

# El marco legal de la pluralidad cultural en la Unión Europea.

## Su incidencia en España\*

AURELIO CEBRIÁN ABELLÁN\*\*

Universidad de Murcia

### Resumen

En los derechos sociales comunitarios predomina la subsidiariedad excluyente para los residentes no comunitarios. Pero su incremento en edad escolar forzó a la invitación comunitaria a los países miembros para establecer medidas de remedio. En los noventa ya se intenta difundir un sistema educativo integrador basado en la interculturalidad, que ataje la exclusión y autoexclusión educativa, cívica y social. Correrá a cargo de programas como *SÓCRATES Y LEONARDO* (especialmente el subprograma *COMENIUS*). En España incidirán tanto cuestiones propias (incremento del número de magrebíes inmigrados) como los consejos comunitarios para impulsar una legislación que pronto incumplirá una interculturalidad sólo considerada por la *LODE* y *LOGSE*. Será ahora cuando comience a desarrollarse una aplicación aún sectorial.

**Palabras clave:** subsidiariedad, medidas de remedio, interculturalidad, programas comunitarios, legislación educativa.

### Abstract

The subsidiary policies in the U.E show a restrictive character about the Community social rights respect to the non-Community residents. However, the increase of the scholastic group forced the U.E members to establish new measures to solve the problem. In the nineties the U.E tries to spread and integrated educational system based on intercultural aspects which stop the educational, civic and social exclusion (even self-exclusion) by programs like

---

\* Fecha de recepción: 20 diciembre 1998.

\*\* Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Facultad de Letras. Campus de la Merced. Sto. Cristo, I. Universidad de Murcia. 30001 - Murcia



SÓCRATES and LEONARDO, specially the subprogram COMENIUS. Nowadays in Spain both, own matters (increasing number of Mahgribian inmigrants) and the Community advices will influence in order to promote a new legislation. But the national policies will break soon the intercultural nature of that legislation, only considered by the *LODE* and the *LOGSE*.

**Keywords:** subsidiary policies, intercultural nature, community programs, educational legislation, measures.

## 1. Introducción

El Tratado de Maastricht, al margen de establecer una unión económica y monetaria, da especial relevancia a la idea de ciudadanía europea, un concepto que dista de estar claro en su artículo 8, que ofrece a los habitantes de la Unión derechos civiles, políticos y sociales; los primeros son los derechos de la personalidad, protegidos constitucionalmente y que ya disfrutaban en sus países de origen; los políticos se originan por pertenecer a la Comunidad; mientras, los sociales son las prestaciones exigibles. Y en la realidad la Comunidad sólo presta atención a los políticos, y en concreto a su objeto<sup>1</sup>. Además se trata de derechos escasos, poco novedosos, y sobre los que predomina la subsidiariedad (es decir, no pueden ser alterados cuando en los Estados de origen son suficientes). Puede decirse que es una elaboración jurisprudencial de garantías de los ciudadanos frente a los poderes públicos, que ofrece algo que los ciudadanos ya poseen<sup>2</sup>, y que poco contribuye a la construcción ciudadana. Y por si algo faltaba dicho intento de creación de una ciudadanía europea contrasta con la no consideración de los extracomunitarios, a los que se canaliza a la legislación vigente de las respectivas leyes nacionales de extranjería, reforzadas restrictivamente con el convenio de Schengen, que limitan la emigración económica, con el añadido policiaco de freno a las entradas, y desviación a las políticas nacionales de los inmigrantes ya residentes<sup>3</sup>. Puede, por tanto, concluirse que el TUE crea una artificial ciudadanía para los miembros de los Estados comunitarios, y otra casi testimonial para los extracomunitarios residentes.

Luego la prestación de los servicios socialmente fundamentales sigue erogada por los Estados, unos entes políticos de la sociedad del bienestar que en Europa son nacionales y excluyentes<sup>4</sup>. Son nacionales porque las políticas sociales (y entre ellas las educativas) afectan esencialmente a los ciudadanos miembros de los Estados; y excluyentes porque los derechos de ciudadanía social de los inmigrantes (independientemente de sus necesidades)

1 BIGLINO CAMPOS, P. (1995) "Ciudadanía europea y legitimidad democrática". *Revista de Estudios Europeos*, Nº 9; pp. 3-12 (5-7).

2 DíEZ PICAZO, L. M<sup>TM</sup> (1996) "La Constitucionalización de Europa". *Claves de la Razón Práctica*, Nº 64; pp. 16-22 (18).

3 AGUILERA, R., JEREZ, A. y MONEDERO, J.C. (1993) "El Tratado de Maastricht: un proyecto nonato para la nueva Europa". En J.C. MONEDERO (comp) *El retorno a Europa: de la perestroika al Tratado de Maastricht*. Madrid, Ed. Complutense; pp. 267-339 (291).

4 NOYA MIRANDA, F.J. (1996) "Comunidad e inmigración en la Unión Europea. ¿Un nuevo trade-off en el Estado del Bienestar?". *A Distancia*. Revista de la UNED (Otoño); pp. 180-189 (181).



no suelen ser los mismos que los de los ciudadanos de los países miembros. Así, la política social es nacional-restrictiva para los inmigrantes; y seguirá siendo porque los ciudadanos europeos en sus tres cuartas partes prefieren que sean reguladas por los gobiernos nacionales, salvo en los países donde hay menos extranjeros (como es el caso de España) o donde menor gasto social existe (como sigue siendo el caso español). Y los que prefieren transnacionalizar las políticas sociales no piensan en la situación de la inmigración. Es decir, que se continúa prefiriendo en la gestión social un Estado nacional y excluyente, salvo en parte de los países del sur (Italia, España y Grecia) que prefieren la colectivización o gestión comunitaria de las prestaciones sociales (y entre ellas la educación), y que incluya a los inmigrantes. Entre los ciudadanos europeos las mujeres son las más partidarias de esta fórmula, mientras los detractores son los varones, con estudios superiores y de posición social alta; con este panorama de escisión los posmaterialistas (esencialmente varones), que ocupan las posiciones clave en los canales de decisión, imponen sus pautas nacionales y excluyentes, aunque las preferencias ciudadanas valoren moralmente la fórmula nacional e incluyente, que probablemente cambiaría de ser práctica.

