

EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS TERRITORIALES

*L. Belén Espejo Villar**

Existe un amplio consenso en considerar que más allá de las disfunciones, controversias y tensiones internas de las que es susceptible todo proceso de vertebración política, la asunción de responsabilidades en los desarrollos legislativos se erige en una de las mayores oportunidades que tienen los gobiernos para el reconocimiento y la ampliación de derechos y libertades públicas. Es en este entramado competencial del que participa la organización del Estado, en el que el diseño, la gestión y la implementación de políticas educativas territoriales se pueden convertir en un notable exponente de los valores normativos presentes a escala regional, pero por encima de ello son las exigencias estructurales las que en todo momento recuerdan que el reparto competencial tiene por objeto una mayor exhaustividad y racionalidad instrumental en el desarrollo de mecanismos reguladores de bienestar socioeducativo (RODRÍGUEZ CABRERO, 2000).

El trabajo que se presenta a continuación pretende analizar el estado actual de las políticas públicas en materia de diversidad cultural en el marco de un modelo político descentralizado, como lo es el español. Si bien el estudio de las medidas adoptadas por los sistemas educativos para integrar a los alumnos inmigrantes constituye en sí mismo un objetivo que debería ser prioritario en la política comunitaria, este enfoque resultaría incompleto si no se abordara desde un discurso basado en el reconocimiento de una realidad territorial diversa y pluricultural que, además de constatar el protagonismo administrativo del que gozan los gobiernos autonómicos, nos permite juzgar la incidencia que la ejecución de dicho modelo de organización pudiera albergar en la conformación de una nueva identidad de la Política Educativa.

* Profesora Titular de Política Educativa y Política Social en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Salamanca.

En este sentido, entendemos que la vinculación del análisis del fenómeno de la inmigración al desarrollo de la política territorial, lo convierte en un potente indicador de la legitimidad que tienen los órganos regionales en su responsabilidad de gestionar, supervisar y controlar los procesos educativos referidos a la inmigración.

I. PODER Y ESTADO. EL MODELO CENTRAL EN EL MARCO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

El cambio político acaecido en nuestro país en la década de los setenta y su proyección en la promulgación de la Constitución de 1978 marcan un punto de inflexión en la modernización de las políticas educativas, al tiempo que posibilitan la conceptualización de las entidades regionales como órganos de gobierno con potestad para asumir responsabilidades en contextos cuya complejidad socioeducativa demanda nuevas formas de expresión legal.

Aún reconociendo la existencia de una realidad plural y descentralizada, no podemos obviar la hegemonía del Estado en la regulación de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Supremacía que se refleja en una doble vertiente; de un lado, en la preocupación de la Administración Central por implantar una normativa básica que contenga imperativos relacionados con la diversidad cultural, y de otro lado, por la proximidad que algunas actuaciones regionales manifiestan en relación a los principios y tendencias del sistema central.

En lo que se refiere a la conceptualización jurídica de la inmigración en materia educativa, la intervención estatal se ha orientado más a garantizar el derecho a la educación y a defender, estratégica e ideológicamente, una política de igualdad de oportunidades, que a la configuración de un marco de actuación sólido y permanente. En un análisis más detallado del tratamiento que han venido realizando las políticas públicas podríamos diferenciar al menos tres etapas: una primera, que representa la institucionalización del fenómeno de la diversidad, esto es el establecimiento de unas bases operativas que definan pautas de intervención; una segunda, que supone la acomodación de modelos educativos compensadores en el tratamiento del fenómeno de la inmigración; y una tercera que plantea una interpretación más amplia e igualitaria del derecho a la educación.

I.1. Primera Etapa: La institucionalización de la diversidad. **Del origen social y educativo al reconocimiento legal**

Cronológicamente, la activación de las políticas de diversidad cultural en nuestro país no se producen hasta la década de los noventa, cuando el fenómeno de la inmigración es ya una realidad manifiesta. Esto indica que la política educativa de inmigración ha sido y continúa siendo una construcción lenta y tardía en el mapa de las responsabilidades públicas. Con anterioridad, las directrices concitadas en la reforma educativa de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación estaban más orientadas a la compensación de desigualdades de carácter social y económico, que a las producidas como consecuencia de los flujos migratorios¹.

Enmarcada en un modelo educativo que alterna prácticas *asimilacionistas*² con políticas de compensación, esta primera etapa gestiona la diversidad desde discursos que, aún definiéndose progresistas en el tratamiento de otras diferencias, contemplan con cierta distancia y asentados en programas de refuerzo que favorecen la segregación, el reconocimiento de la inmigración (AJA, 1999).

¹ Aunque en la ley se contempla esta situación al reconocer que los extranjeros residentes tienen derecho a recibir la educación básica que les permita el desarrollo de su personalidad y la realización de una actividad útil para la vida, sin embargo, este primer reconocimiento no significa la realización plena de los principios recogidos en el texto.

² El modelo educativo asimilacionista tiene como punto de partida las teorías del déficit (Bereiter y Engelman, 1966) y de la diferencia. En virtud de la primera y desde el plano educativo, el origen de la desigualdad estriba en los déficits o carencias causadas por las diferencias, que se compensan mediante intervenciones específicas que producen segregación. Atendiendo al plano estrictamente lingüístico, se opta por la eliminación del sistema educativo de cualquier referencia lingüística o cultural que pueda interferir en el proceso de adaptación a la cultura del país de acogida. Y todo ello en defensa de la igualdad social y educativa. En una perspectiva complementaria, la teoría de la diferencia está a la base de modelos educativos como los multiculturales e interculturales que tienen por objeto garantizar el aprendizaje de la lengua, sin que esto suponga la negación de su identidad cultural. Al respecto, Martín Rojo (2003) realiza un análisis exhaustivo acerca de las ideologías que subyacen en las teorías existentes en relación a la gestión de la diversidad y por ende, en las diferentes políticas educativas en las que se concretan. Por otra parte, la identificación de esta etapa con el modelo asimilacionista no debe entenderse en su acepción de negación a la identidad cultural de los inmigrantes, sino únicamente en su vertiente más integradora orientada a la adquisición de formas lingüísticas y culturales que favorezcan su desarrollo social.

Paralelamente, tampoco en el contexto europeo el incesante incremento de la población inmigrante se ha traducido en la articulación de un marco político y social orientado al desarrollo de competencias interculturales en el ámbito formal. Las políticas propuestas han estado marcadas por un cierto retraso en el reconocimiento y la posterior adopción de medidas para la integración de inmigrantes, así como por un carácter selectivo de las mismas. No será hasta el año 2003 cuando se aprueba una normativa³ que contempla igualdad de trato en el reconocimiento de los derechos educativos para la población de inmigrantes, aunque el marco legislativo excluye de esos preceptos a los hijos de inmigrantes que se encuentran en situación irregular.

La Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) incorpora cambios estructurales, curriculares y de organización que van a modificar drásticamente el modelo educativo. Pero resulta insuficiente su aportación al colectivo de población extranjera⁴, en tanto que se limita a identificar las complejas prestaciones que lleva asociadas el derecho a la educación⁵ con la escolarización universal y gratuita. En esta ley, la inmigración se plantea no como un núcleo central desde el que repensar las condiciones educativas que mejor se ajustan a las necesidades que suscita este colectivo, sino como una cuestión que no requiere de prácticas diferenciadas a las que ya se emplean con otro tipo de alumnos y que puede ser resuelta con medidas parciales.

Posteriormente, la reforma educativa de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los centros

³ Directiva 2003/109/EC. Con anterioridad, se había aprobado la Resolución A3-03999/92 sobre la diversidad cultural y los problemas de la educación escolar de los hijos de los inmigrantes en la Comunidad europea (DOCE 21 de enero 1993). Con una valoración positiva, pero admitiendo una configuración inicialmente selectiva, Martín Rojo (2003) destaca la apuesta decidida que desde la interculturalidad y el multilingüismo se ha realizado en algunas declaraciones comunitarias, que se centra en los inmigrantes europeos, aunque su aplicación se ha extendido también a los hijos de los inmigrantes extracomunitarios.

