

# La evolución de la política educativa en España ante el reto de la inmigración

-,! Elisa Gavari Starkie

Universidad Nacional de Educación a Distancia

## RESUMEN.

Este artículo analiza la evolución de la normativa educativa española ante el reto de la inmigración. En primer lugar se ofrece una sintética evolución del marco europeo. A continuación el artículo se detiene en el estudio de la evolución de los tres principios rectores que ordenan el sistema educativo español vigente, a saber, el principio de igualdad de oportunidades, la educación y formación a lo largo de la vida y la diversidad. En este sentido, se constata una clara evolución de la legislación española en paralelo a la llegada masiva de los inmigrantes a España.

**PALABRAS CLAVE.** Reformas educativas, inmigración, educación cívica

## ABSTRACT.

This article focuses on the legislative measures adopted in the Spanish education system to educate migrants. In first place an overview of the evolution of the European framework is offered. After this brief introduction, this article analyses thoroughly the evolution of the three present guiding principles of the Spanish education system: equal opportunities; lifelong education and training; and diversity. It also provides with some particular difficulties of migrants to integrate into the school system. The study reveals a clear evolution of the legislation for the inclusion of the migrants in the education system in parallel to the massive arrival of them.

**KEY WORDS.** Educational reforms, migration, civic education

## 1. INTRODUCCIÓN

El aumento considerable del número de inmigrantes que ha llegado a España en los quince últimos años ha supuesto un nuevo reto a las administraciones públicas de nuestro país, que han tenido que adoptar las medidas correspondientes. En síntesis las podemos agrupar en dos grandes grupos: por un lado, el control del flujo y la lucha contra la inmigración ilegal, que determinaría, en gran medida, el número de inmigrantes a los que hay que destinar la educación. En segundo lugar, los mecanismos para la integración del flujo de inmigrantes que llegan a una región o país. En este artículo me voy a referir principalmente a este segundo aspecto.

## 2. LAS MEDIDAS EDUCATIVAS ADOPTADAS ANTE LA INMIGRACIÓN EN EL MARCO EUROPEO

Antes de analizar el caso nacional español no podemos obviar el marco europeo, referencia ineludible, hoy por hoy, en el análisis de cualquier política pública. Al analizar la política educativa europea ante la inmigración, cabe realizar una observación importante: que los Estados miembros se reservan gran parte de las competencias y que es difícil hablar expresamente de una política educativa común, que venga impuesta desde el marco europeo. Lo que sí existen, particularmente desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea, son unas directrices que marcan cada vez más las tendencias en la educación en cualquier Estado perteneciente a la Unión Europea y que se pueden analizar.

Las preocupaciones acerca de la educación de los inmigrantes en Europa se sitúan en los años cincuenta, cuando se aceleran los procesos de descolonización y la llegada a Europa de personas procedentes de otras latitudes. Ante esta situación, la Comisión de las Comunidades Europeas redactó en 1968 un Reglamento, en cuyo artículo 12 se estipulaba que "los hijos de un nacional de otro Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general, aprendizaje y formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si esos hijos residen en su territorio". Esto suponía aceptar las teorías asimilacionistas de la integración de los inmigrantes.

En los años setenta comenzaba la apuesta por la interculturalidad y la enseñanza en el país de acogida de la lengua y culturas propias del país de origen. Se apostaba por el enriquecimiento intercultural. Así, se iniciaba este enfoque en la Resolución de 1976 en la que los Ministros de Educación insisten en que "se promuevan acciones a favor de los ciudadanos miembros, así como de los ciudadanos de terceros Estados y de sus hijos tendentes a favorecer el aprendizaje de una lengua o lenguas del Estado receptor; y que se proporcione a los hijos de inmigrantes, si es posible en el colegio y en coordinación con el país de origen una enseñanza de la lengua y la cultura maternas; asimis-

mo que se facilite información a las familias sobre las posibilidades de formación y enseñanza".

Esta línea intercultural se reforzaba mediante la aprobación de la Directiva de 1977, en la que se establecía que es importante que los Estados miembros de acogida, en cooperación con los Estados miembros de origen, adopten las medidas adecuadas para promover la enseñanza de la lengua y la cultura del país de origen de los hijos mencionados, especialmente, con el fin de facilitar su eventual reintegración en el Estado miembro de origen.

