> En consecuencia, el acceso a la EAPI puede reducir la dependencia económica de las madres indocumentadas.

Asimismo, reduce la dependencia de los padres y madres en situación irregular de los cuidados informales por parte de familiares, amistades,

30 COFACE, 2021, [Early childhood education and care: A tool for child education, reconciliation of work and family life, and a caring and inclusive economy](#) (Educación y atención de la primera infancia: una herramienta para la educación infantil, la conciliación de la vida laboral y familiar, y una economía solidaria e inclusiva, en inglés); Instituto de Política Migratoria, 2018, [Responding to the ECEC Needs of Children of Refugees and Asylum Seekers in Europe and North America](#) (Dar respuesta a las necesidades de EAPI de los hijos e hijas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Europa y América del Norte, en inglés); Iniciativa por el Derecho a la Educación, 2021, [Child migration and access to Early Childhood Care and Education Limitations in legal frameworks and other concerns](#) (Migración infantil y acceso a la educación y atención de la primera infancia. Limitaciones de los marcos legales y otras preocupaciones, en inglés).

31 COFACE, 2021, [Early childhood education and care: A tool for child education, reconciliation of work and family life, and a caring and inclusive economy](#) (Educación y atención de la primera infancia: una herramienta para la educación infantil, la conciliación de la vida laboral y familiar, y una economía solidaria e inclusiva, en inglés); PICUM, 2015, [Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments](#) (Protección de la infancia en situación irregular: políticas y prácticas prometedoras de los Gobiernos, en inglés).

32 Iniciativa por el Derecho a la Educación, 2021, [Child migration and access to Early Childhood Care and Education Limitations in legal frameworks and other concerns](#) (Migración infantil y acceso a la educación y atención de la primera infancia. Limitaciones de los marcos legales y otras preocupaciones, en inglés), pág.4.

33 Instituto de Política Migratoria, 2018, [Responding to the ECEC Needs of Children of Refugees and Asylum Seekers in Europe and North America](#) (Dar respuesta a las necesidades de EAPI de los hijos e hijas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Europa y América del Norte, en inglés); UNICEF, 2019, [Un mundo listo para aprender: Informe mundial de UNICEF sobre la educación preescolar](#).

34 Drange, N. y Telle, K., 2015, [Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment](#) (Fomentar la integración de las personas migrantes: efectos de la atención infantil gratuita en la escolarización de los niños y niñas y en el empleo de los padres y madres, en inglés), *Labour Economics*, Vol. 34, págs. 26-38, pág. 26; mencionando: Bleakley H., Chin A., 2008, [What Holds Back the Second Generation? The Intergenerational Transmission of Language Human Capital Among Immigrants](#) (¿Qué frena a la segunda generación? La transmisión intergeneracional del capital humano lingüístico entre las personas migrantes, en inglés) *J Hum Resour*, Vol. 43(2), págs. 267-298.

35 Boeckmann, I., Misra, J. y Budig, M. J., 2015, [Cultural and Institutional Factors Shaping Mothers' Employment and Working Hours in Postindustrial Countries](#) (Factores culturales e institucionales que determinan el empleo y el horario laboral de las madres en los países postindustriales, en inglés), *Social Forces*, Vol. 93(4), págs. 1301 - 1333.

36 COFACE, 2021, [Early childhood education and care: A tool for child education, reconciliation of work and family life, and a caring and inclusive economy](#) (Educación y atención de la primera infancia: una herramienta para la educación infantil, la conciliación de la vida laboral y familiar, y una economía solidaria e inclusiva, en inglés).

37 Organización Internacional del Trabajo (OIT) y WIEGO, 2020, [Extending childcare services to workers in the informal economy: Policy lessons from country experiences. Policy Brief No. 3](#) (Ampliar los servicios de cuidado infantil a los trabajadores y trabajadoras de la economía informal: Lecciones políticas de las experiencias nacionales. Documento de posición n° 3, en inglés).

vecinos y vecinas o canguros informales.<sup>38</sup> Si bien esta puede ser una opción adecuada en algunos casos, la calidad de estos cuidados nunca está garantizada.<sup>39</sup> Además, este tipo de trabajo remunerado o no que suelen realizar las mujeres, deja a las cuidadoras informales fuera de la protección social.<sup>40</sup>

Cuando los centros de EAPI y su personal se convierten en entornos de confianza, pasan a ser espacios donde los padres y madres pueden buscar apoyo social,<sup>41</sup> abordar necesidades familiares más amplias<sup>42</sup> y promover la inclusión social de las familias indocumentadas.<sup>43</sup>

Los factores enumerados anteriormente son mutuamente beneficiosos. Si bien no pueden ser la solución para abordar la marginación sistémica de las personas indocumentadas, el acceso a la EAPI y la participación en ella mejoran la situación socioeconómica de las familias indocumentadas y el bienestar de sus hijos e hijas a corto plazo. Asimismo, reduce las desigualdades y puede romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y exclusión a largo plazo.<sup>44</sup>

---

38 PICUM, 2022, [Access to early childhood education and care by undocumented children and families](#) (Acceso a la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular, en inglés).

39 COFACE, 2021, [Early childhood education and care: A tool for child education, reconciliation of work and family life, and a caring and inclusive economy](#) (Educación y atención de la primera infancia: una herramienta para la educación infantil, la conciliación de la vida laboral y familiar, y una economía solidaria e inclusiva, en inglés); PICUM, 2022, [Access to early childhood education and care by undocumented children and families](#). (Acceso a la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular, en inglés).

40 PICUM, 2022, [Access to early childhood education and care by undocumented children and families](#). (Acceso a la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular, en inglés).

41 Entre otros, información, asesoramiento o apoyo emocional. Fuente: Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, Lenaerts, K., Vandenbroeck, M., Beblavý, M., 2018, [Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them](#) (Beneficios de la educación y atención de la primera infancia y condiciones para obtenerlos, en inglés).

42 Basado en investigaciones sobre familias de personas refugiadas y solicitantes de asilo. Fuente: Instituto de Política Migratoria, 2018, [Responding to the ECEC Needs of Children of Refugees and Asylum Seekers in Europe and North America](#) (Dar respuesta a las necesidades de EAPI de los hijos e hijas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Europa y América del Norte, en inglés).

43 Ibid.

44 COFACE, 2021, [Early childhood education and care: A tool for child education, reconciliation of work and family life, and a caring and inclusive economy](#) (Educación y atención de la primera infancia: una herramienta para la educación infantil, la conciliación de la vida laboral y familiar, y una economía solidaria e inclusiva, en inglés); Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa – Edición 2019](#). Informe de Eurydice; PICUM, 2022, [Access to early childhood education and care by undocumented children and families](#) (Acceso a la educación y atención de la primera infancia para los niños, niñas y familias en situación irregular, en inglés).

# Marcos internacionales y europeos de la EAPI para niños y niñas en situación irregular

## 1. Marco legal internacional y europeo

En virtud de la legislación internacional y europea, los Gobiernos tienen la obligación de proporcionar a todos los niños y niñas acceso a la educación sin discriminación por su estatuto de residencia.<sup>45</sup> Además, la legislación de la UE especifica que los Estados miembros deben respetar el derecho de la infancia a la protección y los cuidados necesarios para garantizar su bienestar.<sup>46</sup>

- Los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la **Convención sobre los Derechos del Niño** (CDN) obliga a los Estados Partes a «velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños»<sup>47</sup> y a «adoptar todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas».<sup>48</sup> Además, el artículo 28 reconoce el derecho de todos los niños y niñas a la educación.<sup>49</sup> Como especifica el apartado 1 del artículo 29, la educación

deberá estar encaminada a «desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades».<sup>50</sup>

- La Observación general n° 7 del Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño reafirma que la CDN «debe aplicarse de forma holística en la primera infancia, teniendo en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos».<sup>51</sup> Además, considera que el derecho a la educación en la primera infancia comienza desde el nacimiento.<sup>52</sup>
- Junto con el artículo 14 sobre la prohibición de la discriminación, el artículo 2 del Protocolo 1 del **Convenio Europeo de Derechos Humanos** protege el derecho de los niños y niñas migrantes a la educación.<sup>53</sup>
- En virtud del artículo 17 de la **Carta Social Europea revisada (1996)**, las Partes se comprometen a «adoptar todas las medidas

45 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2022, [Handbook on European law relating to the rights of the child - 2022 edition](#) (Manual de legislación europea en materia de derechos de la infancia - Edición 2022, en inglés); Iniciativa por el Derecho a la Educación, 2018, [The status of the right to education of migrants: International legal framework, remaining barriers at national level and good examples of states' implementation: UNESCO Global Education Monitoring Report](#) (Situación del derecho a la educación de las personas migrantes: marco legal internacional, barreras que persisten a nivel nacional y buenos ejemplos de aplicación por parte de los Estados: Informe de seguimiento de la educación mundial de la UNESCO, en inglés).

46 Unión Europea, 2010, [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(2010/C 83/02\)](#), Diario Oficial de la Unión Europea, artículo 24.

47 ONU, [Convención sobre los Derechos del Niño \(1989\)](#), artículo 18.

48 Ibid, artículo 18.

49 ONU, [Convención sobre los Derechos del Niño \(1989\)](#).

50 Ibid, artículo 29.

51 Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, [Observación general n° 7 \(2005\): La realización de los derechos del niño en la primera infancia, 20 de septiembre de 2006, CRC/C/GC/7/I](#), art. 3.

52 Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, [Observación general n° 7 \(2005\): La realización de los derechos del niño en la primera infancia, 20 de septiembre de 2006, CRC/C/GC/7/I](#).

53 Consejo de Europa, [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#); Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2022, [Handbook on European law relating to the rights of the child - 2022 edition](#) (Manual de legislación europea en materia de derechos de la infancia - Edición 2022, en inglés).

necesarias y adecuadas encaminadas a:

1. a. garantizar a los niños y adolescentes, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus progenitores, los cuidados, la asistencia, la educación y la formación que necesiten [...].<sup>54</sup> Mediante el artículo 30, los Estados se comprometen además a tomar medidas para «promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias»,<sup>55</sup> en particular. Si bien el anexo de la Carta estipula que sus derechos solo se aplican a las personas que «residen legalmente»,<sup>56</sup> el Comité Europeo de Derechos Sociales concluyó que la exclusión de los niños y niñas en situación irregular de la asistencia médica<sup>57</sup> y de la vivienda<sup>58</sup> violaba el artículo 17 de la Carta.

- El artículo 14 de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**<sup>59</sup> garantiza el derecho a la educación gratuita y obligatoria. Este derecho fundamental no depende de la residencia ni del estatuto migratorio y está contemplado en toda la legislación de la UE sobre migración.<sup>60</sup> Además, el artículo 24 de la Carta establece el derecho de los niños y niñas a «la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar»<sup>61</sup> y afirma que «en todos los

actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial».<sup>62</sup>

- Si bien la **Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares** no ha sido ratificada por ningún Estado miembro de la UE, el artículo 30 garantiza la igualdad de acceso a la educación de los hijos e hijas de las personas trabajadoras migrantes.<sup>63</sup> Establece explícitamente que «el acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo».<sup>64</sup>
- La Observación General Conjunta n° 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño reafirma que «todos los niños en el contexto de la migración internacional, independientemente de su situación, tendrán pleno acceso a todos los niveles y todos los aspectos de la educación, incluida la educación para la primera infancia [...], en condiciones de igualdad con los nacionales del país en el que vivan».<sup>65</sup>

54 Consejo de Europa, [Carta Social Europea Revisada \(1996\)](#), artículo 17(1)a.

55 *Ibid.*, artículo 30(a).

56 *Ibid.*, Anexo a la Carta Social Europea Revisada, artículo 1.

57 Comité Europeo de Derechos Sociales, 2003, [Reclamación colectiva n° 14/2003 Federación Internacional de Derechos Humanos \(FIDH\) contra Francia](#).

58 Comité Europeo de Derechos Sociales, 2008, [Defence for Children International \(DCI\) v. the Netherlands](#) (Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI) contra los Países Bajos, en inglés).

59 Unión Europea, 2010, [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(2010/C 83/02\)](#), Diario Oficial de la Unión Europea.

60 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2022, [Handbook on European law relating to the rights of the child - 2022 edition](#) (Manual de legislación europea en materia de derechos de la infancia - Edición 2022, en inglés).

61 Unión Europea, 2010, [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(2010/C 83/02\)](#), Diario Oficial de la Unión Europea, artículo 24.

62 *Ibid.*

63 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2022, [Handbook on European law relating to the rights of the child - 2022 edition](#) (Manual de legislación europea en materia de derechos de la infancia - Edición 2022, en inglés).

64 ONU, [Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares \(1990\)](#), artículo 30.

65 ONU, [Observación general conjunta n° 4 \(2017\) del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y n° 23 \(2017\) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños](#), art. 59.