⁴ Tan solo en el Título V, dedicado a la Compensación de desigualdades en educación, la ley establece en su artículo 63.2 que las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

⁵ La doble vertiente (cuantitativa y cualitativa) del derecho a la educación recogida en la LODE (Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio reguladora del Derecho a la Educación) aparece ampliamente desarrollada en: NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (2006): *El derecho a la Educación en un mundo globalizado*, Tomo I y Tomo II, (Donostia, Erein).

Educativos (LOPEG)⁶, aborda la pluralidad cultural desde parámetros inconclusos, con un discurso fragmentario que desarrolla más una dimensión formal (criterios de escolarización) que pedagógica. Su ubicación en el texto no deja lugar a la duda, y ello en la medida en que aparece en la exposición de motivos y no se vuelve a hacer referencia hasta la disposición adicional segunda.

Dos cuestiones articulan esta realidad. De un lado, la LOPEG retoma las bases asistenciales que estaban presentes en la LOGSE y que pasan por garantizar la escolarización, si bien introduciendo un componente de flexibilidad en situaciones de incumplimiento legal. En este sentido, la Disposición Adicional Segunda en la que la Ley resuelve esta cuestión, recuerda el deber que tienen los centros sostenidos con fondos públicos de escolarizar a todos los alumnos respetando los límites máximos estipulados por la Administración, pero deja abierta la posibilidad de que esto pueda incumplirse en algunos supuestos⁷. De otro lado, esta Disposición regula los criterios de admisión de alumnos con necesidades educativas especiales adjuntando a esta categoría el colectivo de alumnos que se encuentren en situaciones sociales o culturales desfavorecidas⁸, lo que supone tratar el fenómeno de la diversidad como un *handicap*.

⁶ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (BOE, 21 de noviembre de 1995).

⁷ La Disposición Adicional Segunda considera que «*los centros docentes sostenidos con fondos públicos tienen la obligación de escolarizar a los alumnos a los que hace referencia el punto anterior, de acuerdo con los límites máximos que la Administración educativa competente determine. En todo caso se deberá respetar una igual proporción de dichos alumnos por unidad en los centros docentes de la zona de que se trate, salvo en aquellos supuestos en que sea aconsejable otro criterio para garantizar una mejor respuesta, educativa a los alumnos (...)*». La inclusión de esta excepcionalidad representa una vía abierta a la arbitrariedad que puede ser utilizada de manera interesada por los centros educativos. Discrepamos así de interpretaciones más benignas que algunos autores hacen tanto de la LOPEG como de la LOGSE al señalar que ambas han establecido fórmulas para la resolución de la segregación escolar, en centros públicos y sostenidos con fondos públicos. Una mirada a las estadísticas confirma la crítica que realizamos a dicho comentario.

⁸ La Disposición Adicional Segunda establece que «*las Administraciones educativas garantizarán la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, manteniendo en todo caso una distribución equilibrada de los alumnos, considerando su número y sus especiales circunstancias, de manera que se desarrolle eficazmente la idea integradora. A estos efectos, se entiende por alumnos*

No obstante, el marco de compensación de desigualdades formulado en la LOGSE y la indefinición que realiza la LOPEG acerca de la diversidad cultural, en un momento en el que la población escolar inmigrante se consolida, obliga al poder público a una mayor concreción normativa⁹ que se traduce en la regulación de un plan de actuación orientado a garantizar a este colectivo el acceso y la permanencia en el sistema educativo, la atención educativa del alumnado (a través de programas de adaptación, diversificación curricular y fórmulas flexibles de organización), así como la consecución de indicadores de calidad.

I.2. Segunda Etapa: La vertiente escolar de la diversidad cultural

Aún cuando la inmigración es contemplada en la Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación (LOCE)¹⁰ como uno de los grandes desafíos a los que debe dar respuesta la educación, sus responsabilidades se diluyen al restringir la atención a la diversidad cultural a una versión conservadora del derecho a la educación que se desarrolla en las siguientes direcciones¹¹:

- ? **Escolarización.** Concebida ésta como la incorporación del colectivo de inmigrantes al sistema educativo, incidiendo en que esta admisión debe entenderse especialmente en el periodo de escolarización obligatoria.

con necesidades educativas especiales aquellos que requieran, en un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta, o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas».

⁹ Nos referimos al RD 299/1996 de 28 de febrero (BOE 12-3-96) de Ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación (de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo). Con posterioridad, se publica la Orden de 22 de julio de 1999 (BOE 28-7-99) que regula las actuaciones de compensación educativa en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

¹⁰ Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE 24 de diciembre de 2002)

¹¹ La atención a los alumnos extranjeros aparece recogida en la LOCE en el artículo 42. Incorporación al sistema educativo.

- ¿ **Medidas de apoyo.** Encaminadas a proporcionar una atención escolar, que en este contexto normativo está orientada a desviar las líneas de actuación a prácticas segregadoras y de alfabetización que se desarrollan en una doble vertiente:
- Habilitación de programas específicos de lengua y cultura y de aprendizaje impartidos en aulas específicas.
 - Desviación de los alumnos mayores de 15 años con problemas de adaptación a la ESO a los Programas de Iniciación Profesional.

De otro lado, las actuaciones que se han desarrollado en este marco normativo en relación con la compensación social y cultural de las diferencias han sido prácticamente inexistentes. Una lectura más pormenorizada del texto nos permite comprobar el cambio de planteamiento operado de un escenario político a otro. Recordemos al respecto que la ley anula la titularidad y especificidad de las Políticas Compensatorias¹² contempladas en la LOGSE, sustituyéndolas por acciones orientadas a alumnos con necesidades educativas específicas.

La referencia a las políticas dirigidas a colectivos con necesidades educativas específicas, en los argumentos expositivos de una ley que nació al amparo de un gobierno conservador, fue tan sólo un artificio que, en modo alguno, tenía por objeto facilitar una plena integración educativa y social del colectivo de alumnos procedentes de otros países. De hecho, la legitimación de medidas como la especialización curricular de los centros¹³, si bien comporta una mayor autonomía para la organización curricular de éstos, representa la habilitación de prácticas discriminatorias que desvirtúan el marco normativo diseñado a tal efecto.

¹² En la LOCE desaparece la aglutinación de actuaciones de compensación en un apartado específico, como ocurría en la LOGSE en el Título V dedicado a la Compensación de las Desigualdades en Educación.

¹³ El artículo 66 recoge la posibilidad de que los centros escolares se especialicen en función de sus proyectos educativos y amplíen determinados aspectos del currículo referidos a los ámbitos lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico, deportivo y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, hecho éste que a su vez permitirá la ampliación de los horarios al objeto de desarrollar los correspondientes proyectos de especialización.

Por su parte no podemos obviar que el reconocimiento que del derecho a la educación realiza esta ley es, en buena medida, el resultado de los compromisos adquiridos en materia de política social. Así, tanto la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, como la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, recogen el derecho a la educación como un derecho de todos los extranjeros independientemente de su situación legal, reconociendo el derecho a la educación obligatoria y gratuita.¹⁴

A la vista de todo ello, entendemos que la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación perpetúa una política legislativa de mínimos que se traduce en la práctica de alternativas escolares que no tienen como objeto central el colectivo de inmigrantes, sino que vienen condicionadas por la universalización irreversible de prestaciones educativas básicas que está recogida en la Constitución de 1978, así como por un modelo de organización sujeto a presupuestos de orden neoliberal.

I.3. Tercera Etapa: La modernización y la reformulación de planes integrales en educación. Hacia la convergencia europea

Una de las principales novedades que presenta la Ley 2/2006 de Educación, es su grado de correspondencia entre los ejes que organizan su configuración y el nivel de concreción presente en su articulado. De manera que el tratamiento que de la igualdad se hace en el preámbulo de la ley, se encuentra ampliamente respaldado por el desarrollo interno que preside los fundamentos de la diversidad del alumnado. La equidad, junto con la preocupación por la calidad y la convergencia de los sistemas formativos, constituyen los principios fundamentales que rigen este nuevo marco nor-

¹⁴ En el artículo 9.1, la ley señala que «todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas». Asimismo, el artículo 9.4 establece que: «(...) los extranjeros residentes que lo necesiten puedan recibir una enseñanza para su mejor integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural».

mativo, superándose así la polarización ideológica entre componentes que, como la igualdad y la eficacia, han estado tradicionalmente enfrentados por tensiones políticas.

