



INFORME

El Desafío de la Inmigración en la Política Educativa de España: ¿Hacia un enfoque Intercultural? Noviembre 2007

*Ricard Zapata-Barrero y Nynke de Witte
Equipo Español*

*Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política, Departament de Ciències
Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona*

ricard.zapata@upf.edu, nynke.dewitte@upf.edu

Proyecto de Investigación: EMILIE

Financiado por la Comisión Europea, Sexto Programa Cuadro

1. Introducción

En los últimos 10 años, España ha recibido un flujo importante de personas procedentes de diferentes partes del mundo, y en especial de América Latina, África del Norte y Europa del Este. Esta inmigración no sólo ha contribuido al crecimiento de la economía española y al enriquecimiento de la sociedad española (con nuevas lenguas, religiones y costumbres), sino que además ha provocado nuevos desafíos políticos relacionados con la acomodación de los inmigrantes en las estructuras institucionales españolas. Siguiendo el enfoque principal del proyecto Europeo EMILIE, en el que nos interesa estudiar la inmigración relacionada con la diversidad cultural, en este estudio hemos examinado los desafíos que supone la inmigración en el sector de la educación y hemos analizado las respuestas políticas que se han realizado. El siguiente informe presenta las principales conclusiones, resultados y recomendaciones, basadas en el análisis estructural de datos básicos, documentos políticos, entrevistas en profundidad a técnicos y decisores políticos (*policy-makers*) de la Administración Central y catalana, y un grupo de discusión con diferentes actores del ámbito educativo de Cataluña.

Las principales cuestiones que han sido analizadas son:

1. ¿Cuales son los principales desafíos que los hijos de inmigrantes han supuesto al sistema educativo de España y de Cataluña?
2. ¿Cuales son las herramientas políticas que han sido diseñadas por las Administraciones Centrales y catalanas para acomodar la diversidad cultural en la enseñanza primaria y secundaria? ¿Qué tipo de orientación política tienen estos instrumentos?
3. ¿Cuales son los principales temas que requieren atención por parte de los políticos y decisores políticos para gestionar la diversidad cultural en el sector educativo?

2. Principales retos educativos

1) Uno de los principales desafíos actuales en España y Cataluña es la concentración de inmigrantes en las escuelas públicas. De los alumnos extranjeros presentes en la educación primaria y secundaria, aproximadamente 1/5 está en escuelas privadas, mientras que 4/5 están en la escuela pública. Dentro de la categoría de “privada”, se pueden distinguir dos tipos de escuela: la llamada concertada (financiada en parte por el gobierno y en la otra parte por la Iglesia Católica) y la no-concertada. La mayoría de escuelas concertadas han fracasado a la hora de incorporar los alumnos inmigrantes, provocando la concentración de alumnos inmigrantes en la escuela pública. Estas concentraciones son vistas como problemáticas ya que se considera que afectan negativamente a la calidad de la educación e incrementa la marginalización y la fragmentación social de los alumnos inmigrantes.

2) Otros desafíos educativos aparecen en el currículo, que muestran el hecho de que no estamos preparados para una sociedad en donde diferentes lenguas son habladas, religiones practicadas y costumbres seguidas. La lengua es vista como el reto más importante para aquellas Comunidades Autónomas que tienen dos lenguas oficiales, como en Cataluña (País Vasco y Galicia). En estas regiones, los recién llegados no solo necesitan atención extra para aprender la lengua(s) oficial(es), sino que también suponen una amenaza para la “normalización” de la lengua minoritaria y la identidad. El “Solo español” en Cataluña por parte de los Latino Americanos no contribuye, por ejemplo, a mantener el bilingüismo.

3) Por otra parte, el aumento de la diversidad religiosa desafía directamente la posición hegemónica de la Iglesia Católica en la sociedad española. En primer lugar, las llamadas escuelas concertadas son el resultado del proceso de negociación política que tuvo lugar durante la fase de transición, en el que la Iglesia Católica tenía prácticamente el monopolio sobre la educación durante la dictadura de Franco. Además de este estado ambiguo de las escuelas concertadas (que están en parte en manos de la Iglesia), las clases de Religión Católica deben ser ofrecidas en todas las escuelas públicas, mientras que las clases en otras religiones son casi inexistentes, a pesar de los acuerdos entre el estado español y las comunidades Judías, Evangélicas y Musulmanas. A su vez, además de estos desafíos más obvios, la tendencia cultural existente en materias como historia y geografía también es cada vez más visible.