## 2. Marco político

Permitir que todos los niños y niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una educación preescolar de calidad para 2030 es una meta del Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.<sup>66</sup> Este objetivo está reflejado en la política de la UE, si bien esta se centra más expresamente en los niños y niñas procedentes de entornos social y económicamente desfavorecidos y en el potencial de la EAPI para reducir la pobreza infantil y romper los ciclos intergeneracionales de exclusión.<sup>67</sup>

Los diferentes marcos políticos y compromisos relevantes adquiridos por las instituciones de la Unión Europea son:

- El **Pilar Europeo de Derechos Sociales**,<sup>68</sup> que ha guiado las políticas sociales de la Unión Europea desde 2017. El Principio 11 del Pilar reconoce explícitamente el derecho de la infancia a disfrutar de «una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad»,<sup>69</sup> así como a la «protección contra la pobreza»,<sup>70</sup> y hace hincapié en que los niños y niñas «procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades».<sup>71</sup>

- La **iniciativa del Espacio Europeo de Educación** liderada por la Comisión Europea<sup>72</sup> coordina la cooperación de los Estados miembros de la UE en el ámbito de la educación, con la intención de lograr unos sistemas de educación y formación más inclusivos y resilientes.<sup>73</sup> La EAPI es una de sus áreas de trabajo prioritarias para 2021-2030. Un grupo de trabajo especializado en dicho ámbito, compuesto por funcionarios y funcionarias gubernamentales, fomenta el intercambio entre homólogos/as y promueve la aplicación del marco político de la UE sobre la EAPI.<sup>74</sup>
- La **Recomendación del Consejo sobre sistemas de EAPI de alta calidad**<sup>75</sup> fue adoptada en 2019. Reconoce que los Estados miembros de la UE deben realizar más esfuerzos «para garantizar que todos los niños tengan acceso a una educación y unos cuidados de la primera infancia de alta calidad en cuanto sus padres lo soliciten»<sup>76</sup> y que «son necesarias medidas específicas para aumentar el acceso de los niños en situación de desventaja».<sup>77</sup> Establece una lista de recomendaciones sobre cómo pueden trabajar los Estados miembros para lograr sistemas de EAPI accesibles, asequibles e inclusivos en consonancia con el Marco de

66 Para 2030, el ODS 4.2. consiste en «asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria». Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, n.d., 4: [Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos](#) (consultado el 5 de abril de 2023).

67 Consejo de la Unión Europea, 2019, [Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad \(2019/C 189/02\)](#); Consejo de la Unión Europea, 2021, [Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea \(ST/9106/2021/INIT\)](#); Comisión Europea, n.d., [European Education Area, Early childhood education and care initiatives](#) (Espacio europeo de educación. Iniciativas de educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 22 de marzo de 2023); UNICEF, 2022, [Early childhood education and care in the European Child Guarantee](#) (Educación y atención de la primera infancia en la Garantía Infantil Europea, en inglés).

68 Comisión Europea, 2018, [Pilar europeo de derechos sociales](#).

69 Ibid., p.19.

70 Ibid.

71 Ibid.

72 Comisión Europea, n.d., [European Education Area, Early childhood education and care initiatives](#) (Espacio europeo de educación - Iniciativas de educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 25 de mayo de 2023).

73 Comisión Europea, n.d., [¿Qué es el Espacio Europeo de Educación?](#) (consultado el 25 de mayo de 2023).

74 Comisión Europea, n.d., [Grupos de trabajo del marco estratégico del EEE](#) (consultado el 25 de mayo de 2023).

75 Consejo de la Unión Europea, 2019, [Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad \(2019/C 189/02\)](#).

76 Ibid, Considerando 22.

77 Ibid.

Calidad de la UE para la EAPI<sup>78</sup> que introduce en su anexo.

- En el contexto del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET2020») se creó un grupo de trabajo<sup>79</sup> especializado para brindar apoyo a la aplicación de la Recomendación de 2019. Dicho grupo elaboró unas directrices de contratación<sup>80</sup> y un **Conjunto de herramientas para una educación y atención de la primera infancia inclusivas**.<sup>81</sup>
- El **Marco de Calidad de la UE** para la EAPI<sup>82</sup> (2019) crea una definición común de cómo deben ser unos servicios de EAPI de calidad. Se articula en torno a cinco ejes: acceso, personal, plan de estudios, supervisión y evaluación, y gobernanza y financiación.<sup>83</sup> Con respecto al acceso, el marco destaca en primer lugar la importancia de los derechos legales universales, la reducción de las cuotas para los hogares con rentas más bajas y la flexibilidad en los horarios de apertura para que los niños y niñas de grupos minoritarios puedan acceder.<sup>84</sup> En segundo lugar, fomenta la participación de los padres y madres —especialmente de las familias monoparentales, desfavorecidas, migrantes o pertenecientes a minorías— en los procesos de toma de decisiones: sus necesidades deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar los servicios. Por último, el marco subraya la importancia de contratar personal

procedente de grupos migrantes y minoritarios y de crear entornos que valoren las lenguas y la cultura de los niños y niñas.<sup>85</sup>

- En 2021, la Comisión Europea presentó la **Estrategia de la UE sobre los Derechos de la Infancia**<sup>86</sup> (2021-2025), que describe objetivos clave para los derechos de la infancia junto con siete áreas temáticas. Además de las acciones previstas por la Comisión, incluye sugerencias de acciones para los Estados miembros. El área temática dos, «inclusión socioeconómica, salud y educación», propone una revisión de los objetivos de Barcelona para mejorar la participación de los niños y niñas de origen migrante en la educación de la primera infancia (EPI).<sup>87</sup> Asimismo, la Estrategia incluye como objetivo la promoción del conjunto de herramientas anteriormente mencionado para la inclusión en la educación y atención de la primera infancia.<sup>88</sup>
- La **Garantía Infantil Europea**<sup>89</sup> fue adoptada por unanimidad en forma de Recomendación del Consejo en junio de 2021. Su objetivo es «prevenir y combatir la exclusión social garantizando el acceso de los niños necesitados a un conjunto de servicios clave, contribuyendo también de este modo a defender los derechos del niño a través de la lucha contra la pobreza infantil y el fomento de la igualdad de oportunidades». <sup>90</sup> Los niños necesitados se definen como «los que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión

78 Marco de calidad de la UE para la educación y los cuidados de la primera infancia, 2019, [Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad \(2019/C 189/02\)](#).

79 El grupo de trabajo incluía a diversas partes interesadas europeas y está dirigido a las personas responsables de la toma de decisiones y al personal de la EAPI. Fuente: Comisión Europea, n.d., [European Education Area - Early childhood education and care initiatives](#) (Espacio europeo de educación. Iniciativas de educación y atención de la primera infancia, en inglés).

80 Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, 2021, [Early childhood education and care – How to recruit, train and motivate well-qualified staff : final report](#) (Educación y atención de la primera infancia - Cómo contratar, formar y motivar a personal cualificado: informe definitivo, en inglés).

81 Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, 2021, [Toolkit for inclusive early childhood education and care : providing high quality education and care to all young children](#) (Conjunto de herramientas para una educación y atención de la primera infancia inclusivas: proporcionar educación y atención de alta calidad a todos los niños y niñas pequeños, en inglés).

82 Ibid.

83 Ibid.

84 Ibid., Declaración de calidad 1.

85 Ibid., Declaración de calidad 2.

86 Comisión Europea, 2021, [EU Strategy on the Rights of the Child](#) (Estrategia de la UE sobre los Derechos de la Infancia, en inglés).

87 Ibid.

88 Comisión Europea, Dirección general de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, 2021, [Toolkit for inclusive early childhood education and care : providing high quality education and care to all young children](#) (Conjunto de herramientas para una educación y atención de la primera infancia inclusivas: proporcionar educación y atención de alta calidad a todos los niños y niñas pequeños, en inglés).

89 Consejo de la Unión Europea, 2021, [Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea \(ST/9106/2021/INIT\)](#).

90 Ibid, Art.1.

social»;<sup>91</sup> Dentro de este grupo, el Consejo recomienda a los Estados miembros que tengan en cuenta las «desventajas específicas que sufren»<sup>92</sup> los niños y niñas de origen migrante (independientemente de su estatuto). **Para lograr este objetivo, el Consejo insta a los Estados miembros a proporcionar un acceso gratuito y efectivo<sup>93</sup> a una educación y atención de la primera infancia de alta calidad<sup>94</sup> para los niños y niñas necesitados (incluidos los indocumentados).**<sup>95</sup> Los Estados miembros deben elaborar planes de acción nacionales que describan cómo pretenden alcanzar los objetivos de la Garantía Infantil de aquí a 2030.<sup>96</sup> Además, pueden solicitar financiación de la UE para prestar los servicios o mejorarlos.<sup>97</sup> En el momento de redactar este informe, solo 22 de los 27<sup>98</sup> Estados miembros habían presentado sus planes de acción nacionales.<sup>99</sup>

- La **Estrategia Europea de Cuidados**<sup>100</sup> fue presentada por la Comisión en 2022 «para garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la Unión Europea y mejorar la situación tanto de los cuidadores (profesionales o informales) como de los receptores de cuidados»<sup>101</sup> para 2030.<sup>102</sup> En ella, se recomienda a los Estados miembros que establezcan un derecho legal a la EAPI, y establece que «lo ideal sería que no hubiera una brecha entre el final de un permiso familiar adecuadamente remunerado y el derecho legal a una plaza en un centro de educación y cuidados de la primera infancia».<sup>103</sup> La Comisión presentó dos propuestas de recomendaciones del Consejo como parte de la Estrategia de Cuidados: una relativa a los cuidados de larga duración y las condiciones de trabajo en el sector de los cuidados<sup>104</sup> y otra sobre los servicios de educación y los cuidados

91 Ibid, Art.3(a).

92 Ibid., Art.5.

93 *El acceso efectivo y gratuito*: hace referencia a la «situación en la que los servicios están fácilmente disponibles, son accesibles, de buena calidad y se prestan de manera oportuna, y en la que los usuarios potenciales son conscientes de la existencia de esos servicios, así como de su derecho a utilizarlos, y se ofrecen sin cargo, bien mediante la organización y prestación de dichos servicios, bien mediante la asignación de ayudas adecuadas para cubrir su coste o sus gastos, o de forma que las circunstancias económicas no obstaculicen la igualdad de acceso». Fuente: Consejo de la Unión Europea, 2021, [Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea \(ST/9106/2021/INIT\)](#), Art. 3(e).

94 Además del *acceso efectivo y gratuito* a la educación y la sanidad, así como a actividades escolares y al menos una comida sana. El Consejo también recomienda a los Estados miembros crear un acceso efectivo a una alimentación sana y a una vivienda adecuada. Fuente: Consejo de la Unión Europea, 2021, [Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea \(ST/9106/2021/INIT\)](#), Art. 4.

95 PICUM, 2 de julio de 2021, [EU Council adopts Child Guarantee that benefits undocumented children](#) (El Consejo de la UE adopta la Garantía Infantil que beneficia a los niños y niñas en situación irregular, en inglés).

96 Comisión Europea, n.d., [European Child Guarantee](#) (La Garantía Infantil Europea, en inglés) (consultado el 23 de febrero de 2023).

97 Los Estados miembros que tengan un porcentaje de niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social superior a la media deben destinar al menos el 5 % del FSE+ a la aplicación de la Garantía Infantil. Fuentes: Comisión Europea, n.d., [Garantía Infantil Europea](#) (consultado el 23 de febrero de 2023); PICUM, 2 de julio de 2021, [EU Council adopts Child Guarantee that benefits undocumented children](#) (El Consejo de la UE adopta la Garantía Infantil que beneficia a los niños y niñas en situación irregular, en inglés).

98 Comisión Europea, n.d., [European Child Guarantee](#) (La Garantía Infantil Europea, en inglés) (consultado el 7 de junio de 2023).

99 Todos los planes de acción nacionales presentados hasta la fecha (7 de junio de 2023), excepto el de los Países Bajos, reconocen a los niños y niñas de origen migrante como grupo objetivo de la Garantía Infantil. Solo Croacia, República Checa, Portugal, Eslovaquia, España y Suecia han identificado a los niños y niñas indocumentados como una categoría específica necesitada o han mencionado los obstáculos a los que se enfrentan para acceder a los servicios. Asimismo, cabe destacar que Dinamarca sostiene que cumple la recomendación de proporcionar servicios de educación y atención de la primera infancia (EAPI) gratuitos a los niños y niñas indocumentados ofreciendo servicios de cuidado infantil a los niños y niñas de uno y dos años en los centros de retorno (expulsión). Fuente: Comisión Europea, n.d., [European Child Guarantee](#) (La Garantía Infantil Europea, en inglés) (consultado el 7 de junio de 2023).

100 Comisión Europea, 7 de septiembre de 2022, [Una Estrategia Europea de Cuidados para cuidadores y receptores de cuidados](#) (consultado el 27 de febrero de 2023).

101 Ibid.

102 Comisión Europea, 2022, [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados](#).

103 Ibid., página 7.

104 Comisión Europea, 2022, [Propuesta de recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad COM \(2022\) 441 \(2022\)](#).

de la primera infancia, en la que se propone, entre otras cosas, revisar los objetivos de Barcelona de 2022 y que los Estados miembros introduzcan un derecho legal.<sup>105</sup>

- En diciembre de 2022 se adoptó la **Recomendación del Consejo sobre la revisión de los objetivos de Barcelona**,<sup>106</sup> tal como se establece en las Estrategias de la UE en materia de cuidados y derechos de la infancia.