En este sentido, la LOE plantea una ruptura con algunos de los discursos presentes en leyes educativas promulgadas con anterioridad, estableciendo orientaciones que tienen un carácter más permanente y una mayor proyección en las demandas específicamente culturales. Igualmente, regula la inclusión y la no discriminación de los grupos de población, resolviendo las ausencias derivadas de otros marcos normativos. A tal objeto, el Título II consolida el estatuto de la **admisión de los alumnos**, garantizando en un sentido amplio el derecho a la educación a través de políticas de igualdad que tratan de lograr una distribución equilibrada de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en los centros. En esta misma dirección, la ley contempla fórmulas que, como la creación de comisiones de garantías¹⁵, la reserva de plazas y el incremento¹⁶ del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados, tratan de asegurar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos.

En relación a las políticas de compensación, los poderes públicos retoman el marco de las actuaciones compensatorias asociadas a situaciones sociales y culturales desfavorecidas¹⁷. Este hecho permite entender la aten-

¹⁵ El artículo 86, relativo a la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, establece que las Administraciones Educativas podrán constituir comisiones u órganos de garantías de admisión responsables de supervisar el proceso de admisión del alumnado. Estas comisiones estarán integradas por representantes de la Administración Educativa, de la Administración local, de los padres, los profesores y de los centros públicos y privados concertados.

¹⁶ El artículo 87, referido al equilibrio en la admisión del alumnado, señala en el segundo apartado que para garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas podrán reservar hasta el final del periodo de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

¹⁷ Aunque en éstas se percibe un planteamiento de continuidad con respecto a lo propugnado en la LOGSE. La LOE (Artículos 80, 81, 82 y 83) entiende que la compensación de desigualdades en educación debe estar dirigida a grupos de población que, por factores

ción a la diversidad como un tipo de respuestas educativas dirigidas a preservar normas fundamentales (ESCAMILLA Y LAGARES, 2006: 75).

Una vertiente complementaria del fenómeno cultural, es la proyección lingüística que se recoge de la atención a la diversidad en el marco normativo promulgado por el gobierno central¹⁸ y por las administraciones autonómicas y, en virtud del cual, se desarrollan acciones comunitarias orientadas a favorecer la convergencia europea. Estas iniciativas constituyen el soporte formal de las medidas contenidas en las políticas de integración del alumnado inmigrante que pretenden de un lado, facilitar el aprendizaje escolar tanto a nivel relacional como curricular y, de otro lado, posibilitar la adquisición de las competencias lingüísticas en aras a promover una mayor cohesión en los sistemas formativos europeos.

II. DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS EDUCATIVAS DE INMIGRACIÓN. LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ACTUACIONES INSTITUCIONALES DESDE UN MODELO DESCENTRALIZADOR EN LAS CC. AA.

Una vez abordado el soporte legislativo que subyace en la evolución y fundamentación del poder competencial ejercido por el Estado en el tratamiento de la diferencia, avanzamos en la línea de trabajo presentada con anterioridad y que está dedicada a estudiar la regulación de las políticas educativas en el marco de las Comunidades Autónomas.

Conscientes de los cambios que se han venido produciendo en la organización y planificación del sistema educativo español y, del consiguiente poder político que, en materia educativa, han asumido las entidades territoriales en los últimos años, es objeto de este apartado, plantear un bloque de reflexiones que nos ayude a desvelar el papel que desempeñan estos órganos de gestión en la orientación del hecho cultural. De esta manera, pretendemos estudiar algunas de las

sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole, se encuentren en situaciones desfavorables. Y entre sus prestaciones incluye la escolarización durante el periodo de escolaridad obligatoria así como la dotación de recursos, técnicos y materiales (becas y ayudas) y la cobertura de necesidades en el medio rural (gratuidad de transporte, comedor e internado) en aras a alcanzar una mayor igualdad de oportunidades.

¹⁸ Esta dimensión lingüística de la atención a la diversidad no representa ninguna novedad en esta etapa, puesto que ya se venía aplicando en los últimos años.

cuestiones que están sustentando las decisiones políticas en materia de inmigración. Lo que supone, de un lado, analizar las implicaciones que el reparto competencial está teniendo en la configuración de modelos diferenciados en el tratamiento de la diversidad cultural y, derivado de este hecho, acreditar si la ampliación de responsabilidades de las administraciones regionales, que contempla la Constitución de 1978, ha permitido en algunos casos el desarrollo y la aplicación de políticas educativas más eficaces por su legitimidad social.

Todo ello, a pesar de que, como argumentan algunos autores, bajo estas formas de organización subyace más una intencionalidad política que pedagógica o social. En palabras de Gimeno Sacristán «no se transfieren las competencias sobre la educación desde el gobierno central del Estado a los de las CCAA para mejorar la calidad de la educación en las aulas, sino como consecuencia de la reestructuración central del Estado» (GIMENO SACRISTÁN, 2005: 104). Desde estos presupuestos, identificar el origen de la descentralización con la legitimación de la hegemonía estatal supondría concebir este proceso como la instrumentalización política que hace el Estado de la regulación del poder competencial, restando autoridad a otros principios que están sustentando la conformación institucional.

Dentro del amplio marco teórico que aglutina el proceso de descentralización, situamos la gestión del poder como un principio fundamental de la política educativa aunque, por la lógica necesidad de acotar límites, no forma parte del núcleo de intereses de este trabajo realizar consideraciones relativas a datos referenciales más próximos a la conceptualización de los sistemas de gestión, ya sean éstos centralizados, descentralizados o «regionalizados» (GARCÍA GARRIDO, 2005)¹⁹, o a la estipulación de los postulados históricos que determinan su conformación²⁰.

¹⁹ Aunque García Garrido reconoce la importancia que este tema ha tenido fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, matiza que su interés irá decreciendo a lo largo del siglo XXI, hasta desaparecer de la escena de la política educativa. Por otra parte, plantea una categorización de los sistemas de gobierno que supera la clasificación convencional que se ha venido realizando, distinguiendo así entre centralización-descentralización e incorporando el concepto de regionalización que utiliza para designar «sistemas que han sido construidos sobre la base de respetar la autonomía de los poderes regionales o locales que los integran», mientras que el término descentralización alude a «sistemas que previamente han tenido un poder centralizado» (García Garrido, 2005: 32).

²⁰ Aunque no sea objeto de este trabajo, si queremos señalar la convergencia discursiva que muestran algunos autores en torno a este punto. Es el caso de Puelles Benítez, que ha

Más allá de estas reflexiones que establecen puntos de partida en la comprensión de las actuaciones decretadas por las Comunidades, en tanto que centros vertebradores del gobierno central, el objetivo prioritario en estos momentos se centraría en recoger las diferencias que presentan las Autonomías en torno a la ejecución de un marco jurídico relativo al fenómeno de la diversidad cultural, y cómo las líneas básicas de actuación de las entidades territoriales están condicionadas por variables tan determinantes en la comprensión de este hecho, como el desarrollo seguido en el proceso descentralizador o la política educativa resultante de la orientación ideológica del gobierno autónomo (BONAL y otros, 2005).

No obstante, resulta sorprendente que aspectos como los demográficos, a los que implícitamente se les confiere un rango significativo en la comprensión y planificación de esta realidad, paradójicamente no sean considerados, por algunos gobiernos, con la misma intensidad en la confección de mapas de actuación. Buena prueba de ello es que no siempre existe una correspondencia entre territorios que tienen elevadas tasas de inmigración y la necesidad de promulgar desarrollos legislativos al respecto. Un ejemplo lo representaría Cataluña, en la que el elevado número de alumnado extranjero que está escolarizado en esta Comunidad, no se relaciona con la insuficiente presencia de programas de intervención en su vertiente social. Mientras que Asturias, que representa a las Comunidades Autónomas con un menor porcentaje de alumnos extranjeros escolarizados, desarrolla un amplio repertorio de medidas de atención a la diversidad cultural, tanto a nivel global, como de manera más específica. Una lectura política nos permite constatar la insuficiente relación que en algunas regiones y para determinadas cuestiones ha tenido la asunción de responsabilidades desde una vía rápida.