La educación de los ciudadanos y de los inmigrantes va adquiriendo un papel cada vez más importante, especialmente a partir de los 90, coincidiendo con el final de la Guerra Fría, cuando se produce un aumento considerable en el número de inmigrantes. El aumento de los mismos fue interpretado por algunos ciudadanos europeos como una amenaza a su identidad. Lo que les llevó a distintas manifestaciones violentas enarboladas por el extremismo de derecha. Ante esta realidad, las instituciones comunitarias aprobaron las primeras iniciativas con el fin de reducir el ascenso del racismo en Europa, tales como la Declaración de 1990 sobre el antisemitismo, el racismo y la xenofobia; la Resolución sobre el ascenso del racismo y de la xenofobia en Europa y el peligro de la violencia del extremismo de derecha; y la Declaración del año europeo 1997 contra el racismo. No obstante, estas medidas no son suficientes para frenar el problema de la integración.

En el nuevo milenio podemos dibujar una línea educativa definida desde las instituciones comunitarias por el respeto a la diversidad, la pluralidad y la multiculturalidad. En este sentido, en el año 2000 se aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que se insistía en que en el seno de la Unión se respete la diversidad cultural, religiosa y lingüística. También podemos observar cómo el respeto a la diversidad se considera un valor en el primer artículo del Tratado Constitucional, en donde se señala que los valores comunes que unirán a los europeos son los siguientes: *"respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías"*. Se señala además que *"estos valores son comunes a los Estadosmiembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres"*. Esta línea se mantiene en paralelo a las propuestas de una educación centrada en las competencias, entre las cuales se concede un papel muy importante a la ciudadanía activa.

### **3. EL MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS EDUCATIVOS DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA**

Los Estados europeos mantienen su soberanía sobre la regulación de la entrada, residencia y trabajo de ciudadanos de terceros países o la admisión de refugiados. En

el caso concreto de España destaca el reciente y controvertido proceso extraordinario de regularización de inmigrantes indocumentados del año 2005 bajo el amparo de la nueva Ley de Extranjería. Esta polémica normativa ha supuesto la introducción de importantes cambios, tales como la necesidad de incluir la petición del empleador, y no la del inmigrante en base a unos requisitos; un contrato de trabajo de seis meses mínimo, y poseer un certificado de empadronamiento que acredite que se vivía en España. A este controvertido proceso extraordinario de regularización se acogieron unos 700.000 inmigrantes, después de que el Gobierno tuviese que ajustar su normativa inicial sobre la documentación a presentar.

Ante la regularización de estos inmigrantes y la posible llegada de otros muchos más cabe plantearse cómo se ha abordado hasta el momento la educación de los inmigrantes en España y cuál es la línea a seguir de cara al futuro más inmediato. La respuesta más clara es que existe una evolución conceptual de los principios rectores del sistema educativo ante la inmigración desde que España se rige por un sistema democrático, como se recoge en el siguiente análisis.

Previo al análisis del contenido de las leyes orgánicas en un Estado de derecho es ineludible la revisión de la *Carta Magna* española, en la que se recoge que "los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art.14), al mismo tiempo que se indica que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley" (art.13.1), reconociéndoles las mismas libertades públicas y derechos fundamentales que a los españoles, en términos establecidos en los tratados internacionales y en las leyes. Sobre este marco constitucional se apoyan las leyes orgánicas sobre educación aprobadas en España, cuyos principios rectores, en convergencia con los principios educativos europeos, se sintetizan en tres: la igualdad de oportunidades; la educación y formación a lo largo de la vida; y la calidad respondiendo a la atención a la diversidad.

### **3.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

La LODE pasará a la historia como la primera ley orgánica que recoge en su primer capítulo el derecho de todos los españoles y de los extranjeros residentes en España a recibir una educación básica, obligatoria y gratuita. En el capítulo 20 de esta ley se indica que, en ningún caso, se hará discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento.

Poco después, en la LOGSE, aprobada en 1990, se contemplan, por vez primera, las medidas específicas para compensar las desigualdades derivadas de situaciones sociales, laborales y económicas de toda índole, pero no se hace referencia directa a los inmigrantes. Esto está motivado principalmente porque la llegada masiva de los mismos se producirá a lo largo del decenio de los noventa. Así, en esta ley no se

diferencia particularmente el tratamiento de los estudiantes de origen inmigrante de otros que, por diversos factores, tienen especiales dificultades en su aprendizaje y que han de recibir una atención personalizada. Lo que sí se resalta en el Preámbulo es la importancia de la educación para avanzar en la lucha contra la discriminación y desigualdad por cualquier tipo de razón (sexo, nacimiento...).

La LOPEG, aprobada en 1995, introduce con claridad el concepto de necesidades educativas especiales, incluyendo en este grupo a los estudiantes que, por encontrarse en situaciones sociales o culturalmente desfavorecidas, requieren durante su escolarización la prestación de apoyos y atenciones educativas específicas. Esto significaba un paso adelante que se continuó en el Real Decreto 299/1996 de 28 de febrero, de Ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación, que tiene como objetivo regular las medidas que permitan prevenir y compensar las desigualdades en educación derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de cualquier tipo.