A partir de ahora, los Estados miembros de la UE deberán esforzarse por alcanzar para 2030 una tasa de participación en la EAPI del 50 % para los niños y niñas menores de tres años, y del 96 % para los niños y niñas de edades comprendidas entre los tres años y la edad de inicio de la educación primaria obligatoria.<sup>107</sup> Anteriormente, estos objetivos estaban fijados en el 33 % y el 90 % respectivamente.<sup>108</sup>

### 3. Marcos legales y políticos nacionales

La EAPI es competencia de los Estados miembros de la UE y la forma en que se rige varía en consecuencia. Por lo general, la responsabilidad de su gestión recae sobre dos ministerios: el de Asuntos Sociales o Familiares (en el caso de Grecia, también el del Interior),<sup>109</sup> que se ocupa de la atención a la infancia, y el de Educación, encargado de la educación preescolar.<sup>110</sup> El marco legal de la EAPI que deciden estos ministerios sirve de base para su aplicación a nivel regional o local.<sup>111</sup> Los municipios suelen desempeñar un papel clave en la organización y prestación de servicios de EAPI, si bien los niveles de responsabilidad varían.<sup>112</sup>

La mayoría de los marcos jurídicos nacionales establecen el **derecho legal** a la EAPI a partir de cierta edad,<sup>113</sup> lo que significa que los niños y niñas

tienen el derecho, pero **no la obligación de asistir a la EAPI**. Por derecho legal se entiende «la obligación de los proveedores de EAPI de garantizar la oferta de EAPI subvencionada con fondos públicos a todos los niños que viven en una zona determinada a partir de una cierta edad, siempre que sus padres, con independencia de su empleo o estatus socioeconómico o familiar, soliciten una plaza para su hijo».<sup>114</sup>

Muchos marcos legales establecen **la obligatoriedad de asistir a la EAPI** a partir de una edad legalmente definida. Esto obliga a las autoridades a **garantizar una plaza** para cada niño o niña.<sup>115</sup> Sin embargo, en contraste con el derecho legal, los niños y niñas tienen la obligación legal de asistir a la EAPI. En aproximadamente la mitad de los países europeos

105 Comisión Europea, 2022, [Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la revisión de los objetivos de Barcelona sobre los servicios de educación y cuidados de la primera infancia COM/2022/442 final](#).

106 Consejo de la Unión Europea, 2022 [Recomendación del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030 2022/C 484/01](#).

107 Comisión Europea, 7 de septiembre de 2022, [Una Estrategia Europea de Cuidados para cuidadores y receptores de cuidados](#) (consultado el 27 de febrero de 2023).

108 Ibid.

109 Comisión Europea, 17 de junio de 2022, [Eurydice France – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Francia – 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

110 Eurocities, 2019, [European Pillar of Social Rights Cities delivering social rights: Early childhood education and child welfare in cities in Europe](#) (Pilar Europeo de Derechos Sociales. Ciudades que hacen realidad los derechos sociales: la educación de la primera infancia y el bienestar infantil en las ciudades europeas, en inglés).

111 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019. [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#).

112 Eurocities, 2019, [European Pillar of Social Rights Cities delivering social rights: Early childhood education and child welfare in cities in Europe](#) (Pilar Europeo de Derechos Sociales. Ciudades que hacen realidad los derechos sociales: la educación de la primera infancia y el bienestar infantil en las ciudades europeas, en inglés).

113 Por ejemplo, Alemania, Suecia y Finlandia desde una edad temprana; España, Francia, Reino Unido, República Checa y Bélgica desde alrededor de los tres años; y Suiza, Austria y Lituania desde los cuatro hasta los seis años (en 2018/2019). Véase el gráfico B1, pág.44 en Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019. [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#).

114 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#), pág. 44.

115 Comisión Europea, 2022, [Compulsory education in Europe 2022/2023 Eurydice – Facts and Figures](#) (La educación obligatoria en Europa 2022/2023. Eurydice - Datos y cifras, en inglés).

que forman parte de la red Eurydice (cuyo cometido es explicar cómo se organizan y funcionan los sistemas educativos en Europa),<sup>116</sup> la **educación preescolar es obligatoria** al menos un año.<sup>117</sup>

Los párrafos siguientes presentan brevemente los marcos legales y políticos que rigen la EAPI en Finlandia, Francia, Grecia, Portugal y los Países Bajos. Estos ejemplos muestran la diversidad de los sistemas existentes en la UE.

## Finlandia

- En Finlandia, todos los niños y niñas tienen el **derecho legal** a recibir servicios de EAPI a tiempo completo desde los 10 meses hasta los seis años.<sup>118</sup> Pueden acudir a centros de EAPI o a guarderías familiares.<sup>119</sup> La legislación y las políticas que rigen la EAPI las decide el ministerio de Educación y Cultura, pero los municipios se encargan de organizar las plazas en función de la demanda local.<sup>120</sup> Para participar, las familias deben pagar una cuota de acuerdo a sus ingresos.<sup>121</sup> Estos importes están regulados,<sup>122</sup> y las familias con bajos ingresos están exentas de pagarlas<sup>123</sup> (si están

dadas de alta en el régimen fiscal o de la seguridad social).<sup>124</sup>

- La escuela primaria comienza a los siete años.<sup>125</sup> Según la Ley de Educación Básica,<sup>126</sup> los municipios tienen la responsabilidad de organizar un curso escolar de **educación preescolar obligatoria** para todos los niños y niñas que vivan en la localidad. Así pues, estos tienen la obligación de participar en la EAPI entre los seis y los siete años.<sup>127</sup> La educación preescolar se imparte 20 horas a la semana (es decir, cuatro horas al día). Hay guarderías complementarias, pero no son obligatorias durante las horas restantes de la jornada laboral.<sup>128</sup> Cuando los niños y niñas viven a más de cinco kilómetros de su centro de educación preescolar, los municipios deben proporcionarles un transporte gratuito.<sup>129</sup>

## Francia

- Los niños y niñas menores de tres años pueden acudir a guarderías con cuidadores/as o a jardines de infancia (*crèche*) y a «centros colectivos de atención infantil» dirigidos por organizaciones sin ánimo de lucro o por las

116 La red Eurydice incluye a los 27 Estados miembros de la UE, así como a Albania, Bosnia y Herzegovina, la República de Macedonia del Norte, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía. Fuente: Comisión Europea, n.d., [Eurydice- National Education Systems](#) (Eurydice - Sistemas Nacionales de Educación, en inglés) (consultado el 12 de mayo de 2023).

117 Por ejemplo, Grecia, Bélgica, Eslovaquia y Rumanía. Fuente: Comisión Europea, 2022, [Compulsory education in Europe 2022/2023 Eurydice – Facts and Figures](#) (La educación obligatoria en Europa 2022/2023. Eurydice - Datos y cifras, en inglés).

118 Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Finlandia - 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

119 Ibid.

120 Ibid.

121 Estas tasas incluyen el material didáctico y las comidas. Fuente: Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Finlandia - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

122 [Act on Client Fees in Early Childhood Education and Care](#) (1503/2016) [Finlandia] (Ley sobre las tarifas de la educación y atención de la primera infancia, en inglés); Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Finlandia - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

123 Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Finlandia - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

124 Intercambio de correos el 9 de mayo de 2023 con Ulla Siirto, Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia (Finlandia).

125 Comisión Europea, 2022, [Compulsory education in Europe 2022/2023 Eurydice – Facts and Figures](#) (La educación obligatoria en Europa 2022/2023. Eurydice - Datos y cifras, en inglés).

126 [Ley de Educación Básica](#) (628/1998) [Finlandia].

127 El material didáctico y las comidas diarias están incluidos en este servicio gratuito. Fuente: Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Finlandia - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

128 Los servicios complementarios de EAPI están sujetos al mismo sistema de tasas basado en los ingresos explicado anteriormente. Fuente: Ibid.

129 Comisión Europea, 30 de marzo de 2023, [Eurydice Finland – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Finlandia - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 11 de mayo de 2023).

autoridades locales.<sup>130</sup> En Francia **no existe el derecho legal a la guardería y, por tanto, las plazas no están garantizadas.**<sup>131</sup> Las tarifas basadas en los ingresos se aplican a la EAPI en guarderías o «centros colectivos». Los honorarios de los cuidadores y cuidadoras no están regulados y se negocian de forma privada.<sup>132</sup> El ministerio de Solidaridad y Sanidad regula la EAPI para los niños y niñas menores de 2 años.

- Desde los tres años hasta el comienzo de la escuela primaria a los seis, los niños y niñas tienen **la obligación legal de asistir 24 horas<sup>133</sup> a la semana a preescolar (école maternelle).**<sup>134</sup> Francia y Hungría son los dos únicos Estados miembros de la UE que exigen empezar la enseñanza obligatoria a los tres años (en el resto de la UE, empieza normalmente a los seis).<sup>135</sup> La enseñanza preescolar está regulada por el ministerio de Educación, si bien la responsabilidad de organizar la EAPI gratuita recae sobre los municipios y las autoridades educativas locales.<sup>136</sup>
- Los niños y niñas de dos años «de zonas urbanas, rurales y de montaña prioritarias, de

los *départements* y regiones de ultramar y de entornos sociales desfavorecidos»<sup>137</sup> también pueden asistir a preescolar (*maternelle*) cuando haya plazas disponibles.<sup>138</sup>

## Grecia

- En Grecia, los niños y niñas de entre dos meses y cuatro años tienen acceso a la EAPI en centros municipales de atención a la infancia o guarderías, regulados por el ministerio del Interior.<sup>139</sup> Estos servicios también los ofrecen las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. El trabajo de estos centros está regulado por el ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.<sup>140</sup> Los municipios son responsables de la organización y prestación de los servicios de guardería a nivel local.<sup>141</sup> Sin embargo, no existe **un derecho legal y, por tanto, las plazas no están garantizadas.**<sup>142</sup> Las familias deben pagar una cuota mensual en función de sus ingresos,<sup>143</sup> pero aquellas cuyos ingresos no superen un determinado umbral están exentas de pagarla.<sup>144</sup>

130 Comisión Europea, 17 de junio de 2022, [Eurydice France – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Francia – 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

131 Comisión Europea, 17 de junio de 2022, [Eurydice France – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Francia – 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

132 Ibid.

133 Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse, n.d., [Programmes et horaires à l'école maternelle](#) (consultado el 15 de mayo de 2023).

134 Artículo L. 131-1 del Código de Educación [Francia]; Comisión Europea, 2022, [Compulsory education in Europe 2022/2023 Eurydice – Facts and Figures](#) (La educación obligatoria en Europa 2022/2023. Eurydice - Datos y cifras, en inglés) ; Gisti and Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers; Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance \(1\)](#) (Ley de 26 de julio de 2019, por una escuela de confianza) [Francia].

135 Comisión Europea, 2022, [Compulsory education in Europe 2022/2023 Eurydice – Facts and Figures](#) (La educación obligatoria en Europa 2022/2023. Eurydice - Datos y cifras, en inglés).

136 Comisión Europea, 17 de junio de 2022, [Eurydice France – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Francia – 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

137 Comisión Europea, 17 de junio de 2022, [Eurydice France – 4. Early childhood education and care, Organisation of centre-based ECEC](#) (Eurydice Francia - 4. Educación y atención de la primera infancia, Organización de la EAPI basada en centros, en inglés) (consultado el 15 de mayo de 2023).

138 Ibid.; Gisti y Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#).

139 Comisión Europea, 21 de marzo de 2023, [Eurydice Greece – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Grecia – 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 19 de abril de 2023); Megalonidou, C., 2020, [The quality of early childhood education and care services in Greece](#) (La calidad de los servicios de educación y atención de la primera infancia en Grecia, en inglés), ICEP Vol. 14(9).

140 Ibid.

141 [Ley 3463/2006](#) [Grecia].

142 Comisión Europea, 21 de marzo de 2023, [Eurydice Greece – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Grecia – 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 19 de abril de 2023).

143 Ibid.

144 Megalonidou, C., 2020, [The quality of early childhood education and care services in Greece](#) (La calidad de los servicios de educación y atención de la primera infancia en Grecia, en inglés), ICEP Vol. 14(9).

- Los niños y niñas están **legalmente obligados a asistir a preescolar durante dos años**<sup>145</sup> (entre los cuatro y los seis años,<sup>146</sup> ya que la escuela primaria comienza a los seis).<sup>147</sup> La asistencia es obligatoria durante 25 horas a la semana. Además, pueden asistir gratuitamente a otras 20 horas semanales opcionales.<sup>148</sup> El ministerio de Educación y Asuntos Religiosos establece el marco legal y político de la educación preescolar. Por su parte, las autoridades regionales deben poner un transporte gratuito a disposición de todos los niños y niñas que vivan a más de un kilómetro de distancia de su centro de educación preescolar.<sup>149</sup>

## Países Bajos

- En los Países Bajos, los niños y niñas pueden acceder a los cuidados infantiles a partir de las seis semanas. Estos servicios los prestan las guarderías<sup>150</sup> o los centros de atención extraescolar<sup>151</sup> y los cuidadores y cuidadoras.<sup>152</sup> Las guarderías **no son obligatorias y no existe ningún derecho legal a ellas**.<sup>153</sup> Los progenitores pagan una tarifa por hora, con una cuantía máxima fija por servicio de EAPI.<sup>154</sup> La mayoría tiene derecho a recibir prestaciones para pagarla. El importe de las subvenciones varía en función de sus ingresos y del tipo de guardería en la que esté inscrito su hijo o hija.<sup>155</sup>
- Los niños y niñas de entre dos años y medio y cuatro años **también pueden participar en clases complementarias de educación temprana (preescolar)** (*voor- en vroegschoolse educatie*). Esta medida subvencionada tiene por objeto «prevenir o reducir las desventajas educativas».<sup>156</sup> Los niños y niñas deben ser remitidos a este servicio, que es responsabilidad del Ayuntamiento.<sup>157</sup> Las autoridades locales están obligadas a garantizar una educación infantil de unas 16 horas semanales en un número «suficiente»<sup>158</sup> de guarderías. Si no tienen derecho a subvenciones, los progenitores deben pagar una cuota basada en sus ingresos por este servicio.<sup>159</sup>
- Tanto las guarderías como la educación infantil dependen del ministerio de Asuntos Sociales y Empleo y del ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.<sup>160</sup>

145 «Desde el año escolar 2020-2021, de conformidad con lo establecido en el párrafo 4 del artículo 3 de la Ley 1566/1985 (Boletín Oficial del Estado 167A), sustituido por el artículo 34 de la Ley 4704/2020 (A 133), se establece la obligatoriedad de la asistencia de los niños y niñas que cumplan cuatro (4) años de edad en todos los municipios del país». Fuente: GOV.gr, n.d., [Συγγένε Ερωτήσεις](#) (consultado el 15 de mayo de 2023), traducción extraoficial con Google Translate.