De acuerdo con estas precisiones podríamos añadir que, bien entendida, la descentralización es más un instrumento ligado a la capacidad receptiva de los poderes públicos y a su potestad para optimizar escenarios sociales, que a factores financieros, de ajuste y desarrollo económico y/o demográficos,

expresado en varios momentos la contribución que circunstancias diversas han tenido en la configuración del Estado, y de García Garrido (2005) que nos recuerda que el desarrollo de estructuras descentralizadas ha sido un resultado más de reivindicaciones sociales que de voluntades políticas.

que si bien son importantes por su grado de corresponsabilidad con políticas integrales, no resultan concluyentes en su consecución.

Algunos estudios realizados acerca de las coordenadas que determinan el proceso de descentralización (JIMÉNEZ, 2007), muestran que los ejes que articulan las diferencias territoriales, y que responden tanto a planteamientos ideológicos como a componentes económicos, se aglutinan en tres puntos principalmente; el modelo de gestión público-privado de la educación, la relación entre políticas de calidad y políticas de igualdad y la organización de la enseñanza de la religión en el marco escolar.

Es precisamente la **administración que realizan las Comunidades de la educación, en la doble red, pública-privada**, la que sustenta una parte importante de las diferencias que se producen en el tratamiento de la diversidad cultural. Los datos sobre el sistema educativo español relativos a la distribución del alumnado extranjero en centros públicos-privados mantienen la tendencia iniciada con la generalización de conciertos educativos y que se ha visto incrementada en los últimos años con la aplicación de políticas neoliberales. En efecto, tal y como muestran las estadísticas oficiales, y así se ha apuntado en varios trabajos (CALERO Y BONAL, 2004; BONAL y otros, 2005), la concentración del alumnado en centros públicos, en todos los niveles educativos y en todas las CCAA, es superior a la media española, destacando por niveles educativos el caso de Madrid y Baleares, que en educación infantil y primaria²¹ presenta igualmente porcentajes muy elevados. Lo mismo ocurre con la ESO, nivel en el que repiten Madrid, Baleares y Cataluña. Ante la situación descrita y concibiendo este componente como un factor responsable de algunos de los desajustes educativos y sociales que subyacen al quebrantamiento del Derecho a la Educación, resulta sorprendente la inercia política de las Comunidades Autónomas, similar a la del poder central en esta cuestión. Al respecto, existe evidencia (AJA, 1999) de que es el desarrollo legislativo que, sobre la elección de centro, decretan los gobiernos autonómicos el que explicaría algunas de estas situaciones discriminatorias²².

²¹ En el caso de Educación Primaria, otras Comunidades que tienen un alto porcentaje de alumnos extranjeros escolarizados en centros públicos son: Baleares, Navarra, Cataluña y La Rioja.

²² Una vez más Cataluña, en el Decreto 72/1996 que regula el régimen de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, suaviza el nivel de exigencia que mantenía la legislación promulgada por el gobierno central.

Retomando el objeto central de este trabajo, nos situamos a un mayor nivel de concreción que nos permita examinar y relacionar las políticas que en materia de diversidad cultural han venido desarrollando las Comunidades Autónomas en estos últimos años. Los fundamentos sobre los que construiremos este bloque de reflexiones prestarán especial atención al marco normativo, rango legislativo y aspectos educativos regulados, así como a aspectos más vinculados a la articulación de medidas orientadas a la adquisición de competencias interculturales. Para la recogida de datos nos hemos centrado en varias fuentes de información; en primer lugar en las novedades legislativas recogidas virtualmente en espacios oficiales, como en publicaciones de carácter legislativo²³, así como en la propia información facilitada formalmente por las Administraciones Educativas a nivel territorial²⁴.

II.1. Marco normativo

En relación a esta variable tratamos de analizar el rango jurídico de la legislación promulgada por las Comunidades Autónomas y la influencia que esta jerarquía normativa pudiera tener en la orientación de las disposiciones educativas de atención a la diversidad. Pretendemos, por tanto, concretar en qué medida la categoría utilizada en la ordenación académica de la diversidad determina el grado de compromiso de los gobiernos en el tratamiento de la diferencia, así como la interrelación existente entre el discurso formal contenido en las leyes y su aplicación real. Igualmente, nos ha resultado de gran interés reseñar actuaciones que no tienen el estatuto jurídico del resto, pero que pudieran proporcionar claves de interpretación de la política territorial desarrollada. Sin embargo, no será objeto de análisis de este primer trabajo, aún entendiendo que se trata de un indicador de gran incidencia en el

²³ Nos referimos al periódico «Escuela». Escuela Española. Periódico Profesional de Educación. En relación a esta fuente, hemos realizado un vaciado de información legislativa en el periodo comprendido entre el año 2004 y el año 2006. La etapa que transcurre con anterioridad a esta fecha, la hemos seguido utilizando la información facilitada oficialmente por las Comunidades Autónomas y publicada en la investigación.

²⁴ En este sentido, hemos analizado la información que aparece publicada en una investigación realizada por el CIDE y a la que las Comunidades Autónomas proporcionaron datos relativos a parámetros relacionados con el objeto de la investigación. Véase al respecto: La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España, 2005.

conocimiento de las Políticas Educativas, la regulación de la admisión del alumnado en centros sostenidos con fondos públicos que realiza cada región.

No queremos cerrar este apartado sin dedicar un espacio al proceso seguido en la distribución de competencias del poder central a las entidades territoriales, al objeto de comprobar si del desigual ritmo de asunción de responsabilidades en el que se ha producido el traspaso, se han derivado implicaciones que pudieran estar vinculadas al plano educativo.

II.2. Medidas educativas

Corresponde a esta variable un enfoque más centrado en comprobar en qué medida las acciones contempladas por las Comunidades Autónomas se corresponden con las directrices fijadas en las políticas comunitarias.

