

Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: Las políticas de integración e integración educativa a debate¹

Analysis of some vectors on international migration in Spain: Educational integration and integration policies under debate

Antonia Olmos Alcaraz²

Universidad de Granada, España

 <https://doi.org/10.29105/pgc6.11-9>

 <https://orcid.org/0000-0001-5852-6492>

RESUMEN

La realidad migratoria en España viene siendo gestionada a través de diversos instrumentos jurídico-normativos en consonancia con las directrices que marca la Unión Europea en la materia. Dicha gestión, sobre la que se está edificando la actual sociedad multicultural en el país, entiende los procesos de integración como dinámicas de carácter unidireccional, que operan en distintas esferas de la realidad (espacios educativos, laborales, etc.) y que van desde la sociedad mayoritaria al resto de la sociedad. En el presente artículo se abordará un análisis de dicha gestión de carácter multinivel (comunitario, estatal y regional-local) y sectorial (integración e integración educativa), a través de la revisión de los principales instrumentos que han funcionado hasta el momento para ello. El objetivo será la construcción de un diagnóstico sobre cómo se está interviniendo sobre una realidad que está en permanente evolución y cambio.

Palabras clave: Educación, España, integración, interculturalidad, políticas migratorias.

ABSTRACT

The migratory reality in Spain has been managed through various legal-normative instruments in line with the guidelines set by the European Union in this area. This management, on which the current multicultural society in the country is being built, understands the integration processes as unidirectional dynamics, operating in different spheres of reality (educational, work spaces, etc.) and ranging from majority society to the rest. This article analyses of such multilevel and sectorial management (community, state and regional-local; educational integration and integration), through the review of the main instruments that have worked so far for it. The objective will be the construction of a diagnosis on how is the intervention on a reality that is constantly evolving and changing.

Keywords: Education, interculturality, integration, migration policies, Spain.

Recibido: 02 de Mayo 2019 - Aceptado: 16 de Septiembre 2019 - Corregido: 11 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Olmos Alcaraz, A.. (2020). Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: Las políticas de integración e integración educativa a debate. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 203-223. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/133>

Esta obra está bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



1 Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación: Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: las políticas de integración e integración educativa a debate.

2 Doctora por la Universidad de Granada. Profesora Titular de la Universidad de Granada. Instituto de Migraciones. Email: antonia@ugr.es

1.- INTRODUCCION

El contexto migratorio actual en España empieza a forjarse en la década de los años '90, cuando el país comienza a registrar entradas de trabajadores migrantes extranjeros que se ubican en diversos nichos laborales (agricultura, construcción y servicios en el caso de los hombres; y especialmente servicios y cuidados, las mujeres). En esos momentos se trataba claramente de una migración de carácter laboral. Más adelante —a mediados de los 2000— se aprecia como las migraciones familiares (producidas sobre todo por procesos de reagrupación, aunque no solo) se vuelven también importantes. Y a partir del 2015 los movimientos migratorios que se registran son además de personas en situación de solicitud de asilo y refugio. Paralelamente desde, aproximadamente, el año 2012 —coincidente con la crisis económico-financiera en el país— se registran movimientos migratorios de españoles hacia otros países, por lo que se puede hablar también de expulsión de flujos y no solo de recepción.

Se puede tener una idea de cómo ha sido la evolución del fenómeno con la siguiente tabla, sobre residentes extranjeros en el país:

Tabla 1. Evolución población extranjera en España (2000-2018)

Año	Número	%
2000	895.720	2,2
2005	2.738.932	6,6
2010	4.926.608	10,6
2015	4.447.852	9,6
2018	5.025.264	10,69

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, 2018.

Existe un incremento contante (más acusado en los primeros años de la década del 2000) que se mantiene hasta el año 2012 aproximadamente, momento en el que el mismo se estabiliza. Siendo así en el momento actual los datos presentan un pequeño repunte, y se cuenta con un 10,69% de población extranjera residente el país (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Estos datos solo nos dan una información aproximada del fenómeno migratorio, dado que se trata de datos tipo stock y dado que no se puede olvidar que las categorías “migración” y “ex-

tranjería” aunque la mayoría de las veces coinciden, no siempre lo hacen. Con respecto a las nacionalidades, en el momento actual, marroquíes son los más numerosos (714.239), seguidos de las personas procedentes de Rumanía (671.233), de Reino Unido (287.292), Italia (244.1489 y Colombia (199.540) (INE, 2019).