En la más reciente LOCE se hace una referencia directa a los alumnos extranjeros, otorgándoles los mismos derechos que a los alumnos españoles y desarrollando programas específicos de aprendizaje para aquellos con dificultades (art.42). Incluso se indica que las administraciones han de promover programas para que los adultos puedan aprender el castellano y demás lenguas co-oficiales (art.52.7).

Por último, un paso claro adelante a favor de los inmigrantes se da en la recién aprobada LOE, en la que se establece en la Sección Tercera que "se favorecerá la incorporación al sistema educativo de los alumnos que por proceder de otros países o por cualquier motivo, se incorporen de forma tardía al sistema educativo español". Dicha incorporación se atenderá de manera preferente en la edad de escolarización obligatoria".

En síntesis, en España hay una clara evolución en el principio de igualdad de oportunidades en el que se hace cada vez más referencia a los inmigrantes. En la actualidad se contemplan medidas de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y se proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello. En este sentido, las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, y étnicos.

### 3.2. PRINCIPIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

El principio de la educación y formación a lo largo de la vida se ha convertido en el nuevo paradigma de la educación. En el decenio de los noventa en la LOGSE así lo establecía en el Preámbulo, aunque no se hacían referencias directas a los inmigrantes: "El dominio, en fin, del acelerado cambio de los conocimientos y de los procesos culturales y productivos requiere una formación básica más prolongada, más versátil,

capaz de adaptarse a nuevas situaciones mediante un proceso de educación permanente, capaz de responder a las necesidades específicas de cada ciudadano con el objeto de que pueda alcanzar el máximo desarrollo posible.

La LOCE también se refiere a este principio y da un paso más, ya que en esta ley se establece que la educación permanente del inmigrante comience en las etapas iniciales: "Hay todavía un nuevo desafío, que ha irrumpido de forma súbita en el escenario educativo y social de España, y que precisa de un tratamiento adecuado. El rápido incremento de la población escolar procedente de la inmigración demanda del sistema educativo numerosos instrumentos normativos, que faciliten una efectiva integración educativa y social de los alumnos procedentes de otros países, que con frecuencia hablan otras lenguas y comparten otras culturas. Pues el grado de integración social y económica de los adultos depende, a medio y largo plazo, de la capacidad de integración, por parte del sistema educativo, de niños y adolescentes procedentes de la inmigración".

La LOE incide todavía más en el aprendizaje a lo largo de la vida, refiriéndose a este principio como "proporcionar a los jóvenes una educación completa, que abarque los conocimientos y las competencias básicas que resultan necesarias en la sociedad actual, que les permita desarrollar los valores que sustentan la práctica de la ciudadanía democrática, la vida en común y la cohesión social, que estimule en ellos y ellas el deseo de seguir aprendiendo y la capacidad de aprender por sí mismos. Además, supone ofrecer posibilidades a las personas jóvenes y adultas de combinar el estudio y la formación con la actividad laboral u otras actividades". Desde esta perspectiva, se concede una gran importancia a la educación en competencias y entre éstas a las competencias para conseguir la ciudadanía activa. En este sentido, la LOE da un paso más e introduce una nueva materia, la Educación para la Ciudadanía, con el fin de ofrecer a los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático y de los principios establecidos en la Constitución Española, la Europea y las grandes Declaraciones Universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática.

En resumen, al hilo de las tendencias europeas, el aprendizaje permanente se está reforzando y consolidando en el sistema educativo español. Esto significa que, al igual que en los otros sistemas educativos europeos, se está introduciendo un currículo centrado en las competencias, y en particular, en la educación para la ciudadanía.

### 3.3. ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

En la LOCE, la atención a la diversidad, se refuerza como principio rector del sistema educativo. La idea se expresa en la ley diciendo: "Reforzar un sistema de calidad para todos, empezando por la Educación Infantil y terminando por los niveles

postobligatorios", El sistema educativo debe procurar una configuración flexible, que se adapte a las diferencias individuales de aptitudes, necesidades, intereses y ritmos de maduración de las personas, justamente para no renunciar al logro de resultados de calidad para todos. El avance más evidente es que la atención a la diversidad se refiere directamente a los extranjeros, como se recoge en la Exposición de motivos.

La LOE continua el mismo enfoque de atención a los inmigrantes, pero les sitúa, por primera vez, en el apartado de atención a los alumnos con necesidades educativas específicas. En este sentido se establece que: "Las Administraciones educativas favorecerán la incorporación al sistema educativo de los alumnos procedentes de países extranjeros especialmente en edad de escolarización obligatoria, para los alumnos que desconozcan la lengua y cultura españolas o que presenten graves carencias en conocimientos básicos las administraciones educativas desarrollarán programas específicos de aprendizaje con finalidad e facilitar su integración en el nivel correspondiente". Esta línea educativa está en perfecta consonancia con las tendencias europeas.