En suma, la política social en educación y cultura se centra todavía en ámbitos nacionales y en la cooperación entre los Estados para la búsqueda de una enseñanza de calidad, con los programas ERASMUS, COMET, LINGUA... en los que los inmigrantes quedan bastante relegados. Las razones son múltiples:

- Se trata de conseguir retos económicos al margen de cualquier otro tipo de valores.
- Las prácticas políticas basadas en el consenso evitan establecer estrategias claras.
- Domina un cartel de Estados poderosos, con las sociedades más problemáticas en cuestiones inmigratorias, que imponen sus criterios (Shengen).
- Se continúa con la Europa de los mercaderes, que deja a los extranjeros al margen de la ciudadanía europea.
- Los derechos contenidos en la Carta Social Europea, no incluida en el Tratado, quedan a la suerte de las políticas sociales contenidas en las prácticas nacionales.
- Y hay una descompensación entre construcción política-económica y social, siempre perjudicial para la segunda.

### **1. Problemática, alternativas y programas comunitarios para la inserción educativa de extracomunitarios**

Desde fecha temprana los dirigentes comunitarios cayeron en la cuenta de la necesidad de integrar educativamente a los inmigrados y sus hijos; pero urgía relanzar otras cuestiones políticas y económicas más significativas para grupos empresariales y partidos. Será en los ochenta cuando se inicia un conjunto de trabajos que destapan la violencia y xenofobia en las escuelas francesas y alemanas, así como el elevado índice de fracaso<sup>5</sup>. Respondían a la puesta en funcionamiento de experiencias piloto relativas a la educación de los hijos de

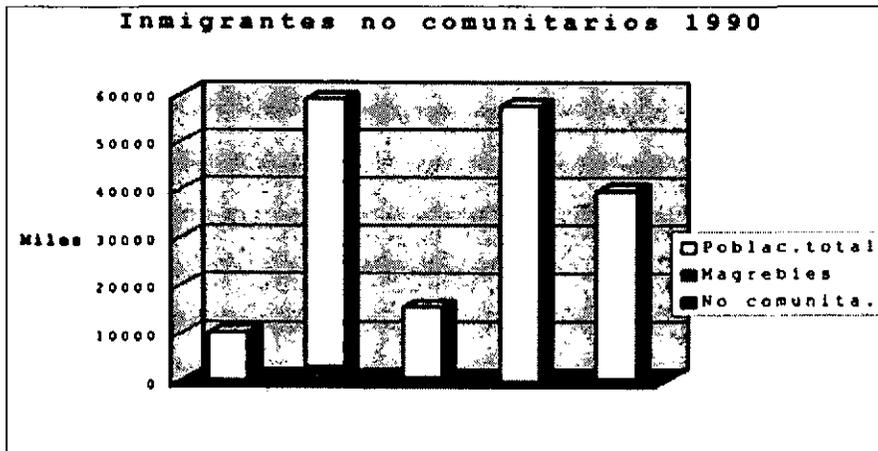
<sup>5</sup> ZAAOUN, H. (1988) "La violence au collège et le problème des enfants d'immigrés". *Hérodote*, nº 50-51; pp. 153-160.



trabajadores inmigrantes por parte de las Comunidades Europeas, que ya trataban de atajar a la aguda problemática planteada en varios frentes.

Uno significativo es el incremento de la corriente clandestina de inmigrados con un volumen desmesurado y al alza, y que ha cogido desprevenidos a los países receptores. Además coincide con el auge de la carga geopolítica que esa corriente (legal o ilegal) conlleva, y que al conservar sus tradiciones la escasamente operativa legislación comunitaria existente sobre prestaciones sociales se convierte en inservible. Luego esa corriente o se concentra en exceso o se dispersa, con los inconvenientes derivados para resolver problemas. Colateralmente se levanta la hostilidad de los europeos hacia los magrebíes, uno de los contingentes más numerosos de llegados, y que no se adaptan fácilmente a los nuevos modos, sino que intentan consolidar los propios en todos los ámbitos, incluido el cultural y educativo<sup>6</sup>. El incremento de las tasas de desempleo unido a los anteriores rasgos hizo crecer las cotas xenófobas generales, que era preciso ir atajando.