Esta realidad migratoria es gestionada en España a través de diversos instrumentos jurídico-normativos que –en consonancia con las directrices que marca la Unión Europea– terminan por construir las estructuras sobre las que se está edificando la actual sociedad multicultural en el país. En el presente artículo se abordará un análisis de dicha gestión, a través de la revisión de los principales instrumentos que han funcionado hasta el momento para ello. El objetivo será la construcción de un diagnóstico sobre cómo se está interviniendo en una realidad que está en permanente evolución y cambio, a partir de una aproximación multinivel (comunitaria, estatal y regional-local) y sectorial (integración e integración educativa) a las políticas de integración dirigidas a las poblaciones procedentes de las migraciones en el contexto considerado.

2.-FUNDAMENTO TEÓRICO

La política de inmigración europea inicia su desarrollo hace algo más de dos décadas, con la creación del Acta Única Europea (El Acta Única Europea se firma en 1987 e implica la supresión de fronteras interiores en el espacio comunitario, como una forma de ir avanzando hacia la instauración del mercado único) y el establecimiento del Espacio Schengen (El Espacio Schengen se crea a partir de la firma del Acuerdo del mismo nombre, inicialmente el 14 de junio de 1985, por solo algunos de los países de la entonces Comunidad Económica Europea (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), pero es comunitarizado a partir del protocolo Schengen al Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997. De esta manera la cooperación en materia de control fronterizo que establece dicho acuerdo –y que fue diseñada en el ámbito intergubernamental, sin control ni debate democrático– es incorporada a la normativa europea (a partir del 1 de mayo de 1999) por unas autoridades que dicen abogar por una “Europa de los ciudadanos” abierta y transparente (Colectivo IOE 2001, citado en Olmos Alcaraz, 2009: 204). Sin embargo, aún a día de hoy, a pesar de que algunos lo entiendan como “el mayor experimento multilateral de política migratoria conocido” (Pinyol, 2019: 4), se trata de una política inacabada porque no está comunitarizada y los estados siguen presentando “enormes reticencias para

ceder competencias en este ámbito” (Pinyol, 2019: 2).

Las bases sobre las que se sustenta dicha política inconclusa se establecieron en 1999 con el Consejo Europeo de Tampere, alrededor de lo que se definió como los tres pilares de la política migratoria: 1). El control de flujos y fronteras; 2). La integración; y 3). La cooperación al desarrollo. A pesar de esta definición, a priori tan clara, cada uno de estos frentes de actuación han sido abordados en muy diferente grado de profundidad, habiendo avanzado increíblemente más en materia de cierre de fronteras y control de flujos, que en integración, o en cooperación al desarrollo (Pajares, 2000; De Lucas, 2002; Arango, 2006; Olmos Alcaraz, 2009; Pinyol, 2019). Estas dos últimas cuestiones han quedado “prácticamente relegadas al plano de la retórica comunitaria y entendidas de manera muy particular” (Olmos Alcaraz, 2009: 206-207). En el caso de la cooperación al desarrollo reduciendo al mínimo la dotación de recursos y derivando estos en muchas ocasiones a la atención en frontera, algo que es extensivo a otros países de la UE no solo a España (Rodier, 2017); y en el caso de la integración, priorizando las actuaciones hacia las personas residentes, y quedando relegados/as todos/as aquellos/as migrantes en situación administrativa irregular. En esta materia, además, son los propios estados quienes regulan y legislan al respecto, aunque siempre teniendo en cuenta una serie de áreas prioritarias de actuación que establece la UE (Sánchez, 2019).

El trabajo de armonización de esta política migratoria que debía hacerse desde las instancias europeas se viene realizando a través de recomendaciones, directivas y agendas de trabajo (Se trata de instrumentos jurídicos de la UE de distinta intensidad y graduación en cuanto a la obligatoriedad de su cumplimiento. En el caso de las recomendaciones, por ejemplo, no son vinculantes; las directivas por su parte indican objetivos a conseguir pero cada país miembro puede elegir qué leyes elaborar para conseguirlos; y las agendas de trabajo no hacen sino fijar la dirección y prioridades políticas de la UE en distintas materias (https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_es). Es decir, todas ellas dejan las competencias últimas –en este caso– sobre inmigración en manos de cada Estado, por lo que puede considerarse que el “marco normativo común protege esta unilateralidad” (Pinyol, 2019: 3). La última de ellas, conocida como la Agenda Europea de Migración, se inicia en 2015 para abordar de la mal llamada “crisis de los refugiados” (Sería más adecuado nombrar la situación en tanto que crisis integral de legitimidad la Unión Europea como institución, dado que los refugiados “siempre están en crisis”