TABLA 1. Marco normativo de las distintas Comunidades Autónomas

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none">— Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación (BOJA, 2 de diciembre), por la que se regula un conjunto de actuaciones para compensar las situaciones de desigualdad que padecen determinados colectivos, entre los que se encuentra el alumnado en situación de desventaja sociocultural y el que pertenece a minorías étnicas o culturales en situación desfavorable.— Decreto 382/2000 de 5 de septiembre por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, modificado por el Decreto 116/2005 de 3 de mayo.— Decreto 1/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (BOJA, 17, 9 de febrero).— Decreto 167/2003, de 17 de junio, (BOJA, 118, de 23 de junio), por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas asociadas a condiciones sociales desfavorecidas.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Orden de 26 de febrero de 2004 que regula el procedimiento para la elaboración, aprobación, aplicación y evaluación de los planes de compensación educativa a que se refiere el Decreto 167/2003, de 17 de junio, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas asociadas a condiciones sociales desfavorecidas. — Resolución 15 de julio de 2005, por la que se aprueban Planes de Compensación Educativa. — <i>Ley de Educación (en proyecto). Uno de los ejes: Igualdad y diversidad, cultural y de género (reconocimiento del multiculturalismo en Proyectos Educativos y regulación de los contenidos metodológicos y las prácticas organizativas).</i> — <i>Campamentos de inmersión lingüística. Orden de 20 de febrero de 2006.</i> — Decreto 92/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009. — Orden 15 de enero de 2007 de la Consejería de Educación, por la que se regulan las medidas y actuaciones a desarrollar para la atención del alumnado inmigrante y especialmente las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística. — Resolución de 28 de marzo de 2007, por el que se aprueba el Plan de Compensación y Proyectos Educativos de Centros.
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 217/2000 de 19 de diciembre del Gobierno de Aragón sobre atención al alumnado con necesidades educativas especiales. — Decreto de 22 de mayo de 2001, por el que se regula la Comisión Interdepartamental para la inmigración y foro de la inmigración de Aragón. — Orden de 25 de junio de 2001 (BOA 6 de julio), por la que se establecen medidas de intervención educativa dirigidas, entre otros, a alumnos inmigrantes y entre cuyos objetivos se encuentran la adquisición de las competencias comunicativas y lingüísticas básicas en la lengua de acogida y la potenciación de las distintas culturas.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 281/2002 de 3 de septiembre del Gobierno Aragonés por el que se crea el Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural. — Resolución de 25 de enero de 2005, de la Dirección General de Política Educativa, por la que se autoriza el programa experimental de acogida y de integración de alumnos inmigrantes y se dictan instrucciones para su desarrollo. — Resolución de 28 de junio de 2006 mediante la cual el Programa de Acogida e Integración de alumnos inmigrantes se amplía a Centros de Educación Infantil y Primaria.
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 69/2002 de 23 de mayo, por el que se ordena y define el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y donde se señalan medidas para la atención al alumnado en situación de desventaja social. — Resolución de 24 de junio de 2004 (BOPA 19 de julio), por la que se realiza convocatoria de subvenciones a asociaciones no gubernamentales para la realización de actuaciones de compensación educativa para el curso 2004-05. — <i>Implantación de tutores de acogida (julio 2006) para alumnos inmigrantes de Primaria y Secundaria dentro del «Programa de Acogida Sociolingüística».</i>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Orden de 19 de mayo de 1995, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se establecen las acciones de carácter específico de compensación educativa en la Comunidad Autónoma de Canarias. — Orden de 27 de abril de 2001, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se establece el marco para determinar Centros Educativos de Atención Preferente y se regula la compensación educativa frente a las desigualdades derivadas de factores socio-económicos y culturales. — Resolución de 28 de febrero de 2003 de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, por la que se dictan instrucciones para la regulación de materias optativas de carácter complementario y para la elaboración, aprobación y desarrollo del Plan de Atención a la Diversidad.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución de 15 de octubre de 2004, por la que la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa establece el currículo de las enseñanzas de español como segunda lengua en contexto escolar y las orientaciones para la elaboración de la secuencia de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de estas enseñanzas. — Resolución de 4 de abril de 2005 de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa por la que se regulan medidas de atención a la diversidad y se dictan instrucciones para la elaboración, aprobación y desarrollo del Plan de Atención a la diversidad de los centros escolares que imparten enseñanzas básicas. — Resolución de 10 de enero de 2006 por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad de Canarias para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — ORDEN de 22 de julio de 1999 por la que se regulan las actuaciones de compensación educativa en centros docentes sostenidos con fondos públicos. — Orden de 17 de junio de 2004, de la Consejería de Educación, por la que se establecen las bases y se convoca a los centros educativos de Cantabria para la realización de actuaciones de compensación educativa. — <i>Campamentos de inmersión lingüística de español para alumnos inmigrantes (julio, 2006).</i> — <i>Ley de Educación (en proyecto): Atención a la diversidad: educar, integrar, incluir.</i> — Decreto 98/2005 de 18 de agosto, por el que el Consejo de gobierno de Cantabria ha regulado la ordenación de la atención a la diversidad del alumnado escolarizado en centros sostenidos con fondos públicos. — ORDEN EDU/21/2006, de 24 de marzo, por la que se establecen las funciones de los diferentes profesionales y Órganos, en el ámbito de la atención a la diversidad, en los Centros Educativos de Cantabria.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — RESOLUCIÓN de 22 de febrero de 2006, por la que se proponen diferentes medidas de atención a la diversidad con el fin de facilitar a los Centros Educativos de Cantabria la elaboración y desarrollo de los Planes de Atención a la Diversidad. — ORDEN EDU 5/2006, de 22 de febrero, por la que se regulan los Planes de Atención a la Diversidad y la Comisión para la Elaboración y Seguimiento del Plan de Atención a la Diversidad en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. — Resolución de 24 de febrero de 2006, por la que se implantan los planes de atención a la diversidad. — <i>La Consejería de Educación y la ONG «Cantabria Acoge» han firmado un convenio, mediante el cual cuatro mediadores interculturales trabajarán en la Ad. Educativa en el marco del Plan de Interculturalidad implantado por la Consejería de Educación en marzo de 2006.</i> — Resolución de 24 de abril de 2007 por la que se convoca a los centros públicos que imparten educación secundaria para el desarrollo de Programas de acompañamiento y refuerzo educativo en la educación secundaria.
CASTILLA LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 138/2002 de 8 de octubre, por el que se ordena la respuesta educativa a la diversidad del alumnado en esta Comunidad. — Orden de 26 de junio de 2002 por la que se publica el Plan de Mejora de la Educación Secundaria en Castilla la Mancha. — Orden de 8 de julio de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la estructura, funcionamiento y modelo de intervención de los equipos de apoyo lingüístico al alumnado inmigrante o refugiado. — Resolución de 18 de septiembre de 2006 por la que se aprueba la elaboración de la PGA de Centros Territoriales de Recursos para la orientación, la atención a la diversidad y la interculturalidad.
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Orden de 29 de diciembre de 2004, de la Consejería de Educación por la que se aprueba el Plan de Atención al alumnado extranjero y de minorías.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución de 10 de febrero de 2005, por la que se publica el Plan de Atención al alumnado extranjero y de minorías. — Orden EDU 283/2007 de 19 de febrero por la que se constituye el Centro de Recursos de Educación Intercultural, el Equipo de Atención al alumnado con superdotación intelectual y tres equipos de atención al alumnado con trastornos de conducta.
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 228/2000, de 26 de junio, en el que se recogen las funciones de la Comisión Intercultural de Inmigración, entre ellas las campañas de información a inmigrantes, la escolarización de alumnos inmigrantes y la educación lingüística. — <i>«Planes Educativos de Entorno 2005» (tratan de promover la interculturalidad y la cohesión social a través de convenios con Ayuntamientos y otras entidades sociales, facilitando la participación de alumnos inmigrantes en actividades lúdicas, deportivas o de ocio, vinculadas al barrio o al municipio).</i> — Resolución de 30 de junio de 2006 por la que se aprueban las instrucciones para la organización y el funcionamiento de los centros educativos públicos de educación infantil y primaria y de educación especial para el curso escolar 2006-07 (se recoge la figura del Profesor tutor del aula de acogida).
COMUNIDAD DE MADRID	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 2316/1999 de 15 de octubre, por la que se regula el funcionamiento de las actuaciones de compensación educativa. — Resolución de 4 de septiembre de 2000, de la Dirección General de Promoción educativa, por la que se dictan instrucciones para la organización de las actuaciones de compensación educativa de la ESO en los centros sostenidos con fondos públicos. — Circular de la Dirección General de Promoción Educativa por la que se establecen orientaciones para el Servicio de Apoyo Itinerante a alumnado inmigrante durante el curso 2003/04.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Instrucción de 16 de julio de 2003, de la Viceconsejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan con carácter experimental las Aulas de enlace del Programa Escuelas de Bienvenida para la incorporación del alumnado extranjero al sistema educativo. — Orden 1231/2004 de 29 de marzo por la que se convocan subvenciones a asociaciones e instituciones privadas sin fines de lucro para la realización de actuaciones de compensación educativa destinadas a favorecer la inserción de alumnos con necesidades educativas asociadas a situaciones sociales y culturales desfavorecidas. — Resolución de 31 de mayo de 2004, de la Dirección General de Promoción educativa, por la que se modifica parcialmente la Resolución del 4 de septiembre de 2000 y se establecen plazos y determinados aspectos del procedimiento para la admisión del alumnado en las aulas de compensación educativa de la Comunidad de Madrid.
COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden de 4 de julio de 2001, de la Conselleria de Cultura y Educación, por la que se regula la atención al alumnado inmigrante dentro de la atención al alumnado con necesidades de compensación educativa y atención a la diversidad. — Resolución de 9 de febrero de 2005, por la que se dictan instrucciones para la aplicación de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero y del RD 2393/2004 de 30 de diciembre sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en el sistema educativo por parte de los centros docentes de esta comunidad. — Resolución de 9 de noviembre de 2005 por la que se autorizan centros y programas de educación compensatoria. — Resolución de 19 de abril de 2007, por la que se autoriza el Programa de Acompañamiento Escolar. — Resolución de 20 de abril de 2007 por la que se autoriza el Programa de Acogida al Sistema Educativo (PASE).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Instrucción 13/2001 de 10 de octubre, de la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa, por la que se establecen medidas de atención al alumnado con dificultades de escolarización.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Instrucciones de 16 de septiembre de 2002, de la Secretaría General de Educación, por las que se dictan normas para la puesta en funcionamiento del Plan Experimental de Mejora para centros escolares de Actuación Educativa Preferente durante el curso 2002/2003. — Instrucción 14/2002 de 7 de octubre, de la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa, por la que se regula el funcionamiento del Programa de Lengua y cultura portuguesa en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 436/2003 de 11 de diciembre por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Apoyo a la inmigración. — Decreto 78/2004 de 2 de abril, por el que se crea y regula el Observatorio Galego da Inmigración e da Loita contra o Racismo e a Xenofobia. — Orden de 20 de febrero de 2004, por la que se establecen medidas de atención específica al alumnado procedente del extranjero.
ISLAS BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución de 11 de octubre de 2005, por la que se publica el convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Presidencia y Deportes de las Islas Baleares para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. — Orden de 14 de junio de 2002, por la que se regula la elaboración y aplicación de proyectos de intervención educativa y del programa de acogida lingüística y cultural que afectan a los alumnos de incorporación tardía a los Institutos de Educación Secundaria.
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 22/2004 de 21 de abril, por la que se regula el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de Promoción Educativa.
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Plan Regional de Solidaridad en Educación de la Comunidad de Murcia, 2001. — Orden de 12 de marzo de 2002, por la que se regula el proceso de escolarización de alumnos extranjeros con necesidades educativas derivadas de situaciones sociales o culturales desfavorecidas en los centros sostenidos con fondos públicos.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MARCO NORMATIVO
	<ul style="list-style-type: none"> — Orden de 3 de junio de 2004 de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se conceden subvenciones a asociaciones y entidades privadas sin ánimo de lucro para actuaciones de compensación educativa.
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 608/1995 de 23 de mayo y Resolución 609/1995 de 23 de mayo por las que se dan instrucciones para la organización de la atención a la diversidad en el Primer ciclo de ESO en centros concertados y públicos. — Resolución 750, de 7 de octubre de 2004, por la que se promueve la inmersión lingüística para enseñar español (programas dirigidos a alumnos extranjeros escolarizados en Centros de Educación Secundaria). — Orden 253 de 16 de septiembre de 2004 de la Consejería de Educación por la que se regula la atención educativa al alumnado extranjero y de minorías socioculturalmente desfavorecidas en esta Comunidad. — Resolución 949 y 1013/2006 de 28 de septiembre y 13 de octubre por la que se conceden subvenciones a proyectos educativos y experiencias de E. Intercultural en centros públicos y concertados.
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Orden de 30 de junio de 1998 del Consejero de Educación, Universidades e Investigación por la que se regula la acción educativa para el alumnado que se encuentra en situaciones sociales o culturales desfavorecidas y las medidas de intervención educativa para el alumnado que manifieste dificultades graves de adaptación escolar. — Orden de 7 de mayo de 2002 por la que se regula la acción educativa para el alumnado que se encuentre en situaciones sociales o culturales desfavorecidas. — Orden de 28 de septiembre de 2004 de la Consejería de Educación, Universidades e Investigación por la que se convocan subvenciones para centros docentes no universitarios para la ejecución de programas de refuerzo lingüístico del alumnado inmigrante de reciente incorporación.