El auge de la corriente magrebí hacia la Europa comunitaria ha sido espectacular en los últimos años, problema que ha intentado ser resuelto por medio de actuaciones defensivas (Shengen), que pretender atajar lo que puede perjudicar. Pero quedaba por resolver el problema interno, el planteado por los ya residentes, a los que se han unido otros llegados por distintas vías. Lo cierto es que a principios de los noventa residían en el espacio comunitario más de dos millones de magrebíes (1,1 millones de marroquíes, 0,65 millones de argelinos y 0,3 millones de tuncinos), un 69% de los cuales lo hacían en Francia<sup>7</sup>. Será

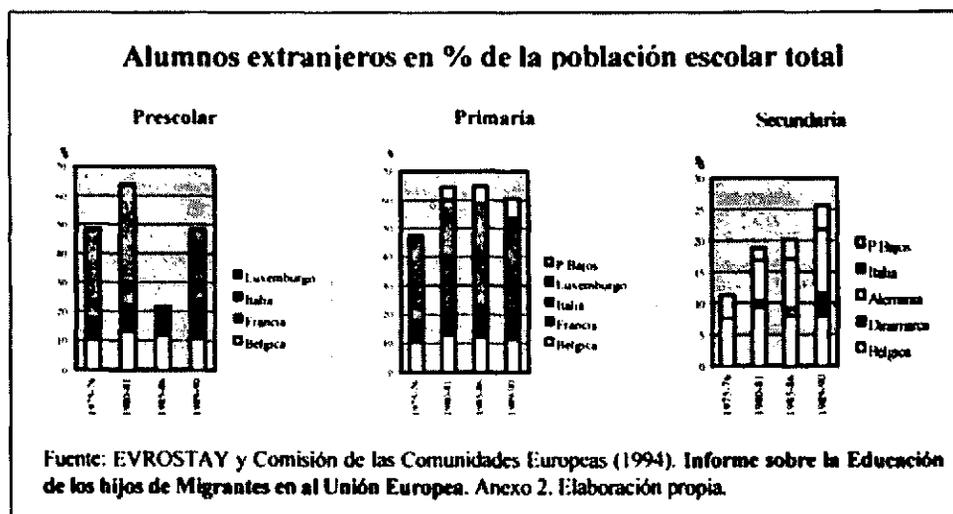


6 CEBRIÁN ABELLÁN, A. (1995) "Europa Occidental en la intersección de tres grandes corrientes migratorias: eslava, mediterránea y magrebí". VILAR, J. B. (dir.): *Murcia frontera demográfica en el sur de Europa*. Universidad de Murcia- Comunidad Autónoma de Murcia; pp. 21-37 (22-23).

7 CEBRIÁN ABELLÁN, A. (1995) "La traumática integración de la población árabe inmigrada en la Unión Europea". *Awraq*, vol. XVI. Instituto para la Cooperación con el Mundo Árabe; pp. 93-114 (100).

en este país y en Alemania donde se prodiguen los problemas más graves, en dos gigantes comunitarios que pronto emprendieron la cruzada comunitaria para hacer valer actuaciones dobles: profilácticas y de remedio (entre éstas la escolarización, que en enseñanza especial afectaba ya al 38% de niños extranjeros –al 17% en Francia, muy alta comparativamente con otros países comunitarios–). En 1990 otras fuentes indican que en Bélgica el 40% de los extranjeros eran magrebíes; en Francia cerca del 68%; en Holanda casi el 18%; y en España el 17%<sup>8</sup>. Las actuaciones de remedio eran obligadas.

Además, desde 1975 a 1990 se habían detectado notables crecimientos en el porcentaje de alumnos extranjeros sobre el valor de la población escolar total en algunos países, como en la educación primaria francesa, luxemburguesa u holandesa, y en la secundaria danesa, alemana, francesa y holandesa. En otros casos el mantenimiento también requería atención.



Pero la problemática viene de antiguo por lo que el Consejo de las Comunidades Europeas promulgó el texto sobre la política educativa europea (Consejo de Ministros de Educación de 4 de junio de 1984), que hace referencia a la igualdad educativa de los hijos de inmigrantes con los nacionales (tal y como proclama el Tratado de Roma); pero también a varios aspectos problemáticos: el crecimiento de la población escolar inmigrada, el alto índice de fracaso, la deficiente inserción, y la menor participación. Por ello de las experiencias efectuadas desde 1977 concluye con las siguientes aportaciones, que sólo sirvieron para invitar a su desarrollo a los países comunitarios a:

- La necesidad de la educación preescolar.
- La introducción de adaptaciones pedagógicas.

8 El País, 24-7-1990.



- El manejo conjunto o sucesivo de las lenguas de origen y acogida.
- La necesidad de la enseñanza de las lenguas y culturas de origen.
- La dimensión intercultural en todas las enseñanzas.

Ya en los noventa el Parlamento Europeo (15 de febrero de 1993) establece una comunicación sobre escolarización de los hijos de inmigrantes, que desarrolla principios y resoluciones anteriores:

- Programa de Acción de 9 de febrero de 1976, para el aprendizaje acelerado de la lengua del país de acogida y enseñanza de la lengua materna sólo a los niños interesados. Pero el desarrollo o aplicación queda en manos de políticas nacionales.
- Directiva del Consejo de 1977 (25 de julio) relativa a la escolarización de hijos de trabajadores migrantes. Es el eje central del dispositivo comunitario en materia de educación de niños inmigrados, que impone la enseñanza gratuita adaptada a sus necesidades, y la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua del Estado de acogida junto a la cultura del país de origen. Pero sigue dejando la responsabilidad del contenido de la enseñanza y la organización educativa a cada país miembro.
- Resoluciones de la Comunidad Europea sobre escolarización de hijos de los trabajadores migrantes (septiembre de 1981, abril de 1985, y abril de 1987).
- Resolución del Parlamento (mayo de 1992) sobre la política de educación... así como los nuevos problemas de movilidad, crecimiento demográfico de los extranjeros...
- La contribución del Fondo Social Europeo, que ha prestado apoyo a la realización de cursos de lengua y cultura en favor de los trabajadores migrantes comunitarios.