146 Comisión Europea, 21 de marzo de 2023, [Eurydice Greece – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Grecia – 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 19 de abril de 2023).

147 Tenga en cuenta que es posible que la aplicación de esta ley de 2018 se haya retrasado por la pandemia de la COVID-19. Debido a la falta de plazas en los centros preescolares, esto puede implicar que la educación obligatoria comience todavía *de facto* a los cinco años en algunos municipios. Fuente: Intercambio de correos con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia) el 11 de mayo de 2023.

148 Comisión Europea, 21 de marzo de 2023, [Eurydice Greece – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Grecia – 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 19 de abril de 2023).

149 En virtud de la [Decisión ministerial conjunta 50025/19-09-2018](#) [Grecia].

150 Para niños y niñas de entre seis semanas y cuatro años. Fuente: Comisión Europea, 21 de febrero de 2023 [Eurydice Netherlands – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice los Países Bajos - 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

151 Para niños y niñas de entre 4 y 12 años. Fuente: Ibid.

152 Para niños y niñas de hasta 12 años. Fuente: Ibid.

153 Comisión Europea, 21 de febrero de 2023, [Eurydice Netherlands – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice los Países Bajos - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

154 Ibid.

155 Ibid.; Ministerie van Financiën, n.d., [Kan ik kinderopvangtoeslag krijgen?](#) (consultado el 16 de mayo de 2023).

156 Comisión Europea, 21 de febrero de 2023 [Eurydice Netherlands – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice los Países Bajos - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

157 Ibid.

158 Ibid.

159 Las tasas varían en función del municipio. Este importe no está regulado a nivel nacional. Fuente: Comisión Europea, 21 de febrero de 2023, [Eurydice Netherlands – 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice los Países Bajos - 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

160 Comisión Europea, 21 de febrero de 2023 [Eurydice Netherlands – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice los Países Bajos - 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

- Los niños y niñas mayores de cuatro años tienen **derecho legal a ir a la escuela primaria**, que es **obligatoria** a partir de los cinco años.<sup>161</sup> Además, pueden seguir asistiendo a las clases de educación infantil mencionadas anteriormente durante el horario de la escuela primaria si son derivados a ellas por el centro escolar. En este caso, el servicio es gratuito. El ministerio de Educación, Cultura y Ciencia se encarga de establecer el marco legal de la educación infantil y primaria.<sup>162</sup>

abarca los dos últimos años antes de que empiece la escuela primaria a los seis años.<sup>167</sup> La enseñanza preescolar está organizada por centros públicos (que también imparten educación básica y secundaria) o privados, con o sin ánimo de lucro,<sup>168</sup> y se imparte 25 horas a la semana. Las tasas por las horas complementarias de preescolar se calculan en función de los ingresos familiares.<sup>169</sup> El ministerio de Educación es responsable de «garantizar la calidad de la enseñanza de la red de EAPI en materia de educación preescolar».<sup>170</sup>

## Portugal

- En Portugal, los niños y niñas pueden ir a la guardería hasta los tres años. Los servicios se prestan en «*crèches*» y «*crèches familiares*» o por cuidadores y cuidadoras infantiles.<sup>163</sup> Las gestionan principalmente organizaciones privadas sin ánimo de lucro y, en menor medida, con ánimo de lucro.<sup>164</sup> A esta edad no tienen **derecho legal a guardería** y, por tanto, **las plazas en los centros de EAPI no están garantizadas**. Para todos los niños y niñas nacidos después de septiembre de 2021, los cuidados infantiles son gratuitos si los prestan cuidadores, cuidadoras o guarderías<sup>165</sup> sin ánimo de lucro. Los cuidados infantiles están regulados por el ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social.
- La educación preescolar gratuita comienza a los tres años.<sup>166</sup> Sin embargo, los niños y niñas solo tienen **derecho legal a la educación preescolar** a partir de los cuatro años. Esto

161 Ibid.

162 Comisión Europea, 19 de abril de 2023, [Eurydice Netherlands – Overview](#) (Eurydice los Países Bajos — Resumen, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

163 Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice – Portugal, Early childhood education and care](#) (Eurydice – Portugal, Educación y atención a la primera infancia (consultado el 16 de mayo de 2023).

164 Ibid; Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice Portugal - 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Portugal - 4. Acceso a la educación y atención a la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

165 O con ánimo de lucro, si no hay plazas disponibles en las guarderías sin ánimo de lucro del municipio. Fuentes: [Orden legislativa N° 6/2018, 12 de abril](#); [Orden legislativa N° 10-B/2021, 14 de abril](#) [Portugal].

166 Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice – Portugal, Early childhood education and care](#) (Eurydice – Portugal, Educación y atención a la primera infancia (consultado el 16 de mayo de 2023).

167 Así pues, el derecho legal a la EAPI comienza a los tres o cuatro años dependiendo de la época del año en que nazca el niño o la niña. Fuente: [N° de orden 65/2015](#) [Portugal]; Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice Portugal - 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Portugal - 4. Acceso a la educación y atención a la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

168 Ibid.

169 Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice Portugal - 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Portugal - 4. Acceso a la educación y atención a la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

170 Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice – Portugal, Early childhood education and care](#) (Eurydice – Portugal, Educación y atención a la primera infancia, en inglés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

## Niveles de participación de los niños y niñas en la educación y atención de la primera infancia

La atención infantil se conceptualiza y enfoca de forma diferente en las distintas culturas y países europeos, como indican los datos de los cinco países que se examinan a continuación, basados en la información de EU-SILC. Téngase en cuenta que es poco probable que los niños y niñas indocumentados se contabilicen en los datos que figuran a continuación.

### De cero a dos años

Los cinco países analizados muestran un enfoque diferente de la atención infantil antes de los tres años. Como muestra la *Tabla 1*, los Países Bajos es el único país donde más de la mitad de los niños y niñas de cero a tres años asiste a guarderías formales.<sup>171</sup> Solo una minoría en Grecia (15,8 %), Finlandia (8,1 %) o Francia (20,2 %) lo hace y prácticamente ningún niño o niña en Portugal (1 %). Se observa una tendencia similar en el caso de los niños y niñas que reciben «otros tipos de cuidado infantil» (a cargo de un cuidador o cuidadora profesional o de un miembro de la familia en un entorno doméstico, *Tabla 2*): esto parece normal en los Países Bajos, pero mucho menos en los otros cuatro países. En Portugal, el 18,9 % de los niños y niñas recibe este tipo de cuidados. En Finlandia (55,3 %), Francia (35,7 %) y Grecia (34,6 %) es mucho más frecuente que los progenitores sean los únicos cuidadores/as de sus hijos e hijas durante los primeros años de vida (véase la *Tabla 3*).

**Tabla 1:** Los cinco países analizados informaron de que la siguiente proporción de niños y niñas de entre cero y tres años asistía a guarderías o centros de educación formal:<sup>172</sup>

País	2019	2020	2021
Grecia	18.4%	11.1%	15.8%
Francia	17.2%	20.7%	20.2%
Los Países Bajos	58.2%	57.9%	66.3%
Portugal	2.6%	1.9%	1%
Finlandia	10.6%	9.5%	8.1%

171 Los cuidados infantiles formales se refieren a las cuatro variables de la encuesta EU-SILC: 1. Educación preescolar o equivalente, 2. Educación obligatoria, 3. Cuidado infantil en centros fuera del horario escolar, 4. Cuidado infantil en guarderías organizadas/controladas por una estructura pública o privada.

172 Fuente: Eurostat, [Children in formal childcare or education by age group and duration - % over the population of each age group - EU-SILC survey \(online data code: ILC\\_CAINDFORMAL\)](#) (Niños y niñas en guarderías o educación formal por grupo de edad y duración —% sobre la población de cada grupo de edad— encuesta EU-SILC, en inglés) (código de datos en línea: ILC\_CAINDFORMAL) (consultado el 22 de mayo de 2023).

**Tabla 2:** Proporción de niños y niñas que reciben «otros tipos de cuidado infantil», concretamente, por parte de un/a cuidador/a profesional en su domicilio o en el del niño o niña o por parte de abuelos, abuelas, otros miembros del hogar (que no sean los progenitores), otros parientes, amistades o vecinos/as<sup>173</sup> en los cinco países analizados:<sup>174</sup>

País	2019	2020	2021
Grecia	20.2%	18.9%	22.4%
Francia	16.3%	7.9%	8.9%
Los Países Bajos	38.4%	36%	42.3%
Portugal	16.2%	17.2%	18.9%
Finlandia	0.9%	0.4%	1.5%

**Tabla 3:** Proporción de niños y niñas bajo el cuidado único de sus padres:<sup>175</sup>

País	2019	2020	2021
Grecia	40.9%	47.9%	34.6%
Francia	36.4%	36.2%	35.7%
Los Países Bajos	21.2%	21.9%	13.8%
Portugal	22.6%	21.9%	21.7%
Finlandia	58.4%	59.1%	55.3%

173 Consulte la definición en: Eurostat, n.d., [Childcare arrangements \(ilc\\_ca\)](#), [Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure \(ESMS\)](#), [Compiling agency: Eurostat, the statistical office of the European Union](#) (Organización del cuidado de niños y niñas (ilc\_ca), metadatos de referencia en la estructura de metadatos Euro SDMX (ESMS), Organismo compilador: Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea, en inglés) (consultado el 22 de mayo de 2023).

174 Fuente: Eurostat, [Other types of childcare by age group and duration - % over the population of each age group - EU-SILC survey \(online data code: ILC\\_CAINDOTHER\)](#) (Otros tipos de cuidado infantil por grupo de edad y duración —% sobre la población de cada grupo de edad— encuesta EU-SILC, en inglés) (código de datos en línea: ILC\_CAINDFORMAL) (consultado el 22 de mayo de 2023).

175 Fuente: Eurostat, [Children cared only by their parents by age group - % over the population of each age group - EU-SILC survey \(online data code: ILC\\_CAINDFORMAL\)](#) (Niños y niñas bajo el cuidado único de sus padres por grupo de edad —% sobre la población de cada grupo de edad— encuesta EU-SILC, en inglés) (código de datos en línea: ILC\_CAPARENTS) (consultado el 22 de mayo de 2023).

### Entre los tres años y el inicio de la educación primaria obligatoria

Excepto Grecia, todos los países analizados han alcanzado el anterior objetivo de Barcelona de tener al 90 % de los niños y niñas de tres a seis años en centros de educación o atención preescolar formal. Salvo Francia, ninguno ha alcanzado aún el nuevo objetivo del 96 %. Esto significa que la gran mayoría de los niños y niñas de estos países acceden a la EAPI y que los países cuentan con un sistema bien definido de prestación de estos servicios para este grupo de edad.

**Tabla 4:** Los cinco países analizados informan de la siguiente proporción de niños y niñas en educación preescolar, con edades comprendidas entre los tres años y el inicio de la educación primaria obligatoria:<sup>176</sup>

País	2019	2020	2021
Grecia	68.8%	71.3%	NA
Francia*	100%	100%	100%
Los Países Bajos	90.5%	90.2%	93%
Portugal	92.2%	92.9%	90.5%
Finlandia	88.8%	90.9%	90.6%

\* En Francia, la enseñanza obligatoria comienza a los tres años.

176 Eurostat, [Pupils from age 3 to the starting age of compulsory education at primary level by NUTS2 regions - % of the population of the corresponding age \(online data code: EDUC\\_UOE\\_ENRA22\)](#) (Alumnos y alumnas desde los 3 años hasta la edad de inicio de la educación primaria obligatoria por regiones NUTS2 —% sobre la población de cada grupo de edad correspondiente, en inglés) (código de datos en línea: EDUC\_UOE\_ENRA22) (consultado el 22 de mayo de 2023).

# Obstáculos en el acceso de los niños y las niñas en situación administrativa irregular a la EAPI

A pesar de las obligaciones internacionales y los compromisos consagrados en las políticas de la UE, los niños y las niñas en situación administrativa

irregular y sus progenitores se enfrentan a numerosos obstáculos jurídicos y prácticos para acceder a una EAPI de calidad.

## 1. Obstáculos jurídicos

### Ausencia de un derecho jurídico

A falta de un derecho jurídico a la EAPI —y/o de una disposición obligatoria a la misma—, ningún niño o niña tiene garantizada una EAPI asequible y de calidad. Concretamente, esto supone una barrera para los niños y las niñas que se encuentran en situación administrativa irregular ya que su capacidad para participar en la EAPI dependerá en gran medida de las prácticas locales de los municipios y centros de EAPI. Esto no solo da lugar a discrepancias entre ciudades y pueblos, sino que también hace que aumente la posibilidad de que se rechacen inscripciones de manera discriminatoria<sup>177</sup>.

### Inclusión jurídica implícita

Cuando existe un derecho jurídico a la EAPI o la obligación de asistir a centros de cuidado infantil, la ley suele referirse simplemente a «*todos los niños y las niñas*». Si bien esta formulación incluye implícitamente a los niños y las niñas que se encuentran en situación administrativa irregular, puede generar confusión y «dar lugar a que los niños y las niñas en situación administrativa irregular se enfrenten a restricciones dentro del sistema educativo»<sup>178</sup>. Asimismo, puede «contribuir a una falta de concienciación entre el personal educativo y las familias en situación irregular respecto del derecho de los niños y las niñas a la educación»<sup>179</sup>.