4) En cuarto lugar, la inmigración ha provocado también algunos desafíos institucionales, como por ejemplo las reivindicaciones para que haya una diversificación de las comidas en las cantinas escolares, las peticiones de vacaciones religiosas (además de las Católicas) y las reivindicaciones de tener el derecho a llevar puesto el pañuelo Musulmán (y la cuestión de los símbolos religiosos en general). Aunque estos desafíos institucionales sólo aparecen en conflictos esporádicos, estos indican la necesidad de que haya una acomodación multicultural en las estructuras institucionales de primaria y secundaria.

5) Finalmente, los diferentes actores que participaron en el grupo de discusión que realizamos en Cataluña también consideraron que hay otros desafíos en el ámbito escolar, como la carencia de subvenciones para el almuerzo, problemas de incluir a padres inmigrantes en asociaciones de padres y la carencia de voz de los inmigrantes en los procesos de toma de decisiones de las políticas educativas.

3. Instrumentos Políticos para gestionar la diversidad cultural, lingüística y religiosa

A fin de prevenir la segregación de inmigrantes en escuelas públicas, la nueva Ley de Educación (LO 2/2006, del 3 de mayo) introdujo la regulación de entrada de estudiantes con necesidades especiales (incluidos los inmigrantes) hasta el 10 % por clase. En Cataluña una política de cuota ha sido introducida para regular la admisión de los inmigrantes, además de que se han tomado medidas financieras específicas para promover la admisión de inmigrantes en las escuelas concertadas y se han creado comisiones educativas que proporcionan información sobre las plazas disponibles en las diferentes escuelas. Respecto a la gestión de la diversidad en los planes de estudios y en el ambiente escolar, las administraciones Centrales y catalanas han desarrollado diferentes instrumentos políticos, según el tipo de diversidad en cuestión (es decir cultura, lengua, religión). Es importante destacar que la administración estatal tiene las principales competencias en la gestión de la diversidad religiosa y en el desarrollo de parte del currículo. La administración Catalana gestiona la diversidad cultural y lingüística dentro de su territorio y tiene a su vez las competencias en el desarrollo del currículo.

A primera vista, todos los decisores políticos parecen muy preocupados por la necesidad de reconocimiento y de respeto de la **diversidad cultural**. En este contexto, la idea de la “educación intercultural” ha ganado mucha popularidad en la arena política, que en términos generales se refiere a un enfoque en el que se busca la enseñanza de los valores de respeto a todos los alumnos, a fin de vivir en convivencia (coexistir pacíficamente). La educación intercultural se distingue tanto de la educación multicultural (segregación) como de la compensatoria (asimilación), porque pretende la interacción de diferentes grupos culturales, sin que haya ningún tipo de jerarquía cultural. El enfoque intercultural expresa la necesidad de cambiar las actitudes sociales y modificar las estructuras de oportunidad públicas de la sociedad a favor de la diversidad cultural así como de trabajar por que ninguna desventaja sea de carácter cultural. Los esfuerzos de las administraciones estatales para implementar este enfoque intercultural se han limitado a la introducción de una nueva asignatura, llamada “Educación para la Ciudadanía” y a la promoción de materiales de educación interculturales. En Cataluña, la educación intercultural es principalmente entendida como un cambio de actitud que los profesores deben promover entre los estudiantes, así como una forma de solucionar los problemas basados en la diversidad cultural mediante formas de negociación pacífica y de diálogo (en vez de legislar los límites de la diversidad cultural en la esfera pública). Un nuevo instrumento introducido por el Departamento de Educación de Cataluña han sido los llamados “Planes del entorno” que tiene como objetivo el crear una red educativa local que fomente el éxito escolar de los alumnos incluyendo el factor de la diversidad cultural.

Mientras la diversidad cultural en general es vista como un enriquecimiento para las escuelas españolas y catalanas (y la sociedad), la gestión de la diversidad lingüística y religiosa muestra los límites que tiene este enfoque intercultural en la práctica.

El objetivo de la gestión de la **diversidad lingüística** puede ser entendida en el contexto de lo que los decisores políticos llaman la “normalización”: incorporar los inmigrantes dentro de la corriente principal de la sociedad evitando cualquier efecto de segregación

directa o indirecta. Este enfoque puede ser encontrado en los llamados “programas compensatorios” que fueron desarrollados originariamente por el estado para integrar la minoría gitana en las escuelas y se paso a aplicar a los inmigrantes cuando comenzaron en los años 90 a estar presentes en las aulas. El objetivo principal de estos programas es el de solucionar las dificultades lingüísticas encontradas así como de solventar los problemas debidos a diferencias culturales y educativas. Mientras los programas compensatorios son dirigidos a grupos marginados, el instrumento llamado “Aulas de acogida” creado en Cataluña (y otras Comunidades Autónomas) está específicamente dirigido a inmigrantes y consiste en que haya clases en las escuelas para que los inmigrantes aprendan la lengua catalana (como lengua vehicular). Muchas escuelas también tienen a un profesor especialista, el llamado “mediador cultural” que ayuda a niños inmigrantes y a sus padres con la integración social en el sistema educativo, y solucionando conflictos relacionados con dificultades de lengua o diferencias culturales. La enseñanza de alumnos inmigrantes de su lengua materna no forma parte del plan de estudios oficial, y no es considerado como una prioridad. Es por eso, que la gestión de la diversidad lingüística puede ser vista más bien como un enfoque que pretende una asimilación cívica.