Ante el convencimiento del escaso desarrollo de políticas educativas acertadas, pide al Consejo la aplicación de medidas en los países miembros, y entre ellas:

- La primacía de la lengua de acogida en el sistema educativo.
- La complementaria del país de origen.
- La formación de educadores.
- La dotación económica a través de los Fondos Estructurales.
- El desarrollo del Programa LINGUA para fomentar la enseñanza en lengua materna.
- El desarrollo de la educación intercultural.
- La flexibilización de los sistemas educativos nacionales para con los hijos de inmigrantes.
- Y la aplicación de nuevos enfoques metodológicos.

Con posterioridad la Comisión realiza un Informe (1994) en el que indica los retos planteados ante el número total de extranjeros (del 7 al 9%) en los centros escolares de los Estados miembros, el crecimiento de la diversidad cultural en las grandes aglomeraciones, y ante la necesidad de que se debe mejorar la capacidad de ofrecer una mejor educación. Pero advierte del respeto al principio de subsidiariedad, centrando sus esfuerzos en la estimulación de la cooperación a través del eje básico (junto a los otros dos de la Comunidad, actuar sobre la presión inmigratoria, y controlar las corrientes migratorias) de profundización en la integración de los inmigrados legalmente instalados, que ya se convierte en discriminatoria para los que no cumplan esta condición.



Contempla la necesidad de reorientar el enfoque de los años setenta. Para ello la Comisión decidió suspender el apoyo a las experiencias nacionales favoreciendo ahora las inversiones en redes de proyectos, que se centran en cuestiones transversales como la enseñanza de la lengua en el país de acogida, formación de personal educativo, problemas específicos de grupos étnicos o culturales. Así, el término educación intercultural se está imponiendo progresivamente en la mayor parte de los Estados miembros, lo que ha ido forzando a adecuar hasta legalmente la enseñanza para ajustarla a la diversidad propugnada.

El Informe de la Comisión sobre Educación Intercultural en Europa (1994) indica que hay dos puntos de referencia próximos: la línea presupuestaria abierta por el Parlamento Europeo en 1991 para apoyar proyectos e intercambios de información; y el Tratado de Maastricht, que en su artículo 126 establece el fundamento jurídico para la cooperación en el campo educativo, y en él la educación intercultural. En ambos casos se trata de evitar la exclusión social, compensar la rigidez de actuaciones políticas y económicas, y evitar el afianzamiento de los brotes xenófobos de principios de los noventa.

La Resolución del Consejo de Octubre de 1995 se vuelca en la ayuda comunitaria a proyectos transnacionales para la educación de los hijos de trabajadores migrantes apoyándose en el Programa SÓCRATES. Se propugna que los sistemas educativos europeos deban proseguir el fomento de una educación con valores que favorezcan actitudes solidarias, tolerantes y democráticas, mediante el uso de materiales didácticos que reflejen la diversidad cultural de la sociedad europea, y con el añadido de intercambios de experiencias entre instituciones docentes. Pero el Consejo sólo invita a:

- Fomentar una enseñanza de calidad flexibilizando los sistemas educativos.
- Promover la igualdad entre culturas.
- Explotar y desarrollar las medidas del Programa SÓCRATES.

El *Libro Blanco sobre la educación y la formación* (1996) indica que la Comisión no posee recetas milagrosas para muchas cuestiones educativas, y especialmente para el crecimiento de la exclusión social, incluyendo la educativa. Surge para impulsar el Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanente, pero deja claro que la Comisión no se inmiscuirá en el principio de subsidiariedad y en el de financiamiento de las políticas educativas nacionales. Su tercer objetivo general es luchar contra la exclusión, aunque centrado en las categorías de población (en genérico, comunitarias y extracomunitarias) que han quedado al margen de la competitividad laboral por deficiencias formativas; y en la segunda oportunidad a los jóvenes que se autoexcluyen del sistema educativo. Se trata de implementar discriminaciones positivas en lo que a hijos de inmigrantes se refiere por medio de escuelas de segunda oportunidad.

Por último, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre Educación Intercultural (1997), que se basa en el Proyecto de Dictamen de la Comisión (6-7 febrero de 1997) y en la Resolución del Consejo sobre explotación del Programa SÓCRATES. Considera la interculturalidad como interacción dinámica e intercambio cooperativo entre culturas debido a los movimientos migratorios, y asume la existencia de competencias locales y regionales en el campo educativo y promoción de la política intercultural. Remite a su propio dictamen del Programa KALEIDOSCOPE (2 del 4 de 1996), donde indicaba que las culturas de los



inmigrantes son también culturas europeas. Y marca el común denominador existente entre algunos programas comunitarios (*SÓCRATES*, *LEONARDO*, *INFO 2000*, *ARIANE*, *KALEIDOSCOPE*,...), pero solicitando a la Comisión su complementariedad. Asimismo que se favorezca la Acción II de *COMENIUS* del Programa *SÓCRATES* destinada a la promoción de la dimensión intercultural, y que los Estados miembros promuevan innovaciones educativas en dimensiones interculturales, especialmente en materias como la Historia, Geografía y Literatura. Considera también que se debe prestar mayor atención al fracaso escolar de los jóvenes pertenecientes a minorías inmigradas, caracterizados por altos índices de abandono sin haber conseguido finalizar las enseñanzas básicas, lo que implica posteriormente su exclusión de la vida cívica y social.