Fuente: Elaboración propia.

III. CONCLUSIONES

Tomando como punto de partida el reconocimiento formal de la vertebración territorial, el cuadro anterior recoge un recorrido por las actuaciones²⁵ desarrolladas en cada una de las 17 Comunidades Autónomas en el periodo comprendido entre la década de los noventa y el momento actual. Centrándonos en las variables señaladas con anterioridad, y teniendo en cuenta el riesgo que supone cualquier intento de generalización, ponemos de manifiesto un conjunto de reflexiones realizadas sobre la base de los datos analizados, y con la premisa de que no necesariamente la información no registrada no existe.

III.1. Marco Normativo

a) **Rango jurídico.** Atendiendo al desarrollo reglamentario que las Comunidades autónomas han realizado en el tratamiento de la diversidad cultural, se constata que la preocupación por normativizar las actuaciones educativas no ha afectado con semejante intensidad a todas las Autonomías. Algunos trabajos realizados con anterioridad (AJA, 1999) ya reflejaban el desigual ejercicio que las Comunidades Autónomas han realizado en la gestión de las diferencias culturales, poniendo de manifiesto asimismo el escaso interés político que el fenómeno de la inmigración suscita en el ámbito formal, que paradójicamente no se corresponde con el interés pedagógico que muestra su práctica educativa. De hecho, el afianzamiento de un cuerpo legislativo específico se produce, en algunos casos, a finales de la década de los 90, pero mayoritariamente ya instalados en el 2000.

En este sentido, se comprueba que siguen siendo insuficientes las Comunidades que cuentan con una Ley de Educación, aunque en los últimos años se han promulgado reglamentos específicos que han permitido intensificar su política de atención al colectivo de inmigrantes. Destaca el caso de Andalucía que además de contar con la Ley de Solidaridad y tener en un estado muy avanzado la aprobación de la Ley de Educación (con referencias

²⁵ Volvemos a hacer explícitas las dificultades que hemos tenido para recoger toda la documentación relativa a la legislación.

explícitas a la diversidad cultural) ha regulado en diversos Decretos la ordenación de la atención educativa a este alumnado.

Una lectura política nos descubre el alto grado de coordinación institucional que se está produciendo en algunas Comunidades a distintos niveles de actuación y que seguidamente pasamos a comentar:

- Actuaciones entre distintas Consejerías. Un ejemplo, lo representan Andalucía, Aragón, Galicia, Murcia y Cataluña que han creado Comisiones Interdepartamentales de Políticas Migratorias con la función de coordinar actuaciones en materia de migración.
- Actuaciones entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas que han favorecido la articulación de planes de intervención para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes. Asturias ha reforzado su todavía incipiente Política de inmigración con convenios como el firmado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Vivienda y Bienestar Social. En esta misma dirección, Baleares y Canarias han establecido convenios de colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Actuaciones entre la Administración regional y otras instituciones que están propiciando la participación activa de actores sociales en la elaboración e implementación de políticas de inmigración. Cantabria, que con el programa «Cantabria Acoge» posibilita tanto la presencia de un coordinador de interculturalidad en los centros educativos, como la existencia de Aulas y de equipos de interculturalidad. Murcia, Cataluña, País Vasco y Madrid son otras de las Comunidades que con medidas similares están favoreciendo la construcción de políticas diversas con enfoques más plurales.

En base a criterios cronológicos, recuperamos el caso del País Vasco por su premura en conformar redes normativas²⁶ en materia de educación. En políticas específicas de inmigración, el Departamento de Educación ha promovido distintas actuaciones en el contexto formal, aunque sigue estando pendiente la aprobación del Plan de Atención al alumnado inmigrante²⁷, en el

²⁶ Ley 1/1993 de la Escuela Pública Vasca.

²⁷ Hay aprobado un Programa para la atención del alumnado inmigrante integrado en el marco del Plan Vasco de inmigración de 9 de diciembre de 2003 (2003-2005).

que se deberían recoger líneas de acción en direcciones complementarias como: la información al inmigrante sobre el sistema educativo vasco, los procesos de admisión y escolarización, la creación y adaptación de materiales específicos, la formación del profesorado, la coordinación y colaboración con otros servicios de la administración y la mejora de la calidad de los centros docentes con un porcentaje elevado de alumnado inmigrante (CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI, 2006).

A nivel legislativo, subrayamos positivamente el esfuerzo que están realizando Comunidades como Canarias, Aragón y Cantabria (ambas con una Ley de Educación en proyecto), en la organización de las actuaciones educativas mediante decretos y en la trayectoria seguida en la organización formal de directrices de actuación. Una cuestión diferente, es la valoración que realizan algunos autores (BONAL y otros, 2005) acerca de las estrategias de inclusión educativa utilizadas y que, en el caso de Comunidades como Asturias, Baleares, Castilla y León, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura y Rioja, les atribuyen un carácter regresivo por la convencional conceptualización que realizan de la compensación.