Por último, cabe señalar la introducción en el artículo 2 de esta Ley de la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España y de la interculturalidad como un elemento enriquecedor de la sociedad.

#### **4. ALGUNAS DIFICULTADES HABITUALES PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO**

A pesar de que la legislación educativa española propone unos fines educativos que afecten por igual a todos los ciudadanos independientemente de su origen, la consecución de éstos no es tan sencilla y automática. Algunas dificultades se derivan de la distinta concepción de la cultura y de la religión de los inmigrantes y los ciudadanos españoles. En este sentido, algunos materiales de estudio editados en España recogen prejuicios sobre otras culturas o no ofrecen una visión adecuada de otras religiones y culturas. A esto se añade la dificultad de utilización de signos religiosos en los centros educativos y, en particular, en las aulas.

Otras dificultades de carácter académico derivan del grave problema idiomático de los emigrantes extranjeros que desconocen el castellano, de una insuficiente escolarización en el país de origen y de la falta de hábitos de estudio y técnicas de aprendizaje. A esto se añade la baja participación, seguimiento y control por parte de los familiares de la educación de los hijos en la escuela, por lo que estos alumnos en ocasiones no asisten con regularidad o se matriculan tarde. Por último, cabe insistir en los problemas de convivencia social que pueden originarse por matricularse en otro modelo de escuela que puede ser muy diferente a la de su país de origen, en donde iniciaron su educación.

## 5. CONCLUSIONES

España ha pasado de ser un país del que se emigraba a ser un país que acoge a un número creciente de inmigrantes, lo que ha supuesto la necesidad de introducir cambios en las políticas para la integración. La Constitución española redactada antes de que llegaran los inmigrantes recoge algunas menciones a la no-discriminación, pero no aborda con intensidad o especificidad el tema de la inmigración. Sin embargo sí se constata una evolución en la legislación educativa aprobada en el último decenio y a principios del nuevo siglo para favorecer la integración de los inmigrantes. Los principios rectores vigentes sobre los que se asienta el sistema educativo son: el aprendizaje permanente, la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades. Estos principios han ido evolucionando a través de las diversas leyes orgánicas para intentar dar respuesta a las necesidades de los alumnos inmigrantes. Especialmente en la última ley orgánica, la LOE, se recogen algunas novedades importantes, por lo que cada vez más podremos ir analizando las claves de una joven política educativa para la inmigración en España.

Una vez revisada la evolución de las tendencias en la política educativa española podemos afirmar que existe una cierta concomitancia entre los principios que se defienden y las claves de la política educativa europea ante el reto de la inmigración. No obstante, la integración a través de la educación no pasa simplemente por el cambio de nomenclatura de las leyes, ya que las dificultades educativas de la integración en el sistema educativo pasan por las diferencias de cultura y de religión. Por último, cabe señalar que existen ya en España experiencias educativas de inmigrantes de primera generación y que, ante las dificultades que persisten, es necesaria una toma de conciencia de la importancia del problema.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS INCLUIDAS EN EL TEXTO

- Directiva 77/486 de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes. (COM(88)787 final)
- Ley Orgánica 8/1985 reguladora del Derecho a la Educación (LODE) (8/1985).
- Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) (1/1990).
- Ley Orgánica de Participación Evaluación y Gobierno de los Centros de los Centros Docentes LOPEG (9/1995).
- Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) (10/2002).
- Proyecto de Ley Orgánica de Educación aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2005



## **7. BIBLIOGRAFÍA FINAL**

- CIDE (1992): Las desigualdades en la educación en España. Madrid, CIDE.
- Consejería de Educación (2002): Primer Plan integral para la inmigración en Andalucía 2001-2004. Sevilla, Junta de Andalucía.
- De Puelles Benítez (coord.) (2005): Educación, igualdad y diversidad cultural. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Llorent Bedmar, V. (2004): "La inmigración magrebí en España" en Actas del Congreso la Educación en Contextos Multiculturales: diversidad e identidad. Valencia, SEP.
- Martín, G., Valle y M. A. López (1996): *El Islam y el mundo árabe*. Guía didáctica para profesores y formadores. Madrid, Mundo Árabe e Islam, Agencia de Cooperación Internacional.
- Martínez Muñoz, A. (2005): La educación intercultural en el contexto europeo. Inmigración y educación. Estudio comparado de Francia y España. Tesis doctoral, UNED.
- Navarro, J.M. (1997): *El Islam en las aulas*, Barcelona, Icaria.