Así pues, la base se encuentra en la Acción 2 del capítulo *COMENIUS* (que incluye innovaciones interculturales), el Programa *SÓCRATES* (que se refiere a la educación escolar) y el Programa *LEONARDO* (que afecta a las medidas relacionadas con la formación de personas de las minorías étnicas). Luego se deberán reforzar las medidas a cargo del Fondo Social Europeo (que implican la mejora del acceso al mercado de trabajo y aptitud profesional de los inmigrantes y minorías). Pero todas esas medidas deben quedar complementadas con otras extraescolares y alternativas (como el proyecto *DIEDEC*, para el refuerzo lingüístico o de educación supervisada que reduzca al mínimo la pérdida de contenidos no asimilados en las clases convencionales, y para la colaboración a través de experiencias compartidas en ciudades diferentes con minorías numerosas; también el *ELAINE*, o red de entidades locales europeas de políticas de integración de minorías étnicas, con intercambios de planteamientos eficaces para integración de inmigrantes y minorías). El Comité considera que la preservación de la cultura originaria y las tradiciones constituyen una clave de la estabilidad psicológica de la persona, y por derivación de la sociedad receptora; pero también que los Programas *SÓCRATES* y *LEONARDO* deben seguir siendo los instrumentos de la interculturalidad, que requiere de más inversiones en educación preescolar, de adultos, actividades extraescolares y formación de docentes.

El Programa *SÓCRATES* (referido al más reciente de 1997) integra a su vez varios subprogramas (*ERASMUS*, de enseñanza superior; *COMENIUS*, de enseñanza escolar; *LINGUA*, de promoción del aprendizaje de lenguas; *EAD* aprendizaje abierto y a distancia; educación de adultos; intercambios de experiencias sobre sistemas y políticas educativas...). El esencial para integración intercultural es el *COMENIUS*, como quedó señalado, especialmente en su Acción 2 que afecta a los Proyectos transnacionales de promoción de la escolarización de hijos de trabajadores migrantes y gitanos y educación intercultural. Vigente desde 1995 permanece hasta 1999 y se aplica en todos los países miembros de la U.E más Islandia, Liechtenstein y Noruega en el marco del EEE (Espacio Económico Europeo); pero sus actuaciones incluyen países asociados del resto europeo, y a Chipre.

Está muy vinculado al Programa *LEONARDO* (destinado a formación profesional), y a otras iniciativas europeas como *JUVENTUD CON EUROPA III*, y *CUARTO PROGRAMA MARCO* para el desarrollo de la investigación y tecnología. Se funda en los artículos 126 (desarrollo de una educación de calidad) y 127 del *TUE*, y su desarrollo compete a la Comisión Europea. La Acción 2 de *COMENIUS* se vuelca en dos aspectos: la mejora de la

calidad de la educación de los hijos de trabajadores migrantes, y la promoción de la interculturalidad de la enseñanza. En el primer aspecto incluye la enseñanza de la lengua del país de acogida y de la lengua y cultura del país de origen; pero en 1998 se prima la enseñanza precoz del lenguaje, el desarrollo de metodologías innovadoras para la enseñanza de la lengua, uso de tecnologías multimedia, e introducción de las lenguas de origen como lenguas extranjeras impartidas a la generalidad de los alumnos como parte de su educación básica (aquí desarrolla Resoluciones del Parlamento Europeo sobre lenguas y culturas de minorías culturales y lingüísticas -30 de noviembre de 1987, 11 de diciembre de 1990, 5 de noviembre de 1992, 9 de febrero de 1994...), esencialmente europeas, pero por extensión recibidas. En el segundo, la interculturalidad de la enseñanza, el desarrollo de la tolerancia y el respeto a las diferencias socioculturales, de la ciudadanía activa, planteamientos innovadores en la enseñanza de la historia, literatura, ciencias sociales y filosofía, la relación entre escuela y entorno...

## 2. Secuencia, y adecuación de la normativa comunitaria en España

La Comisión Europea indicó que en una época de recesión en la que hay competencia por todo (puestos de trabajo, vivienda...) las minorías pueden convertirse en chivos expiatorios, y que era necesario tomar medidas drásticas<sup>9</sup>. De ahí la fijación de las instituciones desde esos momentos en recomendar actuaciones nacionales o colaboraciones interestatales. Esa instancia motivada por el intento de atajar los problemas creados por los extracomunitarios llega a nuestro país reforzada por los problemas propios. A principios de los noventa, cuando más realista es la legislación adoptada, la cuestión múltiple planteada por el crecimiento de la corriente inmigratoria magrebí, su distribución territorial, proporción de menores en edad escolar... son más detonantes que la sujeción a las directrices comunitarias, o la misma plasmación real de los dictámenes emanados de nuestra propia Constitución al señalar la igualdad de oportunidades.