Cataluña ha optado por fórmulas alternativas a las propiamente formales que, si bien ofrecen dispositivos de apoyo orientados al desarrollo social, educativo y personal de los alumnos, como el programa de las Comunidades de Aprendizaje (en el que también participan País Vasco²⁸ y Aragón), proporcionan una imagen en la que prevalece el escaso compromiso gubernamental en su regulación política²⁹, y ello a pesar de la existencia de un Pacto por la Educación³⁰ y del proyecto de la Ley de Educación de Cataluña. Incluso cuando éste se produce, no siempre ha sido ajustado a principios de

²⁸ El País Vasco fue la comunidad pionera en la puesta en funcionamiento de de las Comunidades de Aprendizaje.

²⁹ No entramos a analizar el grado de desarrollo ni el nivel de participación política que tienen otros órganos de poder, como las corporaciones locales, que en el caso de Barcelona es muy significativo.

³⁰ Aprobado hace un año (2006). Las valoraciones sindicales sobre la aplicación del Pacto son bastante críticas y en ellas se denuncian incumplimientos flagrantes en relación a la igualdad de acceso a los centros educativos y en esta línea, la connivencia entre la Generalitat y las patronales religiosas en la concertación de seis centros de élite, algunos del Opus Dei, que hasta ahora no tenían concierto. Véase al respecto: Escuela (Periódico Profesional de Educación), 29 de marzo de 2007, p. 8.

igualdad. Aja (1999) nos recuerda que, el Decreto 72/1996 que establece el régimen de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos otorga un peso importante al supuesto derecho que tienen los padres de elegir centro educativo, debilitando otros criterios y desvirtuando las tendencias apuntadas con respecto a la LOPEG³¹.

b) Desarrollo seguido en el traspaso de competencias (Vía rápida versus vía lenta). En una primera fase, fueron solamente 7 las Comunidades Autónomas que asumieron las competencias en educación. Por orden de promulgación de Estatutos asumieron esta responsabilidad País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra, mientras que Canarias y la Comunidad Valenciana alcanzaron una posición similar en virtud de las Leyes Orgánicas de transferencia de las previstas en el artículo 150.2 CE (Embid Irujo, 2000). Tampoco éste ha sido, en todos los casos, un factor determinante en la gestión de la diversidad cultural, y ello en la medida en que se muestran poco significativas las directrices políticas que han guiado el marco de actuación educativa en Comunidades como Galicia, C. Valenciana o Navarra.

En concreto, sorprende la inercia mantenida por Galicia, Comunidad en la que el desarrollo de la educación multicultural se ha mostrado fragmentario e inestable. La creación del Observatorio Gallego de inmigración y de lucha contra el racismo representa una iniciativa que, con su aprobación, marcó distancias con respecto al resto de las Comunidades, pero que no ha tenido un discurso de continuidad.

Aunque entendemos que la política diseñada y la trayectoria en materia educativa realiza por el País Vasco, Andalucía y Canarias legítima en buena medida, con todas las limitaciones que al respecto pudieran hacerse, el uso del poder político otorgado. Canarias es una de las pocas Comunidades que ha ordenado normativamente el desarrollo curricular del español para extranjeros.

c) Tasas de inmigración. Los datos recogidos indican que no existe una correlación entre el porcentaje de población inmigrante y el despliegue de

³¹ Igualmente recoge el peso tan desigual que tienen los centros públicos en la escolarización de estos alumnos y recuerda el caso que llegó al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y que afectaba al área de Girona, en el que el reparto era el siguiente: 105 alumnos inmigrantes en centros públicos y dos alumnos en centros concertados (Aja, 1999:83).

medidas institucionales. Buena prueba de ello es que de las cuatro Comunidades³² en las que se concentra un mayor número de alumnos extranjeros, sólo Andalucía y, en otra dirección, Cataluña han consolidado posiciones por la publicación de normas y la elaboración de preceptos que han realizado al respecto. En el extremo opuesto, resulta llamativo el caso de Madrid y de la Comunidad Valenciana, por el exiguo desarrollo reglamentario legislado cuando son Comunidades con un elevado índice de inmigrantes.

III.2. Medidas educativas

En cuanto a las medidas educativas contempladas, se constata que estas intervenciones concebidas desde la vertiente compensatoria, se articulan preferentemente en dos grandes ejes: un primer foco de actuación que tiene por objeto la adquisición y consolidación de las competencias lingüísticas para alumnado extranjero³³ y un segundo foco que plantea una dimensión más integradora de la diferencia. Esta segunda acepción de la compensación sirve de paraguas para todo un elenco de medidas (organizativas, curriculares y de acción tutorial) que tiene como punto final el logro de la identidad cultural, la gran ausente en todo este contexto, porque las adaptaciones formuladas se debaten entre modelos curriculares etnocentristas y opciones culturales relativistas, sin que en ocasiones exista una correspondencia entre lo promulgado y el desarrollo realizado (MARTÍN ROJO, 2003).

De otro lado, resulta innegable admitir que «la lengua se ha convertido en un factor cada vez más importante para la determinación de las fronteras de las comunidades políticas en los países plurilingües. (...) Hay buenas razones para pensar que estas comunidades nacionales, lingüísticas, territoriales y políticas —ya sean Estados nación monolingües o subunidades diferenciadas lingüísticamente dentro de Estados multinacionales— son el foro primario

³² Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia.

³³ En el ámbito académico se utilizan distintas nociones para distinguir el español como segunda lengua (L2) y lengua extranjera (LE) que se refiere a la adquisición de otra lengua que no está circunscrita a los límites nacionales o territoriales. Véase al respecto: Trujillo Sáez, F. (2004). La actuación institucional en atención al alumnado inmigrante y la enseñanza del español como segunda lengua, en *Glosas Didácticas*, Revista Electrónica Internacional.

para la participación democrática en el mundo moderno» (KYMLICKA, 2006: 73-74). Esto, unido a la consideración que se tiene de la enseñanza de segundas lenguas a inmigrantes como elemento de integración, explicaría, en gran medida, la notable motivación que existe por parte de las Administraciones Educativas en fomentar las competencias lingüísticas en lenguas extranjeras que están dentro del Marco Común Europeo de referencia para las Lenguas³⁴, pero falta una concreción normativa en relación a la enseñanza del español como segunda lengua³⁵, aunque se contemplen iniciativas dirigidas a la inmersión lingüística en contextos no formales, como la desarrollada por varias CCAA, como Andalucía y Cantabria entre otras³⁶.

Un patrón significativo, que se repite en numerosas Comunidades Autónomas, es el eje de interacción entre la vertiente social y la contextualización formal de las medidas educativas promulgadas. Esta dimensión social está representada por distintos actores, preferentemente Organizaciones no gubernamentales que participan en la vertebración de los proyectos diseñados a tal efecto por las administraciones.

En términos generales y de forma sintética, advertimos que las políticas de inmigración no se han caracterizado por tener una posición de privilegio en el conjunto de las políticas públicas, ya sea a nivel central o en su proyección territorial. Existen sin embargo actuaciones institucionales que están marcando un nuevo escenario político en el tratamiento de la diversidad; un ejemplo de ello es la creación y regulación de centros de recursos de educación intercultural en Aragón y en Castilla y León.

Por otra parte, constatamos que se sigue produciendo un discurso de continuidad con la política educativa regulada a nivel central. Hasta el

³⁴ Algunas Comunidades como Baleares han fomentado el desarrollo de las competencias lingüísticas en lenguas extranjeras a través de actuaciones como el Decreto 52/2006 de 16 de junio, que trata de potenciar en el currículo las habilidades comunicativas en lenguas extranjeras. También Cantabria, en la Resolución de 28 de septiembre de 2006, aprueba el Plan para la potenciación de la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas extranjeras en los centros educativos. Cataluña, en la Resolución EDU/631/2007 de 5 de marzo contempla ayudas a centros de secundaria para el aprendizaje de idiomas.

³⁵ En el caso de Canarias es una realidad desde el año 2004.

³⁶ Nos referimos a Campamentos de inmersión lingüística de español para alumnos inmigrantes (julio, 2006).

punto de que, en las respuestas que se dan a la atención a la diversidad cultural, prevalece un componente nuclear que busca promover la compensación de desigualdades a través de medidas lingüísticas³⁷, organizativas y curriculares. Pero indudablemente, más allá de estos criterios de uniformidad, las responsabilidades administrativas contraídas por los órganos de gobierno territoriales plantean un nuevo impulso en la organización de las políticas educativas, y un consecuente distanciamiento de las directrices concitadas en el ordenamiento jurídico por el gobierno central, que es realmente importante en el caso de Andalucía, Canarias, País Vasco, entre otras.