En Finlandia, por ejemplo, los niños y las niñas en situación irregular no están claramente incluidos jurídicamente ni explícitamente excluidos del derecho jurídico a la EAPI<sup>180</sup>. Esto crea un vacío jurídico<sup>181</sup> y hace que su capacidad para acceder a la EAPI varíe de un municipio a otro.

177 PICUM, 2015, [Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments](#) (Protección de la infancia en situación irregular: políticas y prácticas prometedoras de los Gobiernos, en inglés).

178 Ibid., pág. 10.

179 Ibid., pág. 10.

180 Nihtilä, H., 2017, [Ensisijaisesti lapsia : Paperittomien alaikäisten perusoikeudet Suomessa](#) (síntesis): Helsingin yliopisto.

181 Entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023.

## 2. Barreras en la práctica

### Escasez de plazas

Actualmente existe una escasez de plazas en la EAPI para niños y niñas menores de tres años en aproximadamente la mitad de los países europeos que forman parte de la red Eurydice<sup>182</sup>. La desigual distribución geográfica de las plazas existentes y la consiguiente «falta de plazas asequibles en las zonas con mayor concentración de familias vulnerables tiende a exacerbar las desigualdades en su acceso»<sup>183</sup>. Además, en toda la UE, «las zonas más pobres tienen menos disponibilidad de plazas de EAPI de alta calidad»<sup>184</sup>.

Si bien la escasez de plazas no afecta exclusivamente a los niños y las niñas en situación administrativa irregular, excluye especialmente a todas las familias en riesgo de pobreza. Para ellas, debido a su nivel de ingresos, recurrir a centros privados de cuidado infantil es prohibitivamente costoso<sup>185</sup>. Además, suelen tener menos movilidad y, por tanto, no pueden desplazarse a los servicios de EAPI situados a mayor distancia<sup>186</sup>.

La escasez existente puede utilizarse para excluir aún más a las familias en situación irregular que buscan servicios de cuidado infantil. En Francia, por ejemplo, la supuesta falta de plazas se ha utilizado como pretexto para rechazar a niños y niñas de padres en situación administrativa irregular y excluirlos de la EAPI<sup>187</sup>.

### Inscripción y documentación

Al igual que ocurrirá posteriormente en la escuela, se suele pedir a los progenitores y cuidadores/as que presenten una serie de documentos al inscribir a sus hijos o hijas en los servicios de EAPI; entre otros, el documento de identidad o pasaporte<sup>188</sup>, evidencia de residencia en el municipio<sup>189</sup>, documentos de residencia<sup>190</sup>, comprobante de empleo<sup>191</sup> o un número de registro nacional<sup>192</sup>. Es posible que las familias en situación irregular no puedan presentar estos documentos debido a su situación de residencia.

182 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice, Cifra B7](#), pág. 64.

183 Eurocities, 2019, [European Pillar of Social Rights Cities delivering social rights: Early childhood education and child welfare in cities in Europe](#). (Pilar Europeo de Derechos Sociales. Ciudades que hacen realidad los derechos sociales: educación de la primera infancia y bienestar infantil en las ciudades europeas, en inglés), pág. 9.

184 Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., 2020, [Feasibility study for a child guarantee : final report](#), eds. Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., pág. 134. (Estudio de viabilidad para una Garantía Infantil, en inglés).

185 Entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023.

186 Vandebroek, M. y Lazzari, A., 2014, [Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs](#) (Accesibilidad de la educación y atención de la primera infancia: situación actual, en inglés), European Early Childhood Education Research Journal, Vol 22 (3), págs. 327-335.

187 Gisti and Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#).

188 Entre otros, en Finlandia y Grecia para matricularse en preescolar. Fuentes: Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023; Nihtilä, H., 2017, [Ensisijaisesti lapsia : Paperittomien alaikäisten perusoikeudet Suomessa](#) (síntesis: Helsingin yliopisto).

189 Entre otros en Finlandia, donde es necesario tener un «municipio de residencia en Finlandia» para acceder a la EAPI pública.: Infonland.fi, 23 de diciembre de 2022, [Early childhood education](#) (Educación de la primera infancia, en inglés) (consultado el 18 de abril de 2023). En Francia, las oficinas municipales lo solicitan ilegalmente de forma recurrente. Fuente: Gisti and Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#) (Escolarización y formación de jóvenes extranjeros, en francés).

190 Entre otros, en Grecia para inscribirse en preescolar (en la práctica). Fuentes: Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023; ACNUR, octubre de 2022, [Access to Education in Greece](#) (Acceso a la educación en Grecia, en inglés).

191 Entre otros, en Grecia para acceder a una plaza «prioritaria» en una guardería, algo necesario debido a la escasez de plazas. Fuentes: Comisión Europea, 21 de marzo de 2023, [Eurydice Greece – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Grecia – 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 19 de abril de 2023); Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

192 Los Países Bajos Fuentes: Gobierno de los Países Bajos, s.f., [Número de identificación personal \(BSN\)](#) (consultado el 19 de abril de 2023); Ouders.nl, 27 de marzo de 2012, [Crèche mag burgerservicenummer vragen](#) (La guardería podrá solicitar un número de atención al ciudadano, en holandés) (consultado el 16 de mayo de 2023); Partou, s.f., [BSN](#) (consultado el 16 de mayo de 2023).

En algunos países, estos documentos se exigen por ley. Es el caso de los Países Bajos, donde se solicita el «número de identificación personal» (*Burgerservicenummer*) —que las personas en situación administrativa irregular no pueden obtener—<sup>193</sup> tanto del niño o niña como de los progenitores. Este número sirve para que la agencia tributaria gubernamental mantenga un registro del número de horas de cuidado infantil que ha utilizado una familia y asigne los beneficios de cuidado infantil correspondientes<sup>194</sup>.

En otros casos, es posible que los documentos se soliciten en la práctica. Es el caso de Grecia, donde la ley estipula que «con carácter excepcional, los hijos e hijas de nacionales de terceros países podrán matricularse en centros públicos con documentación insuficiente cuando (...) no se haya regularizado la residencia legal en dichos países»<sup>195</sup>. Sin embargo, los informes sugieren que esta excepción no se aplica en la práctica cuando se realiza la inscripción en preescolar<sup>196</sup>.

En Francia, algunos municipios han obstaculizado

el acceso de niños y niñas de padres y madres en situación administrativa irregular a la educación preescolar obligatoria<sup>197</sup> solicitando documentos que no eran necesarios<sup>198</sup> o alargando los trámites de inscripción<sup>199</sup>.

En términos más generales, los procedimientos administrativos que son difíciles o imposibles de tramitar —debido a barreras de idioma, la necesidad de una conexión a internet y un inicio de sesión digital para poder acceder o hacer seguimiento a los trámites<sup>200</sup> o un personal poco diligente— también pueden generar barreras burocráticas para los padres y madres en situación irregular que deseen inscribir a sus hijos e hijas en centros de EAPI<sup>201</sup>.

## Vivienda insegura

Los niños y las niñas en situación administrativa irregular y sus familias corren un mayor riesgo de experimentar diversas formas de carencia de vivienda (por ejemplo, vivir en viviendas inadecuadas<sup>202</sup> o precarias<sup>203</sup> o alojarse temporalmente en albergues

---

193 rti nieuws, Kemper, A., 7 de octubre de 2022, [Ongedocumenteerde migranten in Nederland: 'Je kunt je dromen niet waarmaken'](#) (Migrantes indocumentados en los Países Bajos: «No puedes hacer realidad tus sueños», en holandés) (consultado el 30 de mayo de 2023).

194 Gobierno de los Países Bajos, s.f., [Número de Identificación Personal \(BSN\)](#) (consultado el 19 de abril de 2023); Ouders.nl, 27 de marzo de 2012, [Crèche mag burgerservicenummer vragen](#) (La guardería podrá solicitar un número de atención al ciudadano, en holandés) (consultado el 16 de mayo de 2023).

195 Ley n° 3386/2005, [Codificación de la legislación relativa a la entrada, la residencia y la integración social de los nacionales de terceros países en el territorio griego](#) junio de 2005 [Grecia], artículo 72(3).

196 ACNUR, octubre de 2022, [Access to Education in Greece](#) (Acceso a la educación en Grecia, en inglés).

197 La educación preescolar se denomina «*école maternelle*» y es obligatoria a partir de los tres años. Fuente: Comisión Europea, 17 de junio de 2022, [Eurydice France – 4. Early childhood education and care](#) (Eurydice Francia – 4. Educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

198 Se describen los documentos que pueden exigirse para matricular a un niño o niña en el sistema educativo, pudiendo además ser sustituidos por declaraciones juradas en caso de no estar disponibles, según el [Décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du code de l'éducation](#) (Decreto n°2020-811, por el que se modifica el artículo L. 131-6 del Código de la Educación, en francés) [Francia].

199 Gisti y Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#); Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023.

200 Se informó que este era el caso en Finlandia. Fuente: Entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023.

201 Se informó especialmente que este era el caso en Portugal. Fuente: Entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023.

202 La vivienda inadecuada es definida como vivir «en caravanas u ocupaciones irregulares, en viviendas no apropiadas, en condiciones de hacinamiento extremo» por FEANTSA, s.f., [ETHOS - Tipología Europea sobre Sinhogarismo y Exclusión Residencial](#) (consultado el 19 de abril de 2023).

203 La vivienda insegura es definida como vivir bajo amenaza de exclusión severa debido a arrendamientos inseguros, desahucio, violencia doméstica» por FEANTSA, s.f., [ETHOS - Tipología Europea sobre Sinhogarismo y Exclusión Residencial](#) (consultado el 19 de abril de 2023).

o centros institucionales)<sup>204205</sup>.

Los frecuentes traslados voluntarios o forzosos, incluidos los desalojos, que a menudo van de la mano con estas condiciones de vida<sup>206</sup>, suponen otro obstáculo para la participación de los niños y las niñas en situación irregular tanto en materia de cuidado infantil como en educación (temprana)<sup>207</sup>.

Enviar a un niño o niña a un centro de EAPI no suele ser la prioridad de un padre o madre que lucha por mantener un techo sobre la cabeza de su familia. Estas condiciones de vivienda también interrumpen la asistencia de los niños y las niñas a una EAPI. Cuando las familias se mudan, es posible que los niños y las niñas tengan que desplazarse una distancia mayor para asistir a centros de EAPI. La distancia o el precio del transporte público se convierten en un obstáculo, especialmente cuando se trasladan a lugares alejados<sup>208</sup>. Alternativamente, los niños y las niñas podrían tener que matricularse en otro centro de cuidado infantil o preescolar. Sin embargo, como sugieren los informes de Francia y Grecia sobre el cambio de centros de cuidado infantil, los numerosos trámites administrativos para hacerlo son de por sí un obstáculo<sup>209</sup>. Además, el temor a que su situación de vida sea temporal puede disuadir a

los padres y madres de enviar a sus hijos e hijas a centros de EAPI.

Debido a la falta de viviendas asequibles y adecuadas y para evitar los abusos de propietarios malintencionados, la okupación es una opción a la que recurren algunas familias en situación administrativa irregular. En Francia, varios municipios han negado el acceso a la educación a niños y niñas porque sus familias habían okupado terrenos o edificios dentro del municipio<sup>210</sup>. Numerosos tribunales han condenado esta práctica discriminatoria, y el Código de Educación francés recoge explícitamente su ilegalidad<sup>211</sup>.

### Pago de tasas y falta de apoyo económico

Normalmente, para los niños y las niñas menores de tres años la EAPI no suele ser gratuita,<sup>212</sup> las tasas se calculan en función de los ingresos<sup>213</sup> y a menudo se deciden a nivel local<sup>214</sup>. Con el objetivo de hacer la EAPI más accesible, la mayoría de los Gobiernos de la UE han desarrollado políticas para aliviar la carga económica de las familias de bajos ingresos<sup>215</sup>. Esto incluye estructuras de tarificación dependientes de

204 Por ejemplo, estar «sin vivienda», según la definición de FEANTSA, n.d., [ETHOS - Tipología Europea sobre Sinhogarismo y Exclusión Residencial](#) (consultado el 19 de abril de 2023).

205 Jauhainen, J.S., Tedeschi, M., 2021, [Undocumented Migrants' Everyday Lives in Finland](#) (Vida diaria de las personas migrantes indocumentadas en Finlandia, en inglés). En: *Undocumented Migrants and their Everyday Lives* (Personas migrantes en situación irregular y su vida cotidiana, en inglés). IMISCOE Research Series. Springer; PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

206 PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

207 Instituto de Política Migratoria, 2018, [Responding to the ECEC Needs of Children of Refugees and Asylum Seekers in Europe and North America](#) (Respondiendo a las necesidades de EAPI de los hijos e hijas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Europa y América del Norte, en inglés); UNICEF, 2017, [La scolarisation des enfants des bidonvilles au sein du réseau «Ville amie des enfants» Décembre 2017 — Résultats de l'enquête «École and bidonvilles»](#).

208 UNICEF, 2017, [La scolarisation des enfants des bidonvilles au sein du réseau «Ville amie des enfants» Décembre 2017 — Résultats de l'enquête «École and bidonvilles»](#) (Escolarización de niños de barrios marginales dentro de la red «Ciudad Amiga de la Infancia» Diciembre de 2017 — Resultados de la encuesta «Escuela y barrios marginales», en francés); Entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023.

