

Setiembre 2009

Informe Político Público — ESPAÑA

Objetivos del proyecto

VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO EMILIE

EMILIE examina las experiencias migratorias y de integración de nueve países de la UE y los intentos de responder a los nuevos retos a los que se enfrenta el multiculturalismo en Europa en los inicios del siglo XXI. EMILIE estudia tres importantes áreas: Educación; la discriminación en el lugar de trabajo y el derecho de voto y participación ciudadana, en Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Letonia, Polonia, España y Reino Unido. EMILIE tiene por objetivo:

- Realizar un seguimiento de la relación entre la diversidad post-inmigración y la ciudadanía, o en otras palabras, la situación de la ciudadanía multicultural en estos países de la UE
- Determinar si la ciudadanía multicultural está emergiendo en Europa, y si es así ¿Qué patrones distintivos y tipos se pueden distinguir?

Estudios de caso

EMILIE ha llevado a cabo tres estudios de caso en cada país. El primer conjunto de estudio de caso se centró en la política educativa y en las medidas y prácticas adoptadas para hacer frente a la diversidad cultural en la educación secundaria. El segundo conjunto de estudio de caso evaluó la transposición y aplicación, en los diferentes contextos nacionales, de las Directivas europeas anti-discriminación del año 2000. El tercer grupo de estudio de casos investiga el derecho de voto y las cuestiones generales de participación y representación política de las comunidades migrantes y las minorías étnicas en los países estudiados.

Definiciones

Ciudadanía (Multicultural). La noción de ciudadanía exige una comunidad política auto-gobernada en la que los individuos tienen derechos y deberes correlativos establecidos por ley. A su vez es necesario que haya un sentido de moldear y ser moldeado por un espacio público que va más allá de la ley y de la política. Los debates sobre ciudadanía multicultural se preguntan cómo la ciudadanía puede estar diseñada por y para las personas que son culturalmente diversas.

Metodología, datos y período de referencia

Cada estudio de caso se centra en un período de tiempo de veinte años (desde 1989 hasta hoy). Los datos recogidos incluyen documentos políticos, información procedente de los medios de comunicación, estudios académicos, datos estadísticos, entrevistas cualitativas con informantes clave, y en aquellos casos donde fue posible, también grupos de discusión con actores de la sociedad civil y responsables políticos.

Enfoque

El proyecto se centra en la inmigración relacionada con la diversidad cultural y no con minorías étnicas históricas autóctonas. Se presta especial atención a la diversidad religiosa y a las cuestiones relativas a los inmigrantes musulmanes, debido a que su integración en las sociedades europeas aparece como cada vez más difícil en estos Estados miembros de la UE.

Principales Resultados

- Desde la transición democrática (1978), el sistema educativo es un sistema descentralizado dividido en escuelas públicas, privadas y en las llamadas escuelas concertadas (escuelas financiadas en parte por el Estado y en parte por la Iglesia Católica). Esto ha dado lugar a una variación de enfoques entre las diferentes Comunidades Autónomas respecto a la gestión de la diversidad cultural. Además para aquellas Comunidades Autónomas donde se promueve un segundo idioma oficial (como en Cataluña, País Vasco y Galicia), la inmigración representa un desafío para las políticas de identidad y ha dado lugar a debates de cómo manejar el bilingüismo, y ahora el multilingüismo, en las escuelas.
- La priorización en la inmersión lingüística, en la que en Cataluña es parte del proceso de "normalización", y la falta de enseñanza de las lenguas y culturas de origen, apuntan hacia el establecimiento de un modelo basado en la idea de asimilación cívica, en la que el principal objetivo es asimilar a los inmigrantes en las costumbres y lenguas nacionales.
- La influencia histórica de la Iglesia Católica en la educación ha dado lugar a una situación de hegemonía cultural, donde se ofrecen clases de religión católica en todas las escuelas públicas, mientras que no ocurre lo mismo con las clases de las religiones minoritarias. A su vez, hasta ahora la Iglesia Católica y los partidos afiliados han tratado de impedir cualquier cambio relativo a la educación religiosa.
- Todos los responsables políticos parecen preocupados por la necesidad de promover el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural. En este contexto, la educación intercultural se ha ganado mucha popularidad en el campo político (así como en los círculos académicos). Sin embargo, los responsables políticos tienen opiniones diferentes sobre el significado de este nuevo enfoque y en ocasiones sigue siendo confusa su definición, situada en algún lugar entre los modelos de integración asimilacionistas y multiculturales.
- El enfoque intercultural expresa la necesidad de cambiar las actitudes sociales y modificar las estructuras de oportunidad pública de la sociedad, con tal de favorecer la diversidad cultural de forma que las diferencias culturales no den lugar a desventajas.
- El ámbito de la educación intercultural en este momento parece estar limitado a los esfuerzos por enseñar al personal educativo los valores de reconocimiento y de respeto mutuo y por realizar algunos cambios marginales en el plan de estudios. Sin embargo, la implementación de este enfoque depende en gran medida de la voluntad y de la interpretación de cada escuela.
- Los esfuerzos de las administraciones del Estado por implementar este enfoque intercultural se han limitado a introducir una nueva asignatura denominada "Educación para la Ciudadanía" y en promover materiales de educación intercultural. Sin embargo, mientras la diversidad cultural es vista en general como un enriquecimiento para las escuelas españolas y catalanas (y para la sociedad), la escasa gestión de la diversidad lingüística y religiosa pone de relieve los límites en la práctica de este enfoque intercultural.

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. La población extranjera en España es de 5.268.762 (según los últimos datos Ministeriales: 2008), representando un 11,4% de la población total. España tiene una población inmigrante diversa. Los grupos más grandes proceden de países de América Latina (36%), de países africanos (23%), de países de la UE (22%) y de países europeos de fuera de la UE (12%).

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 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.

Principales retos educativos

1) Uno de los principales desafíos actuales en España y Cataluña es la concentración de inmigrantes en las escuelas públicas. En 2007, la proporción de alumnos extranjeros está alrededor de 13,5% en la educación primaria y secundaria, mientras que sólo representa el 6% y 9,7% en la educación universitaria y profesional respectivamente. 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 sólo 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.

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 en 2007, con la implementación del *Plan para la Lengua y la Cohesión Social* 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 en 2006 una nueva Ley de Educación en el que se introdujo la "Educación para la Ciudadanía" y en el que la educación religiosa es opcional.

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.

Autor: Ricard Zapata-Barrero, es Profesor Titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, ricard.zapata@upf.edu, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.

El Proyecto EMILIE esta financiado por la Comisión Europea, Investigación DG, Sexto Programa Marco, Prioridad 7, Ciudadanía y Gobernabilidad. Los Informes del Proyecto EMILIE, los Eventos y los Informes Políticos Públicos están disponibles en <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Para más información general contactar con la Prof. Anna Triandafyllidou, Coordinadora del Proyecto, en anna@eliamep.gr

Para más información sobre el Programa de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Comisión Europea, rogamos vean: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html