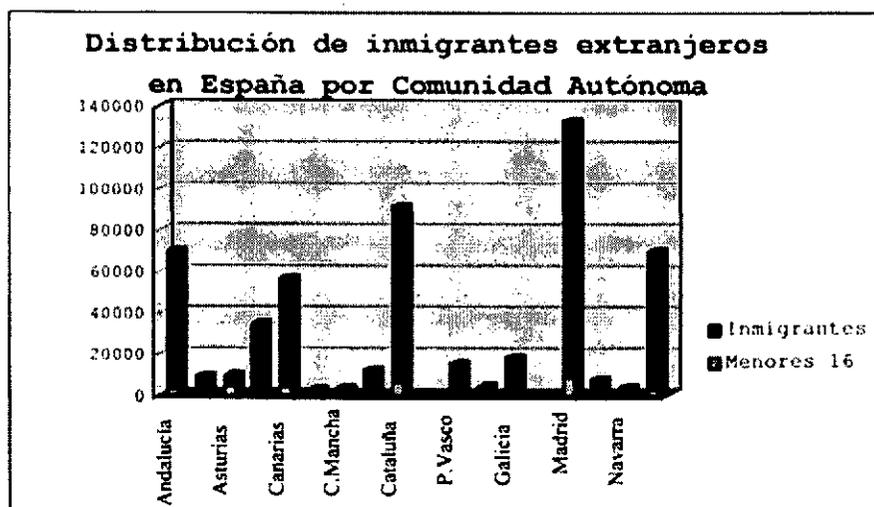
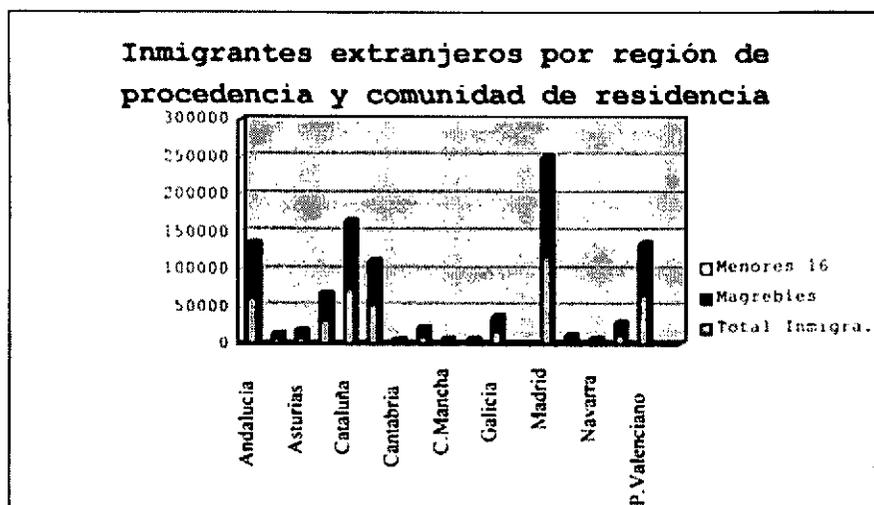
El crecimiento de la corriente inmigratoria ha sido palpable desde mediados de los setenta, mientras se han agudizado los problemas derivados en algunas CC.AA que a principios de los noventa contaban ya con altos contingentes de extranjeros: Madrid 132.746 y 8.721 menores de 16 años, Cataluña 91.441 y 6.016, Andalucía 70.172 y 3.114, Comunidad Valenciana 69.756 y 3.623...<sup>10</sup>. Y en cuanto a magrebíes resaltaba Cataluña con 20.085, Madrid 15.570, Andalucía 9.708, Comunidad Valenciana 4.273...; y en conjunto para todo el país 5.228 en edad escolar.

En 1992 un 7% de los magrebíes afincados en España tenía menos de 14 años, y otro 3% hasta los 18 años. Es decir, que representaba sólo la décima parte de los residentes legales, si bien el 41% de los menores de 15 años eran españoles de nacimiento. De ellos la

9 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993) *Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales. Luxemburgo.

10 DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA, 1992





mitad residían en Cataluña, debido a la antigüedad de la colonia inmigrada. Era una necesidad la que obligó a la escolarización general que llegó a ser prácticamente total en menores de 14 años, y que representó el 13% de los extranjeros menores escolarizados, una cifra que pasa a testimonial cuando se comprueba que supone sólo un 0,1 de magrebies por cada cien niños escolarizados. Por CC.AA Cataluña tenía 2.715 (un 0,3%) de los niños totales escolarizados, y Madrid 656 (un 0,12%), cifras irrelevantes. Pero forzó a la toma de medidas la previsible presión de la corriente inmigratoria con el efecto que ejercerían los nuevos nacimientos, y especialmente la posibilidad de que a medio plazo se pudiera triplicar

el contingente en edad escolar, tanto por alto incremento demográfico como por reagrupaciones familiares<sup>11</sup>. Con todo, el problema cuantitativamente no era grave, una de las razones por las que la enseñanza se orienta pronto (y mantiene) al conocimiento de la lengua española y de las propias de las CC.AA, pero con exclusión de la lengua materna, que cuando se ofrece será en horario extraescolar. En contrapartida, los esfuerzos se centrarán más en los primeros momentos (también mantenidos) en recomendar a los centros la contemplación de otras características, como adaptaciones al menú en comedores escolares o el respeto al ayuno en el Ramadán. De ese modo, las directrices comunitarias se adoptan en lo específico, pero se incumplen en lo sustancial, la enseñanza intercultural.

En España las medidas compensadoras para los nacionales aparecieron en 1983 (R.D 1174 de 27 de abril sobre Educación Compensatoria). Por citar la legislación más relevante, siguieron con la Ley Orgánica 8/1985 (3 de julio, y reguladora del Derecho a la Educación) que amplió ese derecho a los extranjeros residentes. Pero es en los años noventa cuando, a instancias comunitarias y bajo la presión de un alarmista problema interno, se inicia realmente el proceso de cambios ajustados a necesidades de poblaciones inmigradas y marginadas en lo cultural. La Ley Orgánica 1/1990 (3 de octubre) de Ordenación General del Sistema Educativo ya actúa como mecanismo de prevención y compensación social y educativa, por querer dar respuesta, entre otras muchas cosas, a las necesidades educativas especiales de los alumnos en situación de desventaja por factores de origen social, económico o cultural. Y la Ley Orgánica 9/1995 (20 de noviembre) de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes se refiere a los alumnos con necesidades asociadas a situaciones culturales desfavorecidas, para prevenir exclusiones sociales, discriminaciones, inadaptaciones, fracaso y absentismo escolar, y atender las desventajas sociales, culturales, escolares...