209 Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023; Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

210 Gisti y Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#); Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023.

211 Artículo L. 131-5 del [Code de l'éducation](#) (Código de educación, en francés) [Francia].

212 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#).

213 OCDE, 2020, [Is Childcare Affordable?](#) (¿Es asequible el cuidado en la primera infancia?, en inglés) Informe de políticas sobre Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales.

214 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019, [Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - Edición 2019. Informe Eurydice](#).

215 OCDE, 2022, [Net childcare costs in EU countries](#), 2021 (Costes netos del cuidado en la primera infancia en los países de la UE, 2021, en inglés); Vandenbroeck, M. y Lazzari, A., 2014, [Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs](#) (Accesibilidad de la educación y atención de la primera infancia: situación actual, en inglés) *European Early Childhood Education Research Journal*, Vol 22 (3), págs. 327-335.

los ingresos<sup>216</sup>, prestaciones para el cuidado infantil sujetas a verificación de ingresos<sup>217</sup> y «ayudas especiales para las familias de bajos ingresos que puedan optar a otras prestaciones sociales o con rentas que estén por debajo de ciertos umbrales»<sup>218</sup>.

Dado que las familias en situación irregular no suelen estar registradas en los sistemas fiscales o de la seguridad social<sup>219</sup>, no se reconoce su nivel de ingresos. Por lo tanto, no pueden beneficiarse de estas reducciones tarifarias en los sistemas de tarificación basados en ingresos, ni del apoyo económico de cuidado infantil para pagar importes. Por ejemplo, en los Países Bajos, al no contar con ingresos que declaren impuestos, los padres y madres en situación administrativa irregular suelen tener que pagar la totalidad de las tasas para acceder a cuidado infantil<sup>220</sup>.

Es posible que para demostrar ingresos bajos a través de otros medios que no sean contratos laborales o declaraciones tributarias los padres y madres tengan que «pagar un precio simbólico, como ser juzgados/as o renunciar a parte de su privacidad para demostrar que tienen derecho a la prestación específica (por ejemplo, demostrando que están «en riesgo»)»<sup>221</sup>.

Al mismo tiempo, las familias en situación irregular

son inelegibles para las prestaciones de cuidado infantil, ya que solo las personas migrantes que cuentan con una residencia regular pueden acceder a los servicios sociales<sup>222</sup>. Así, las tarifas de la EAPI continúan suponiendo un obstáculo para muchas familias en situación irregular que corren el riesgo de vivir en la pobreza<sup>223</sup>, incluso cuando existen medidas para paliar los costes.

## Falta de información y barreras de idioma

Las investigaciones revelan que hablar el idioma local y tener capital social influye en el conocimiento que tienen los padres y madres migrantes sobre su derecho a acceder a cuidado infantil<sup>224</sup>. Sin embargo, las personas en situación irregular tienen menos probabilidades de contar con redes sociales que puedan transmitirles información sobre el sistema nacional de la EAPI. Es posible que no hablen bien el idioma mayoritario debido a su exclusión social. Como consecuencia, puede que tengan poco conocimiento o un acceso limitado a la información sobre los derechos de sus hijos e hijas a la EAPI, las opciones de servicios y los procedimientos de inscripción<sup>225</sup>. Por esta razón, otro obstáculo para el acceso de las familias en situación irregular a la EAPI es la falta de información pública sobre la misma

216 OCDE, 2022, [Net childcare costs in EU countries, 2021](#), (Costes netos del cuidado en la primera infancia en los países de la UE, 2021, en inglés) pág.14. En 2021, esto incluía a Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia and Suecia.

217 Ibid.: En 2021, este fue el caso de los Países Bajos, Italia e Irlanda.

218 Ibid.: En 2021, este fue el caso de Estonia, Letonia y Lituania.

219 Por ejemplo, en Finlandia. Fuente: Entrevista con Ulla Siirto, Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia (Finlandia), 29 de marzo de 2023.

220 Entrevista el 3 de abril e intercambio de correos el 16 de mayo de 2023 con Rian Ederveen, Stichting Los (los Países Bajos).

221 Vandenbroeck, M. y Lazzari, A., 2014, [Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs](#) (Accesibilidad de la educación y atención de la primera infancia: situación actual, en inglés), European Early Childhood Education Research Journal, Vol 22 (3), págs. 327-335, pág. 331.

222 [Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland](#) (Ley de 26 de marzo de 1998 por la que se modifica la Ley de Extranjería y algunas otras leyes para vincular el derecho de las personas extranjeras a prestaciones en especie, provisiones, prestaciones, exenciones y permisos ante organismos administrativos a su residencia legal en los Países Bajos) [Los Países Bajos]; Verblifblog, 25 de septiembre de 2020, [Wat voor financiële problemen ondervinden legale en Nederlandse partners in gemengdestatusgezinnen?](#) (consultado el 16 de mayo de 2023).

223 Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., 2020, [Feasibility study for a child guarantee : final report](#), eds. Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., (Estudio de viabilidad para una Garantía Infantil: informe final, en inglés).

224 Seibel, V., 2021, [What Do Migrants Know About Their Childcare Rights? A First Exploration in West Germany](#) (¿Qué saben las personas migrantes sobre sus derechos en materia de cuidado infantil? Una primera exploración en Alemania occidental, en inglés). Revista de Migración Internacional e Integración, Vol. 22, págs. 1181 - 1202.

225 The First 1,000 Days, 17 de marzo de 2021, [In Greece, migrant children have the right to go to school](#) (En Grecia, los niños y niñas migrantes tienen derecho a ir a la escuela, en inglés); Vandenbroeck, M. y Lazzari, A., 2014, [Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs](#) (Accesibilidad de la educación y atención de la primera infancia: situación actual, en inglés), European Early Childhood Education Research Journal, Vol 22 (3), págs. 327-335.

en idiomas no mayoritarios y accesible a los padres y madres que no tengan conexión a Internet o no conozcan bien los sistemas nacionales de educación y atención infantil<sup>226</sup>.

A menudo, es necesaria la intervención de terceros para crear un acceso digital a la información disponible al público, traducirla o facilitar su comprensión<sup>227</sup>. En Portugal, incluso si existen servicios municipales de información, muchas familias en situación irregular desconocen su existencia<sup>228</sup>. En Grecia, obtener información precisa sobre los derechos de las familias en situación irregular a la EAPI ha sido un reto incluso para el personal de las ONG que brindan apoyo a las personas en situación irregular<sup>229</sup>.

Además, ante la falta de información clara y accesible sobre sus normas y procedimientos, las familias en situación irregular carecen de los medios necesarios para impugnar una posible negación de estos derechos<sup>230</sup>.

Las barreras de idioma también pueden dificultar los trámites administrativos de inscripción<sup>231</sup> o entorpecer la comunicación entre el personal de los centros de EAPI y los padres y madres<sup>232</sup>. Por lo tanto, pueden suponer otro obstáculo para la participación de los niños y las niñas en situación administrativa

irregular.

## Experiencias de discriminación y racismo

Las barreras de idioma pueden verse agravadas por experiencias de racismo y discriminación. Es posible que los padres y madres en situación irregular se encuentren con estos problemas cuando buscan información sobre la EAPI, inscriben a sus hijos e hijas en los centros o una vez que ya están inscritos.

En Grecia, una experta en protección infantil<sup>233</sup> informó que había tenido que mediar entre los progenitores y una escuela cuando los progenitores experimentaron un comportamiento racista por parte del personal de la escuela y se negaron a que sus hijos volvieran a las instituciones donde habían recibido dicho trato<sup>234</sup>.

## Temor a las autoridades y a volverse visibles

Si los centros de cuidado infantil o preescolares deben informar o informan a las autoridades públicas del estatus de residencia (irregular) de los niños y las niñas, esto hará que los padres y madres no los inscriban en centros de EAPI<sup>235</sup>. Parece que

226 Registrado en Finlandia, Francia, Grecia, los Países Bajos y Portugal. Fuentes: Nihtilä, H., 2017, [Ensisijaisesti lapsia : Paperittomien alaikäisten perusoikeudet Suomessa](#) (síntesis): Helsingin yliopisto); Entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023; Entrevista con Ulla Siirto, Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia (Finlandia), 29 de marzo de 2023; Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023; Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023; Entrevista con Rian Ederveen, Stichting Los (los Países Bajos), 3 de abril de 2023; Entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023.

227 Entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023; Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

228 Entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023.

229 Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

230 Gisti y Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#).

231 Vandebroek, M. y Lazzari, A., 2014, [Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs](#), (Accesibilidad de la educación y atención de la primera infancia: situación actual, en inglés) European Early Childhood Education Research Journal, Vol 22 (3), págs. 327-335.

232 Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., 2020, [Feasibility study for a child guarantee : final report](#), eds. Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., (Estudio de viabilidad para una Garantía Infantil: informe final, en inglés).

También se informó de esto durante: La entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023; entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023 y la entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

233 Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

234 Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

235 PICUM, 2015, [Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments](#) (Protección de los niños y las niñas en situación irregular: políticas y prácticas prometedoras de los Gobiernos, en inglés); PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

estas prácticas han pasado a ser poco frecuentes en la educación europea gracias a los «cortafuegos»<sup>236</sup>. No obstante, la posible desconfianza hacia las autoridades públicas y el miedo de los progenitores en situación irregular a revelar su estatus de residencia al matricular a sus hijos e hijas en los centros de EAPI continúa siendo un obstáculo importante para su participación en la EAPI<sup>237</sup>.

Por ejemplo, en Portugal, existe un registro nacional que contiene la información de todos los niños y las niñas matriculados en los centros de preescolar. Sin embargo, muchos padres y madres en situación irregular no saben que esta base de datos no se comparte con las autoridades de inmigración<sup>238</sup>.

---

236 En este contexto, un «cortafuegos» se refiere a la «prohibición jurídica de compartir información personal entre las instituciones educativas y las autoridades de inmigración, y de realizar controles migratorios cerca de las escuelas o que tengan por objetivo las familias en su camino hacia o desde la escuela». Fuente: PICUM, 2015, [Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments](#), pág. 12 (Protección de los niños y las niñas en situación irregular: políticas y prácticas prometedoras de los Gobiernos, en inglés).

237 Lo mismo sucede con las familias gitanas, cuya desconfianza hacia las autoridades y los servicios públicos supone un obstáculo clave para su participación en la EAPI. Fuente: OCDE OIDDH, 2010, [Mapping of Participation of Roma and Sinti Children in Early Education Processes within the OSCE Region](#) (Mapeo de la participación de los niños y niñas gitanos y sinti en los procesos de educación temprana en la región de la OSCE, en inglés).

238 Entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023.

# Prácticas prometedoras

Varias iniciativas gubernamentales, municipales y de la sociedad civil intentan facilitar activamente el acceso de los niños y las niñas en situación administrativa irregular o marginados a la educación y atención de la primera infancia. Si bien son dignos

de mención, estos ejemplos no son soluciones integrales a la exclusión sistémica de los niños y las niñas en situación irregular de la EAPI, sino que abordan uno o más obstáculos clave.

## I. Por los Gobiernos nacionales

### Portugal: Reforma que establece la gratuidad de los centros de cuidado infantil para todos los niños y niñas

En julio de 2022, el Gobierno portugués aprobó una orden que establecía la gratuidad de los servicios de cuidado infantil en las crèches (guarderías) hasta los tres años, junto con la educación preescolar, que ya era gratuita<sup>239</sup>. Dicha gratuidad incluye «alimentación, higiene, actividades educativas, lúdicas y motrices, matrícula, seguro y actividades extraescolares»<sup>240</sup>.

La reforma se introdujo gradualmente: todos los niños y las niñas nacidos después del 1 de septiembre de 2021 (incluidos aquellos en situación irregular) se benefician de cuidado infantil gratuito<sup>241</sup>. Esto significa que, en septiembre de 2023, los niños y las niñas de hasta dos años tendrán acceso a cuidado infantil gratuito<sup>242</sup>. En septiembre de 2024, todos los que tengan edad para asistir a centros de cuidado infantil en Portugal se verán beneficiados.

Si bien las familias con bajos ingresos ya estaban exentas de pagar una tarifa de cuidado infantil basada en sus ingresos, esta reforma elimina todos los obstáculos burocráticos que tenían que superar para demostrar sus ingresos. Para los padres y madres en situación irregular que no pueden demostrar sus (bajos) ingresos, esto supone una mejora importante: hace que las crèches sean gratuitas y más accesibles<sup>243</sup>.

### Francia: Estableciendo la obligatoriedad de la EAPI a partir de los tres años y especificando los documentos necesarios para la inscripción

En 2019, Francia estableció la obligatoriedad de la educación preescolar (*école maternelle*) a partir de los tres años<sup>244</sup>. Esto implica consagrar el derecho fundamental a la educación a partir de esta edad para todos los niños y niñas<sup>245</sup>, independientemente

239 [Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho](#) (Orden del Gobierno 198/2022, de 27 de julio), Diário da República n.º 144/2022, Series I of 2022-07-27, págs. 10 – 14 [Portugal].

240 Comisión Europea, 29 de marzo de 2023, [Eurydice Portugal - 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice Portugal – 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 1 de abril de 2023).

241 [Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho](#) (Orden del Gobierno 198/2022, de 27 de julio), Diário da República n.º 144/2022, Serie I de 2022-07-27, págs. 10 – 14 [Portugal].