El enfoque sigue siendo diferente si analizamos la gestión de la **diversidad religiosa**, donde la Iglesia Católica mantiene una posición hegemónica en el sistema educativo español. En primer lugar, las clases de religión Católica deben ser ofrecidas en todas las escuelas públicas, mientras que las clases de religiones minoritarias son casi inexistentes (a pesar de los acuerdos bilaterales firmados con las comunidades Judías, Evangélicas y Musulmanas). En segundo lugar, las políticas de Integración y Educación relevantes, no se plantean la gestión de la diversidad religiosa. En tercer lugar, la Iglesia Católica y los partidos afilados trataron de evitar cambios en el estado actual de la educación religiosa en la educación obligatoria y de impedir la realización de la nueva asignatura “Educación para la Ciudadanía”. Después de acalorados debates, el gobierno Socialista logró aún así implementar la nueva Ley de Educación en el que se introdujo la “Educación para la Ciudadanía” y en el que la educación religiosa es opcional.

4. Recomendaciones Políticas

Política de Admisión

Somos escépticos (y la mayor parte de los decisores políticos que entrevistamos así como los participantes del grupo de discusión) con respecto a la política de cuota introducida por el gobierno catalán. Esto es debido no sólo a las posibilidades limitadas de éxito, sino también por motivos normativos. En primer lugar, el derecho de los padres a elegir una escuela para sus hijos supone un importante aspecto criticable de la política de cuota. En segundo lugar, la política de cuota no soluciona el problema de la segregación, ya que este está más relacionado con el acceso al alojamiento que con el acceso a las escuelas. Finalmente, y probablemente lo más importante, la política de cuota sólo tiene como objetivo la redistribución de alumnos inmigrantes (y no de alumnos españoles), discriminando y estigmatizando así este grupo específico. En vez de forzar la redistribución de inmigrantes, el gobierno debería preocuparse seriamente en la política de alojamiento pública y garantizar a todos los alumnos una educación pública de buena calidad, sin tener en cuenta la composición de la población escolar. Y si la política de redistribución es el instrumento político preferido, este debería aplicarse

tanto a inmigrantes como a alumnos españoles, incorporando variables socioeconómicas y aplicándolo al nivel de barrio.

Política de Currículo

En general se puede decir que mientras la educación en (y para) la igualdad de oportunidades ha sido desarrollada dentro del marco de programas de política compensatorios y aulas de acogida, la educación en (y para) la diferencia es una nueva política de discurso en desarrollo en España y sobre todo en Cataluña. Los principales defectos destacados por los decisores políticos son la carencia de profesores entrenados en la educación intercultural y la falta de conciencia de la necesidad de hacer una evaluación positiva de la diversidad cultural en la sociedad en libertad. Además de esto, algunos participantes del grupo de discusión también acentuaron la necesidad de realizar cambios más profundos en el plan de estudios, a fin de desarrollar totalmente un enfoque intercultural, incluyendo una diversificación de la educación religiosa (o abandono de la religión en el plan de estudios), una mayor atención a la enseñanza de las lenguas y culturas maternas y una reflexión crítica en asignaturas como historia y geografía.

Política Institucional

El sistema educativo descentralizado hace que las situaciones en donde los conflictos institucionales están relacionados con la diversidad cultural, sean principalmente tratados a nivel escolar, y que la implementación de un enfoque intercultural en la práctica dependa en gran parte de la interpretación y de los esfuerzos de los centros educativos individuales. Aunque los desafíos institucionales hayan sido relacionados en España y Cataluña a unos pocos incidentes relacionados con el pañuelo Musulmán y las vacaciones religiosas, el reconocimiento oficial de la necesidad de hacer negociables las estructuras públicas de la sociedad (como el calendario escolar de vacaciones y el código escolar de vestir), sería un signo importante del interés existente por profundizar el enfoque intercultural.

Evaluando la implementación política

Finalmente, es importante reconocer los esfuerzos realizados por la administración central y catalana y les animamos a desarrollar un enfoque genuino en la gestión de la diversidad cultural en el sector de la educación, que tenga en cuenta las lecciones de otros enfoques seguidos en Europa. A fin de supervisar el enfoque intercultural recién desarrollado e iniciado en España y Cataluña, es necesario desarrollar programas de evaluación que prueben el éxito de su implementación en el nivel escolar.