En cumplimiento de esas directrices, ajustadas a las demandas comunitarias, el Real Decreto de Ordenación de las Acciones dirigidas a la Compensación de Desigualdades en Educación (299/96 de 28 de febrero) extiende al ámbito territorial del Ministerio de Educación y Ciencia (el resto de Comunidades Autónomas básicamente siguen por inercia, y con ligeros matices, el desarrollo ministerial) el tratamiento del alumnado perteneciente a minorías étnicas (art. 3.b). El artículo 4 se adecúa casi literalmente a las directrices comunitarias, desarrollando los aspectos relacionados con el mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propia de los grupos minoritarios. El 5 se refiere a la atención a la diversidad y flexibilidad en la respuesta educativa. El 6 al fomento de la escolarización temprana, lucha contra el absentismo, promoción educativa de los jóvenes procedentes de sectores sociales o culturales desfavorecidos, mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propia de los grupos minoritarios, elaboración de materiales adecuados... Además, la Ley establece la presencia de centros de compensación educativa permanentes y transitorios. Y contempla, haciéndose eco nuevamente de las directrices comunitarias, tres vías:

---

11 COLECTIVO IOÉ (1996) "Hijos de inmigrantes magrebíes en España". En LÓPEZ GARCÍA, B. (coord.) *Atlas de la inmigración magrebí en España*. Ministerio de Asuntos Sociales-Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, pp. 216-218 (218).



- Una educación compensatoria externa a la acción educativa; y programas socio-educativos de educación no formal tendentes a favorecer la inserción y promoción de este tipo de alumnado.
- Otra interna, debe contemplar actividades complementarias extraescolares.
- Y el Capítulo III se refiere a las actuaciones de compensación educativa dirigidas a población itinerante, ahora centradas en la educación a distancia y con unidades escolares de apoyo itinerantes.

Por último, dos Órdenes Ministeriales desarrollan aspectos anteriores. La del 7 de noviembre de 1997, que subvenciona a asociaciones, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas sin fines de lucro para la realización de determinadas actuaciones de compensación educativa (aunque contempla sólo cuatro proyectos referidos a inmigrados sobre un total de 17 aprobados). Y la Orden de 10 de noviembre de 1997 concede subvenciones a entidades privadas sin fines de lucro para la realización de actividades en el marco de la educación de personas adultas, aunque en su resolución sólo dos proyectos de un total de 14 se refieren específicamente a minorías étnicas. Es decir, que en ambos casos la contribución de tal desarrollo se antoja mínima.

La interculturalidad auspiciada por la Comunidad Europea es recogida en nuestro país por dos leyes básicas, luego desarrolladas en su espíritu normativo<sup>12</sup>:

- Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE).
- Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que en su artículo 2 alude al rechazo a todo tipo de discriminación y al respeto a todas las culturas.
- Decreto de Compensatoria de 1996, que enmarca el desarrollo normativo.

Pero la LOGSE indica también que entre los elementos del proyecto curricular deben quedar contempladas las medidas de atención a la diversidad, con tres elementos clave:

- Optatividad.
- Diversificación curricular.
- Organización de los recursos materiales y personales para alumnos con necesidades especiales.

Además, el centro de enseñanza debe incorporarse al programa educativo de integración de alumnos con necesidades educativas especiales, rechazando toda discriminación basada en la raza, clase social, creencias, características sociales... E incluso debe ajustarse a unos indicadores de edad a la hora de transmitir esas pautas en primaria y secundaria de la siguiente forma:

- Primaria:
  - Primer ciclo (6-8 años): transmisión de problemáticas sencillas y cotidianas; se trata sólo de introducir la problemática intercultural.
  - Segundo ciclo (8-10 años): hacer calar el respeto hacia otros modos y opiniones.
  - Tercer ciclo (10-12 años): valorar las mutuas aportaciones interculturales.

---

<sup>12</sup> AMORÓS PUENTE, A. y PÉREZ ESTEVE, P. (1996) *Por una educación intercultural*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

- Secundaria:
  - Primer ciclo (12-14 años): reconocer la necesidad de colaboración mutua por encima de barreras sociales, raciales...
  - Segundo ciclo (14-16 años): adoptar puntos de vista no etnocéntricos.

En suma, se trata de ir poco a poco superando prejuicios referidos a superioridades culturales, laborales... o inferioridades (marginación, pobreza...) mediante dos clarificaciones:

- Actividades motivadoras que definan y clarifiquen la diferencia entre una sociedad plural y educación multicultural (respeto la diferencia, pero no incorpora los elementos enriquecedores de la diversidad).
- Y una educación intercultural (rechaza el predominio de unas culturas sobre otras y defiende la interdependencia enriquecedora entre todos los grupos raciales y culturales).

### 3. Síntesis

En la Unión Europea la interculturalidad queda supeditada a la subsidiariedad y legislaciones nacionales, con lo que se consolida la ya existente ciudadanía testimonial para los residentes extracomunitarios. Es la confirmación del Estado nacional, excluyente o restrictivo, que busca en la cooperación interestatal una salida a la cuestión, pero que sigue siendo subsidiaria ante retos económicos, políticos o presiones de los Estados poderosos.

Han sido cuestiones colaterales, como el incremento de la corriente inmigratoria ilegal (especialmente las magrebí y balcánica) y la consolidación de modos importados, las que forzaron a corregir políticas sociales (y entre ellas las educativas) o implantar variantes ajustadas en teoría pero escasamente respaldadas por fondos solventes o intereses nacionales coincidentes. El Consejo, Parlamento y Comité de las Regiones han sido forzados por la necesidad, porque como se indicó la política social es subsidiaria; ha sido la cantidad de hijos de inmigrantes por escolarizar convenientemente quien hizo legislar, pero con la particularidad del establecimiento de una normativa que sólo invita a la aplicación en los países miembros de la Unión.