242 The Portugal News, 1 de septiembre de 2022, [Free childcare starts today](#) (La atención infantil será gratuita a partir de hoy) (consultado el 25 de abril de 2023); Silva, L., Portugal.com, 15 de abril de 2022, [Free childcare for kids up to 1 years old in Portugal](#) (Atención infantil gratuita para niños y niñas de hasta 1 año en Portugal, en inglés) (consultado el 25 de abril de 2023).

243 Entrevista con Mafalda Lourenço, FNSBS (Portugal), 29 de marzo de 2023.

244 [LOI n.º 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance \(1\)](#) (Ley n.º 2019-791 de 26 de julio de 2019) [Francia].

245 Gisti y Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#); Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023.

de su nacionalidad o estatus de residencia<sup>246</sup>. Francia y Hungría son los únicos Estados miembros de la UE en los que la educación obligatoria comienza tan temprano<sup>247</sup>.

En 2020, se aprobó un decreto gubernamental que define exactamente qué documentos pueden solicitarse para inscribir a un niño o niña en un centro de preescolar. Establece que puede exigirse una prueba de identidad y del lugar de residencia del niño o niña y de su tutor/a. Sin embargo, si no pueden aportarse dichos documentos, estos datos podrán acreditarse mediante declaración jurada<sup>248</sup>.

En conjunto, estas dos reformas nacionales han dado a los niños y las niñas y sus progenitores en situación administrativa irregular<sup>249</sup>, a representantes legales y a ONG que defienden sus derechos, fuertes herramientas jurídicas para defender el derecho de los niños y las niñas a recibir educación preescolar. Antes de estas reformas era necesario demostrar legalmente alguna forma de discriminación para impugnar la denegación de acceso. Desde entonces, solo debe demostrarse la denegación en sí, y la imposibilidad de presentar los documentos de residencia o de identidad ya no puede justificar dicha denegación<sup>250</sup>.

Sin embargo, en algunos municipios las denegaciones

de acceso son implícitas, lo que significa que no se notifica a las familias o se hace verbalmente, sin una carta oficial en la que se indique el motivo de la denegación<sup>251</sup>. No obstante, estas reformas jurídicas han mejorado significativamente el acceso de las familias en situación a la EAPI a partir de los tres años<sup>252</sup>.

### **Finlandia: Ley por la que se financia la disposición municipal de EAPI para niños y niñas en situación administrativa irregular**

En Finlandia, los municipios gestionan la EAPI. El Estado les reembolsa por la organización de estos servicios en función del número de niños y niñas inscritos. Deben ofrecer una plaza de EAPI por cada niño o niña mayor de 10 meses —cuando finaliza el permiso parental— que resida en su municipio<sup>253</sup>.

En este sistema, el derecho a la EAPI está vinculado al «municipio de residencia» —el municipio en el que está empadronado el niño o la niña<sup>254</sup>. Quienes no tienen un «municipio de residencia»<sup>255</sup> (incluidos los niños y las niñas en situación administrativa irregular, solicitantes de asilo, aspirantes a protección internacional y los que tienen un estatus de protección temporal)<sup>256</sup> quedan, por tanto, excluidos del derecho jurídico a la EAPI. Si los

246 [Circulaire n° 2014-088 du 9-7-2014: Règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques](#), (Reglamento departamental para guarderías y escuelas primarias públicas, en francés), en aplicación del artículo L. 111-1 del Código de Educación [Francia]. Tenga en cuenta que en virtud de la ley todos los niños y niñas en Francia tienen un estatus de residencia regular.

247 Comisión Europea, 2022, [Compulsory education in Europe 2022/2023 Eurydice – Facts and Figures](#) (La educación obligatoria en Europa 2022/2023. Eurydice - Datos y cifras, en inglés).

248 [Décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être d'mandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la list' prévue à l'article L. 131-6 'u code de l'éducation](#) (Decreto N° 2020-811 de 29 de junio de 2020 por el que se especifican los documentos que podrán solicitarse en apoyo de una solicitud de inclusión en la lista prevista en el artículo 131-6 del Código de educación, en francés) [Francia].

249 La legislación francesa no exige que los niños y niñas cumplan requisitos de residencia, de manera que Francia no tiene menores indocumentados como tales. Sin embargo, los padres y madres sí pueden estar en situación irregular, y el hijo o hija pasa a estarlo cuando cumple los 18 años. Consulte PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular](#); PICUM, 2018, [Manual on regularisation for children, young people and families](#) (Manual sobre vías de regularización en infancia, jóvenes y familias, en inglés).

250 Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023.

251 Gisti and Romeurope, 2020, [La scolarisation et la formation des jeunes étrangers](#).

252 Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023.

253 First Years First Priorities, Central Union for Child Welfare, 2021, [Early Childhood Development in Finland: Country Report 2021](#) (Desarrollo de la primera infancia en Finlandia: Informe de país, 2021, en inglés).

254 InfoFinland.fi, 23 de diciembre de 2022, [Early childhood education](#) (Educación de la primera infancia, en inglés) (consultado el 27 de abril de 2023).

255 El «municipio de residencia» crea el derecho a los servicios organizados por su municipio, que pueden incluir la asistencia sanitaria, la educación y la educación y atención de la primera infancia. Fuente: InfoFinland.fi, 7 de febrero de 2023, [Municipality of residence in Finland](#) (Municipio de residencia en Finlandia, en inglés) (consultado el 30 de mayo de 2023).

256 Las personas que han obtenido el estatus de protección temporal en Finlandia adquieren el derecho a tener un «municipio de residencia» después de un año de haber vivido en el país. Fuente: InfoFinland.fi, 7 de febrero de 2023, [Municipality of residence in Finland](#) (Municipio de residencia en Finlandia, en inglés) (consultado el 30 de mayo de 2023).

niños y las niñas en situación irregular asisten a los centros de cuidado infantil, el Estado no reembolsa a los municipios por la gestión del servicio. Esto les desincentiva de prestar dichos servicios a quienes no tienen un «municipio de residencia»<sup>257</sup>.

Sin embargo, una nueva ley que entró en vigor el 1 de enero de 2023 ha hecho posible que el Estado reembolse a los municipios por la organización de la EAPI para los niños y niñas que se encuentran en estas situaciones<sup>258</sup> —de conformidad con el presupuesto nacional. Se menciona explícitamente a «los niños y niñas sin derecho de residencia»<sup>259</sup> como parte del grupo destinatario<sup>260</sup>.

Esto ha llevado al Gobierno a financiar la EAPI para niños y niñas en situación irregular para el año 2023<sup>261</sup>. Dado que la nueva ley no obliga a los

municipios a organizar la EAPI para estos grupos, la financiación en el futuro es posible pero no está garantizada. Por lo tanto, esta reforma no ofrece una solución a largo plazo para la exclusión de los niños y las niñas en situación administrativa irregular de la EAPI.

No obstante, es probable que incentive a los municipios a facilitar el acceso de las familias en situación administrativa irregular a dichos servicios<sup>262</sup>, ya que ahora el Gobierno puede reembolsarles por organizar este servicio. Asimismo, esta reforma supone un avance en la dirección correcta al reconocer jurídicamente que, en los hechos, los niños y las niñas en situación irregular asisten o desean asistir a la EAPI.

## 2. Por los municipios

### Ciudad de Nueva York: Proyecto «Promise NYC»

En Estados Unidos, las familias en situación administrativa irregular normalmente no pueden acceder a servicios públicos de cuidado infantil, que son subvencionados por el gobierno federal<sup>263</sup>. Para contrarrestar esta exclusión, el alcalde de Nueva York puso en marcha el proyecto «Promise NYC»

en enero de 2023. Este programa de seis meses con un presupuesto de 10 millones de dólares busca expresamente hacer que los servicios de cuidado infantil sean accesibles para «las familias que anteriormente no cumplían los requisitos para otros programas estatales o federales debido a su estatus migratorio»<sup>264</sup>. Está previsto que beneficie al menos a 600 niños y niñas de la ciudad de Nueva York<sup>265</sup>.

257 Según un estudio realizado por el Consejo Nacional de Educación finlandés, solo el 2,5 % de los municipios informaron de que organizaban servicios de EAPI para niños y niñas indocumentados. Fuente: Junttila, N., Rehn, C., Costiander, K., Kahiluoto, T. y Alila, K. (Opetushallitus), 2020, [Turvapaikkaa hakevat ja paperittomat lapset sekä s2/r2 -opetus varhaiskasvatuksessa](#).

258 [29.12.2009/1705 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta](#) (Ley sobre la financiación de la educación y la cultura), 46 Art. (11.11.2022/884) [Finlandia].

259 Ibid., cita traducida con la herramienta en línea DeepL.com.

260 Información proporcionada durante la entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023.

261 OAJ, 28 de septiembre de 2022, [HE 159/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta](#).

262 OAJ, 14 de octubre de 2022, [OAJ kannattaa valtion korvaavan kunnille tilapäistä suojelua hakevien tai saavien- kansainvälistä suojelua hakevien- tai ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia](#) (consultado el 26 de abril de 2023).

263 Cabe señalar que «debido a normas federales restrictivas, muchos programas federales de subvenciones públicas, como el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP), el servicio Medicaid para casos de no emergencia, y la asistencia para el cuidado infantil, han excluido durante mucho tiempo a las personas migrantes «que no cumplían los requisitos», incluidas las personas en situación irregular, de la asistencia». Fuente: Xu, A., Documented NY, 27 de enero de 2023, [How to Apply for Child Care Subsidies If You Are A Low-Income Undocumented Family](#) (Cómo solicitar la ayuda para el cuidado infantil en caso de ser una familia en situación irregular con bajos ingresos, en inglés) (consultado el 10 de abril de 2023).

264 NYC, n.d., [Hacer las cosas: Una promesa para los niños indocumentados](#) (consultado el 10 de abril de 2023).

265 Ibid.

Cuatro organizaciones comunitarias que trabajan con diversas comunidades de migrantes en todos los distritos de la ciudad fueron nombradas para implementar el programa. Se encargan de contactar a las familias en situación irregular en sus respectivas comunidades, ayudarles a encontrar servicios de cuidado infantil adecuados y realizar su inscripción<sup>266</sup>. Promise NYC posteriormente paga directamente a los proveedores de servicios de cuidado infantil con importes de subvención variables<sup>267</sup>.

### **ANVITA: Un grupo de municipios franceses que trabaja en políticas de acogida inclusivas**

ANVITA, la «Asociación Nacional de Ciudades y Territorios Acogedores»<sup>268</sup> (*Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants*, en francés) fue fundada por nueve ciudades francesas en 2018 con el compromiso de trabajar por la «hospitalidad

en sus territorios»<sup>269</sup> y por «políticas de acogida sin condiciones»<sup>270</sup> para las personas migrantes. En 2022, 76 territorios y municipios y 53 cargos públicos electos de toda Francia se unieron al grupo<sup>271</sup>.

La ANVITA cuenta con un grupo de trabajo en materia de educación<sup>272</sup> que se reunió por primera vez en mayo de 2022 y se centró en el acceso a la educación preescolar, obligatoria a partir de los tres años<sup>273</sup>. La reunión congregó a funcionarios y empleados de 11 municipios y a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este tema.

La organización permite el intercambio de buenas prácticas y conocimientos entre municipios, así como entre la sociedad civil que trabaja el terreno y los municipios, lo que da lugar a la identificación de factores que excluyen a los niños y niñas en situación irregular de la educación preescolar y que pueden remediarse mediante buenas prácticas a nivel municipal.

## 3. Por la sociedad civil

A pesar de que en algunos países y para algunos grupos de edad existen marcos jurídicos claros, el acceso de los niños y las niñas en situación administrativa irregular a la educación y atención de la primera infancia suele garantizarse caso por caso, a través de la mediación o intervención de particulares o agentes de la sociedad civil, como ONG, iglesias o parroquias. Este rol de mediación adopta diversas formas, entre ellas la de garantizar el acceso a la información y la asistencia administrativa, jurídica y/o económica.

### **Facilitar o garantizar el acceso a la información**

Los mediadores y mediadoras de la sociedad civil desempeñan un papel clave en la transmisión de información sobre las opciones, derechos, obligaciones y procedimientos de inscripción en la EAPI. Además, hacen que esta información sea accesible para las familias indocumentadas traduciéndola, explicándola o proporcionándoles acceso a Internet.

266 NYC, 14 de diciembre de 2022, [Mayor Adams Rolls out "Promise NYC" to Provide Childcare Assistance to Low-Income Families with Undocumented Children for First Time Ever](#) (El alcalde Adams lanza «Promise NYC» para brindar asistencia de cuidado infantil a familias de bajos ingresos con niños y niñas en situación administrativa irregular por primera vez, en inglés) (comunicado de prensa)(consultado el 10 de abril de 2023).

267 Xu, A., Documented NY, 27 de enero de 2023, [How to Apply for Child Care Subsidies If You Are A Low-Income Undocumented Family](#) (Cómo solicitar la ayuda para el cuidado infantil en caso de ser una familia indocumentada con bajos ingresos, en inglés) (consultado el 10 de abril de 2023).

268 Traducción propia.

269 Cita traducida con la herramienta en línea DeepL.com, Fuente: ANVITA, [Qui sommes-nous ?](#) (consultado el 12 de mayo de 2023).

270 Ibid.

271 Para más información, consulte los estatutos de ANVITA. ANVITA, n.d., [Notre charte](#).

272 ANVITA, 2022, [Guide – Groupe de travail #4 Accès à l'éducation et insertion professionnelle des exilé-es](#). Véase también ANVITA, n.d., [Nos Actions](#) (consultado el 27 de abril de 2023).

273 ANVITA, 6 de mayo de 2022, [Session 1 : École primaire - GT #4 Éducation / Insertion professionnelle](#) (consultado el 27 de abril de 2023).