No obstante, terminamos este trabajo con la convicción de que el futuro de las políticas territoriales de inmigración está vinculado no sólo a la proyección normativa de las directrices políticas, sino a la capacidad que tengan otros órganos de poder para gestionar y convertir los discursos políticos en prácticas educativas.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJA, E. (1999): La regulación de la educación de los inmigrantes en AJA, E., CARBONELL, F., y Otros: *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos* (Barcelona, La Caixa).

BECK, U. y BECK, E. (2003): *La individualización* (Barcelona, Paidós).

BONAL, X., RAMBLA, X., CALDERÓN, E., y PROS, N. (2005): *La descentralización educativa en España* (Barcelona, Fundació Carles Pi y Sunyer).

CALERO, J. (2006): *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español* (Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE).

CIDE (2005): *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE).

³⁷ Todas las Comunidades Autónomas desarrollan medidas específicas orientadas a la enseñanza del idioma español. De tal manera que aunque el formato utilizado presenta particularidades que las pudieran hacer diferentes, el objetivo de fondo sigue un mismo patrón. En este sentido, las Comunidades Autónomas cuentan con aulas que con distinta denominación ofrecen apoyo lingüístico al alumnado inmigrante.

- CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI (2006) *Informe sobre la situación de la enseñanza en la CAPV (2002/2004)* (Vitoria, Departamento de Educación, Universidades e Investigación).
- EMBID IRUJO, A. (2000): *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI* (Madrid, Tecnos).
- EMBID IRUJO, A. (1999): La descentralización en la enseñanza. Marco jurídico y problemas pendientes, en VV. AA.: *La descentralización de la enseñanza* (Zaragoza, Egido).
- ESCAMILLA, A., y LAGARES, A. R. (2006): *La LOE: perspectiva pedagógica e histórica* (Barcelona, Graó).
- EURYDICE (2005): *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa* (Bruselas, Comisión Europea).
- GAIRÍN, J. (Coord.) (2005): *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* (Madrid, Praxis).
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (2005): Centralización y descentralización en los sistemas educativos, en J. GAIRÍN., *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* (Madrid, Praxis).
- GARRETA BOCHACA, J. y LLEVOT CALVET, N. (Colab) (2003): *El espejismo intercultural. La escuela de Cataluña ante la diversidad cultural* (Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE).
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2005): ¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin desigualdad?, en J. Gairín, *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* (Madrid, Praxis).
- HANSON, E. M. (2000): *Democratization and Educational decentralization in Spain: A twenty year struggle for reform*, Banco Mundial, Vol. I, N.º 3.
- JIMÉNEZ, J. (2007): Balance de una legislatura, *Cuadernos de Pedagogía*, 367, pp. 80-84.
- JIMÉNEZ, J. (2003): La educación en las Comunidades Autónomas, *Cuadernos de Pedagogía*, 323, pp. 45-75.
- JIMÉNEZ, J. (1999): El día después de las transferencias: lo común y lo diferente en las CCAA, *Cuadernos de Pedagogía*, 280, pp. 55-77.
- KYMLICKA, W. (2006): *Fronteras territoriales* (Madrid, Trotta).
- MARTÍN ROJO, L. (Dir.) y Otros (2003): *¿Asimilar o integrar? Dilema ante el multilingüismo en las aulas* (MECD, CIDE).

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2004): *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*.
- NAVARRO, V. (Coord.) (2004): *El Estado del Bienestar en España* (Madrid, Tecnos).
- OECD. (2004): *Education at a glance, OECD Indicators 2004* (París, OECD).
- PUELLES BENITEZ, M. (2004): La descentralización de la educación en España: presente, pasado y futuro, en Informe Educativo 2004: *Análisis y situación de las Comunidades Autónomas* (Fundación Hogar del Empleado, Madrid, Santillana).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002): *Apuntes sobre el Estado de Bienestar* (Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2000): *El Estado de Bienestar* (Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1998): El Estado de Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional, en Gomá, R. y Subirats, J. (Coord): *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* (Barcelona, Ariel).
- TIANA, A. (2004): La educación hoy; una mirada a las políticas de mercado en la educación, en a. ruiz (Ed): *La escuela pública. El papel del Estado en la educación* (Madrid, Biblioteca Nueva).
- VV. AA. (2004): *Análisis y situación de las Comunidades Autónomas* (Madrid, Santillana).

Direcciones de CCAA, Consejerías de Educación

Andalucía:

<http://www.juntadeandalucia.es/SP/JDA/CDA/Secciones/Consejerias/JDA-Consejerias2/0,22105,11,00.html>

Aragón:

http://portal.aragob.es/servlet/page?_pageid=3931,599&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&cuerpo.est=ITPG_CT_INICIO

Principado de Asturias:

<http://www.educastur.es/>

Islas Baleares:

<http://educacioicultura.caib.es/>

Canarias:

<http://www.gobiernodecanarias.org/educacion/>

Cantabria:

http://www.educantabria.es/portal/c/portal/layout?c=an&p_1_id=22.1

Castilla la Mancha:

<http://www.jccm.es/educacion/>

Castilla y León:

http://www.jcyl.es/scsiau/Satellite/up/es/Educacion/Page/PlantillaN1TematicoLema/1141304532653/_/_/_?asm=jcyl&tipoLetra=x-small

Cataluña:

<http://www.gencat.net/educacio/>

Extremadura:

<http://www.juntaex.es/consejerias/edu/home.html>

Galicia:

<http://www.edu.xunta.es/portal/index.jsp>

La Rioja:

<http://www.larioja.org/web/centrales/educacion/educacion.htm>

Madrid:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?idConsejeria=1109266187254&idListConsj=1109265444710&c=CM_Agrupador_FP&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699&language=es&cid=1109266187254

Región de Murcia:

<http://www.carm.es/educacion/>

Navarra:

http://www.navarra.es/home_es/

País Vasco:

http://www.euskadi.net/infogv/gobierno_c.htm

Valencia:

<http://www.cult.gva.es/Educacion.htm>

Ciudad Autónoma de Ceuta:

<http://www.ciceuta.es/inicio.htm>

Ciudad Autónoma de Melilla:

<http://www.mec.es/dp/melilla/>

RESUMEN

Conscientes de los cambios que se han venido produciendo en la organización y planificación del sistema educativo español y, del consiguiente poder político que, en educación, han asumido las entidades territoriales en los últimos años, es objeto de este trabajo analizar el estado actual de las políticas públicas en materia de diversidad cultural en el marco de un modelo político descentralizado, como es el español. De esta manera, pretendemos estudiar algunas de las cuestiones que están sustentando las decisiones políticas en materia de inmigración. Lo que supone, de un lado, analizar las implicaciones que el reparto competencial está teniendo en la configuración de modelos diferenciados en el tratamiento de la diversidad cultural y, derivado de este hecho, acreditar si la ampliación de responsabilidades de las administraciones regionales, que contempla la Constitución de 1978, ha permitido en algunos casos el desarrollo y la aplicación de políticas educativas más eficaces por su legitimidad social.

PALABRAS CLAVE: Políticas de inmigración, modelos educativos, sistemas descentralizados, marco normativo estatal, diversidad cultural.

ABSTRACT

Given the changes that have been taking place in the organization and planning of the Spanish educational system and of the resulting political power which, in education, has been handed over to the regional communities in recent years, the aim of this work is to analyze the current state of public policy in matters of cultural diversity within the framework of a decentralized political model like the Spanish one. We thus study some of the issues sustaining policy decision in immigration. This entails analyzing, on the one hand, the implications that the distribution of competences is having

on the shaping of differentiated models in the treatment of cultural diversity and, deriving from this, finding out whether the increase in the responsibilities of the regional administrations, provided for in the Constitution of 1978, has in some cases permitted the development and application of more effective educational policies because of its social legitimacy.

KEY WORDS: Immigration policies, Educational models, Decentralized systems, State legal framework, Cultural diversity.