Sólo en los noventa se relanza la cuestión intercultural, pero todavía supeditada al principio de subsidiariedad. Ahora se trata no ya tanto de apoyar experiencias nacionales, sino de crear proyectos conjuntos y de dinamizar legislaciones particulares. La transnacionalidad se complementa con la subsidiariedad con el objetivo de flexibilizar sistemas educativos. La primera se sustenta en varios programas, entre los que resalta el *SÓCRATES* para la promoción de la política intercultural, y en concreto su Acción 2 del Capítulo *COMENIUS*. Se trata de insertar a hijos de inmigrantes y al mismo tiempo evitar su exclusión social, laboral y educativa, pero aplicando ya sistemas interculturales.

En España también ha sido la necesidad quien ha obligado a actuar. No tanto por la cantidad de hijos de inmigrantes como por la previsión de los que puede haber a corto o medio plazo. Luego ha incidido el seguimiento de las directrices y recomendaciones comunitarias. Estado y CC.AA siguen las bases marcadas por la principal legislación



integrada en la LODE y LOGSE, que contempla la interculturalidad ajustada a la normativa comunitaria (Tratado de la Unión Europea, Recomendaciones...). El objetivo es integrar mediante el respeto a culturas propias y por medio de sistemas educativos compensatorios internos (en los centros educativos) y externos (no formales). Los primeros incluyen adaptaciones (del personal docente, materiales...). Con ello se pretende respetar las diferencias e incorporar la diversidad defendiendo la interdependencia cultural. Con todo, es largo el camino por recorrer, fiel reflejo de lo que queda todavía por hacer en las instituciones y países comunitarios; y ello aún a pesar de los notables logros conseguidos en escaso tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, R., JEREZ, A. y MONEDERO, J.C. (1993) "El Tratado de Maastricht: un proyecto nonato para la nueva Europa". En J.C. MONEDERO (comp) *El retorno a Europa: de la perestroika al Tratado de Maastricht*. Madrid, Ed. Complutense; pp. 267-339.
- AMORÓS PUENTE, A. y PÉREZ ESTEVE, P. (1996) *Por una educación intercultural*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1995) "Ciudadanía europea y legitimidad democrática". *Revista de Estudios Europeos*, Nº 9; pp. 3-12.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. (1995) "Europa Occidental en la intersección de tres grandes corrientes migratorias: eslava, mediterránea y magrebí". VILAR, J.B. (dir.) *Murcia frontera demográfica en el sur de Europa*. Murcia. Universidad de Murcia-Comunidad Autónoma de Murcia; pp. 21-37.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. (1995) "La traumática integración de la población árabe inmigrada en la Unión Europea". *Awrāq*, vol. XVI. Instituto para la Cooperación con el Mundo Árabe; pp. 93-114.
- CIDE (1992) *Las desigualdades en la Educación en España*. Centro de Investigación, Documentación y Evaluación. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- COLECTIVO IOÉ (1996) "Hijos de inmigrantes magrebíes en España". En LÓPEZ GARCÍA, B. (dir.) *Atlas de la inmigración magrebí en España*. Ministerio de Asuntos Sociales-Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, pp. 216-218.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990) *Políticas de inmigración e integración social de los inmigrados en la Comunidad Europea*. Informe de expertos realizado a petición de la Comisión (28 del 9).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993) *Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994) *Informe sobre la educación de los hijos de migrantes en la Unión Europea* (Bruselas, 25 del 3).
- COMISIÓN EUROPEA (1994) La Comunidad del estudio. *La educación intercultural en*



- Europa*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1996) *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*. Dirección General XXII: Educación, Formación y Juventud. Dirección General V: Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales.
- COMISIÓN EUROPEA (1997) *Sócrates*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984) *Textos sobre la política educativa europea*. Secretaría General del Consejo de las Comunidades Europeas (tercera edición, junio de 1987).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1995) *Resolución del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre la respuesta de los sistemas educativos a los problemas del racismo y la xenofobia*. (23 de Octubre).
- DICTAMEN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES (1997) "La Educación Intercultural". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 16 de julio.
- DÍEZ PICAZO, L. M<sup>a</sup> (1996) "La Constitucionalización de Europa". *Claves de la Razón Práctica*, n<sup>o</sup> 64; pp. 16-22.
- NOYA MIRANDA, F.J. (1996) "Comunidad e inmigración en la Unión Europea. ¿Un nuevo trade-off en el Estado del Bienestar?". *A Distancia. Revista de la UNED* (Otoño); pp. 180-189.
- PARLAMENTO EUROPEO (1993) *Acta de la sesión del lunes 18 de enero de 1993*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 36<sup>o</sup> año, 15 de febrero, Resolución A3-0399/92. Resolución sobre la diversidad cultural y problemas de la educación escolar de los hijos de inmigrantes en la Comunidad Europea.
- REAL DECRETO DE ORDENACIÓN DE LAS ACCIONES DIRIGIDAS A LA COMPENSACIÓN DE DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN (299/96, de 28 de febrero).
- SIGUÁN, M (coord.) (1992) *La escuela y la migración en la Europa de los 90*. Seminario sobre educación y lenguas. ICE-Editorial Hersovi. Barcelona.
- ZAANOUN, H. (1988) "La violence au collège et le problème des enfants d'immigrés". *Hérodote*, n<sup>o</sup> 50-51; pp. 153-160.