El centro Turun Valkonauha en Turku (Finlandia) ofrece un servicio de información que ayuda a las personas en situación irregular a acceder a los servicios sociales y sanitarios, incluida la EAPI<sup>274</sup>. Además de apoyar a las personas a acceder a los servicios, los consejeros del centro evalúan la situación de las personas en situación irregular de forma integral y buscan vías para regularizar su estancia. Este tipo de enfoque integral puede estabilizar la situación general de la familia (incluido su estatus de residencia, salud, bienestar y vivienda)<sup>275</sup>.

### Asistencia administrativa y jurídica

Los/as agentes de la sociedad civil ofrecen apoyo para sortear las trabas burocráticas y los requisitos administrativos para matricular a los niños y las niñas en la EAPI, o cuando los padres y madres desean cambiar a sus proveedores de servicios de EAPI. Esto incluye mediar con las autoridades municipales y los progenitores —para traducir o defender sus derechos—, prestarles asistencia con los procesos burocráticos y recopilar los documentos necesarios para la inscripción, o facilitarles un ordenador o una conexión a Internet para que puedan acceder a las plataformas digitales de inscripción.

También brindan apoyo para mantener a los niños y las niñas en los centros de EAPI una vez inscritos. Por ejemplo, facilitando la comunicación entre los padres y madres y el personal de EAPI y mediando cuando surgen problemas —por ejemplo, debido a barreras de idioma o a experiencias de discriminación<sup>276</sup>.

Para garantizar que los niños y niñas en situación administrativa irregular y otros menores en riesgo

puedan acceder a la educación, el proyecto de ARSIS denominado *All Children in Education* (Todos los niños y las niñas en la escuela) ofrece este tipo de asistencia administrativa en algunas zonas de Grecia. Esto incluye la recopilación de los documentos necesarios, la comunicación con los servicios administrativos y el seguimiento de los procedimientos de inscripción. ARSIS también facilita la comunicación continua entre los centros de preescolar y los padres y madres una vez que sus hijos e hijas se han inscrito<sup>277</sup>.

En Francia, cuando se niega el acceso de los niños y las niñas en situación administrativa irregular a la EAPI a pesar de tener derecho jurídico a ella, las ONG ayudan a sus padres y madres a defender sus derechos. La ONG Gisti ofrece asesoramiento jurídico y asistencia a las familias en situación administrativa irregular que se encuentran en estas situaciones por teléfono, correo o correo electrónico<sup>278</sup>.

### Ayuda económica

En los Países Bajos, el cuidado infantil dura hasta que el niño o la niña cumple cinco años y empieza la escuela primaria. Durante este tiempo, los padres y madres en situación administrativa irregular deben pagar todas las tarifas en su totalidad, ya que no pueden beneficiarse de los descuentos en las tarifas y las políticas de reembolso del Gobierno<sup>279</sup>. Esto hace que el cuidado infantil sea inasequible para los padres y madres en situación administrativa irregular<sup>280</sup>. Para garantizar que los niños y las niñas reciban cuidados infantiles, las ONG locales suelen negociar tarifas reducidas con los centros de EAPI. Frecuentemente, estas tarifas son pagadas por las propias ONG<sup>281</sup>.

274 Turun valkonauha, 2023, [Turun Valkonauha ry](#) (consultado el 27 de abril de 2023).

275 Entrevista con Petri Paju, The Central Union for Child Welfare (Finlandia), 4 de abril de 2023; Turun valkonauha, 2023, [Paperittomien palveluohjaus \(2021-2022, STEA\)](#) (consultado el 27 de abril de 2023).

276 Entrevista con Valbona Hystuna, experta en protección infantil (Grecia), 4 de abril de 2023.

277 Ibid; ARSIS, 30 de diciembre de 2021, [All Children in Education \(ACE\): Homework and Creative Activities Centers \(HCAC\)](#) (Todos los niños y niñas en la escuela: Centros de tareas y actividades creativas, en inglés) (consultado el 27 de abril de 2023).

278 Gisti, n.d., [Les permanences juridiques du Gisti](#) (consultado el 27 de abril de 2023); Entrevista con Jean-François Martini, Gisti (Francia), 29 de marzo de 2023.

279 Defence for Children, n.d., [Het Ongedocumenteerde Kind En Sociale Voorzieningen](#) (consultado el 28 de abril de 2023); Eerste Kamer der Staten Generaal, 26 de junio de 1995, [Koppelingswet](#) (24.233); Comisión Europea, 1 de diciembre de 2022, [Eurydice – Netherlands, 4. Early childhood education and care, Access](#) (Eurydice - los Países Bajos – 4. Acceso a la educación y atención de la primera infancia, en inglés) (consultado el 28 de abril de 2023); Entrevista con Rian Ederveen, Stichting Los (los Países Bajos), 3 de abril de 2023.

280 Eerste Kamer der Staten Generaal, 26 de junio de 1995, [Koppelingswet](#) (24.233); Entrevista con Rian Ederveen, Stichting Los (los Países Bajos), 3 de abril de 2023; Defence for Children, n.d., [Het Ongedocumenteerde Kind En Sociale Voorzieningen](#) (consultado el 28 de abril de 2023).

281 Entrevista con Rian Ederveen, Stichting Los (los Países Bajos), 3 de abril de 2023.

# Conclusión

Los niños y las niñas en situación administrativa irregular se enfrentan a una serie de factores estructurales interconectados relacionados con su exclusión social y marginación, que pueden afectar negativamente a su desarrollo en la primera infancia. Es probable que esto influya en su bienestar, salud, educación y estatus socioeconómico en etapas posteriores de su vida.

Numerosas investigaciones revelan que la participación en la EAPI es beneficiosa para el desarrollo temprano de cualquier niño o niña. Además, puede desempeñar un papel especialmente positivo en el desarrollo temprano y la vida adulta de los niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social, incluidos aquellos en situación irregular. En consecuencia, la EAPI se convierte en una herramienta que puede romper los ciclos de pobreza y exclusión.

La UE reconoció este hecho en su Garantía Infantil de 2021: el Consejo instó a todos los Estados miembros a tomar medidas concretas para garantizar que todos los «niños y niñas necesitados» tengan realmente un acceso gratuito y efectivo a servicios de EAPI de calidad. Este compromiso está en consonancia con las obligaciones internacionales que estipulan que todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, sin discriminación por su estatus de residencia<sup>282</sup>. También hace eco de la legislación europea, a través de la cual los Estados deben respetar el derecho de los niños y las niñas a la protección y al cuidado para garantizar su bienestar<sup>283</sup>.

El presente informe examina si los niños y las niñas en situación administrativa irregular y sus

progenitores o cuidadores y cuidadoras pueden acceder a los servicios de cuidado infantil y/o educación temprana en cinco países europeos en la actualidad, y en qué medida. Se centra en la situación de Finlandia, Francia, Grecia, los Países Bajos y Portugal. Salvo Grecia, todos tienen niveles muy altos de participación de niños y niñas mayores de tres años (>90 %) en la EAPI<sup>284</sup>.

La falta de un derecho jurídico u obligación a la EAPI, la escasez de plazas, la exigencia de presentar documentación inaccesible, la dificultad de los procedimientos administrativos, la inseguridad de vivienda, las barreras de idioma, la falta de disponibilidad y inaccesibilidad de la información sobre los derechos y opciones en materia de EAPI, las tarifas inasequibles unidas a la imposibilidad de beneficiarse de la asistencia económica, las experiencias de discriminación y racismo y el miedo a hacerse visibles ante las autoridades, continúan siendo obstáculos importantes para el acceso efectivo —y la participación— de los niños y las niñas en situación irregular a la EAPI.

Los/as agentes nacionales y municipales de Francia, Portugal, Finlandia y Estados Unidos se han esforzado por abordar estos obstáculos jurídicos, prácticos e individuales al acceso. Por su parte, la sociedad civil de los Países Bajos, Grecia, Finlandia y Francia desempeña un papel importante a la hora de crear o facilitar el acceso de las familias en situación irregular a la EAPI, por ejemplo, proporcionándoles información específica y precisa, asistencia jurídica y administrativa y ayuda económica.

Los Gobiernos realizan una importante inversión en el futuro de los niños y las niñas en situación

282 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2022, [Handbook on European law relating to the rights of the child - 2022 edition](#) (Manual de legislación europea sobre los derechos del niño, en inglés); Iniciativa por el Derecho a la Educación, 2018, [The status of the right to education of migrants: International legal framework, remaining barriers at national level and good examples of states' implementation: UNESCO Global Education Monitoring Report](#). (Situación del derecho a la educación de las personas migrantes: marco jurídico internacional, barreras que persisten a nivel nacional y buenos ejemplos de aplicación por parte de los Estados: Informe de seguimiento de la educación mundial de la UNESCO, en inglés).

283 Unión Europea, 2010, [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(2010/C 83/02\)](#), Diario Oficial de la Unión Europea, artículo 24.

284 Consulte la *Tabla 4*.

irregular cuando les proporcionan un acceso gratuito y efectivo a la educación y atención de la primera infancia. Al hacerlo, pueden mitigar la pobreza y la exclusión social a la que se enfrentan muchas familias en situación irregular. Más allá de las ventajas individuales, crear igualdad de oportunidades para el cuidado y el aprendizaje en los primeros años de infancia es algo que beneficia a la sociedad en general.

# Recomendaciones

## A las instituciones de la Unión Europea

- Promover aún más la implementación por parte de los Estados miembros de la UE de:
  - La Recomendación del Consejo relativa a sistemas de educación y atención de la primera infancia de alta calidad (2019)
  - El Marco de Calidad de la UE para la Primera Infancia y el Cuidado (2020)
  - La Garantía Infantil Europea (2021)
  - La Estrategia Europea de Cuidados (2022)
  - La Recomendación del Consejo relativa a la revisión de los objetivos de Barcelona (2022)
- Garantizar que los Estados miembros de la UE tengan en cuenta las realidades de los niños y niñas en situación administrativa irregular y sus familias a la hora de crear políticas destinadas a alcanzar los objetivos de Barcelona para 2030 y la Garantía Infantil Europea.
- Dar prioridad a la implementación exitosa de la Garantía Infantil Europea, asegurándose de que todos los planes de acción nacionales se presenten y sean ambiciosos, estén debidamente financiados, y se implementen, supervisen, evalúen y revisen según sea necesario para alcanzar el objetivo.

## A los Gobiernos nacionales y locales

- Incluir de forma explícita en la legislación nacional el derecho jurídico a la EAPI para todos los niños y las niñas, independientemente de su estatus de residencia.
- Eliminar cualquier barrera práctica que impida que los padres y madres en situación irregular inscriban a sus hijos en los centros de EAPI.
  - Mantener un cortafuegos entre los proveedores de EAPI y las autoridades de migración para proteger a las familias en situación irregular de la detención y la deportación cuando se inscriban a los niños y las niñas en los servicios de EAPI<sup>285</sup>.
  - Los procedimientos de inscripción deben seguir siendo accesibles, sencillos y sin necesidad de conexión a Internet. La ley debe especificar los documentos que pueden exigirse para la inscripción, y las declaraciones juradas deberían aceptarse en caso de que los padres y madres no dispongan de otros documentos.
- Eliminar cualquier barrera económica a la EAPI, incluyendo a través de la revisión de las tarifas basadas en los ingresos y las políticas de exención de tarifas a las que se accede a través de procesos administrativos que requieren el registro en los sistemas fiscales o de seguridad social.
- Poner en marcha campañas de información accesibles sobre los derechos, obligaciones y opciones en materia de EAPI.
  - La información debería estar disponible sin conexión y en varios idiomas. Debería dirigirse directamente a los padres y madres en situación irregular, idealmente en el marco de una asistencia social más amplia, o transmitirse a través de organismos gubernamentales locales y organizaciones (comunitarias) de la sociedad civil.

285 Para más información al respecto, consulte: PICUM, n.d., [Firewall](#) (Cortafuegos) (consultado el 28 de abril de 2023).

- Hacer que la EAPI esté disponible para todos los niños y niñas, en su proximidad y según las necesidades de sus padres y madres.
  - Dar prioridad a los niños y niñas con mayor riesgo de vulnerabilidad y marginación, especialmente aquellos en situación irregular.
  - Los horarios de apertura deberían ser flexibles y poder adaptarse a los horarios laborales, a menudo atípicos<sup>286</sup>, de los padres y madres en situación administrativa irregular.
- Estabilizar la situación general de las familias en situación administrativa irregular regularizando su estancia<sup>287</sup>, creando acceso a la seguridad social, los servicios sociales, la atención sanitaria física y mental y previniendo la falta de vivienda y la pobreza.

---

286 «La falta de flexibilidad en los horarios de apertura, que no se ajustan a las necesidades de los progenitores (es decir, a sus horarios laborales), puede afectar especialmente a las familias monoparentales, de origen migrante y a los padres y madres con empleos precarios, ya que suelen trabajar en horarios atípicos y, por tanto, es posible que encuentren dificultades para utilizar los servicios de EAPI». Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., 2020, [Feasibility study for a child guarantee : final report](#), eds. Guio, A., Marlier, E., Frazer, H., (Estudio de viabilidad para una Garantía Infantil: informe final, en inglés) pág.135.

287 Para más información, véase: PICUM, 2022, [Mecanismos y programas de regularización: Motivos de su importancia y cómo diseñarlos](#).



**PICUM**

For undocumented migrants,  
for social justice.

Rue du Congres 37,  
1000 Brussels, Belgium  
+32 2 883 68 12  
info@picum.org  
www.picum.org