(Ferrero, 2016: 160)) y sigue vigente en la actualidad. Especialistas en la materia afirman que la Unión Europea sigue sin estar a la altura (Cachón, 2017), y con esta nueva acción sigue sin lograr afrontar adecuadamente una realidad migratoria que –además– ya no es la misma que se daba a finales de los años noventa del siglo pasado, fecha en la que empieza la construcción de la política comunitaria sobre la materia. Es decir, si bien el proyecto de construcción de una política migratoria comunitaria nunca ha llegado a concluirse de manera que pudiese servir para hacer frente a los movimientos migratorios de décadas pasadas (fundamentalmente de carácter económico, posteriormente también por reagrupación familiar como se apuntaba al inicio del artículo); desde 2015 se presenta aún más ineficiente si cabe, porque no logra adaptarse a una realidad de flujos migratorios que ya no son fundamentalmente económicos sino de personas solicitantes de refugio y asilo (Rodier, 2017).

Veamos a continuación cómo ha interpretado España los dictados de la Unión Europea en la materia, haciendo especial énfasis en el segundo pilar, las políticas de integración, y profundizando en uno de los campos prioritarios de actuación de las mismas: la educación.

Las políticas migratorias en España: a propósito de las actuaciones sobre integración

Políticas y planes estatales de integración en España

Las actuaciones en materia de política migratoria en España se plantean como un proceso multi-nivel gestionado por el Gobierno Central, los Gobiernos Autonómicos y los Gobiernos Locales. En relación a las políticas de integración dirigidas a las poblaciones migrantes son las Comunidades Autónomas (autoridades regionales) y los Ayuntamientos (autoridades locales) quienes son competentes para actuar sobre la materia, y lo hacen con respecto a todos los ámbitos de primera necesidad en la vida de una persona. Sin embargo, las autonomías y ayuntamientos siempre actúan escuchando las indicaciones del Gobierno Central, que a su vez se hace eco de las directivas y agendas de trabajo que pauta Europa. Siendo así las esferas de intervención prioritarias son inserción laboral, atención sanitaria y educación.

La primera política de integración en el país fue el Plan para la Integración de las Personas Inmigrantes, diseñada por el Gobierno Central, data del 1994 y en la misma se establecía como habrían de ser las actuaciones que desarrollasen las distintas autonomías en la materia. El re-

dactado de dicho plan daba a entender que el target group debían ser solo los “extranjeros en situación administrativa regular”. Véase como se recogía en el texto en cuestión:

La finalidad última (...) es la consolidación de España como país de inmigración, lo que nos obliga a poner en práctica una política global que preserve nuestros intereses, nuestra cohesión social y que garantice, de acuerdo con los valores de la España democrática y de la Constitución de 1978, una completa integración del colectivo de residentes extranjeros que eligieron España para vivir y trabajar. (Plan para la Integración Social de las personas Inmigrantes, 1994: s/p).

Al hacer mención a la necesidad de garantizar una completa integración de los “residentes extranjeros” estaba excluyendo a quienes no contaban con permiso de residencia, y que, por lo tanto, estaban en situación administrativa irregular.

A continuación, en el año 2000, se elabora una nueva política de integración, el conocido como Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración), que da una vuelta de tuerca y reduce aún más las tipologías de situaciones administrativas de las personas migrantes a las que iba dirigida. En el mismo podíamos leer lo siguiente:

Se ha optado por estructurar el contenido del Programa en base a cuatro líneas básicas: (...) 2.- Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyan activamente al crecimiento de España. (Programa GRECO, 2000: s/p).

De manera que al puntualizar que el target group habrían de ser “residentes extranjeros que contribuyan activamente al crecimiento de España” estaba excluyendo a quienes –estando en situación administrativa regular– carecían de un permiso de trabajo.

Las dos políticas mencionadas sostenían una “noción de integración con clara orientación unidireccional” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018: s/p), donde se entendía que eran las personas migrantes quienes debían “hacer todo el esfuerzo de inclusión en la sociedad de acogida” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018: s/p).

En el año 2007 vuelve a cambiar la idiosincrasia de las políticas de integración, y con el I Plan Estratégico de Ciudadanía (actualmente en vigor y que ha pasado ya por diversas renovaciones) “se camina hacia una noción de integración multidireccional al hablar de <<sujetos de

atención>> para referirse a todos los ciudadanos” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018: s/p), migrantes y no migrantes, nacionales y extranjeros:

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración [...] es necesario por cuanto es un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas porque trata de contribuir al proceso bidireccional fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional avanzado, plural y duradero para el conjunto de residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil. (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración: 2007: 4)

Dicho plan no establece diferencias explícitas de actuación entre personas extranjeras en situación administrativa regular e irregular y nomina a todas bajo el término “nuevos ciudadanos” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018).

Las políticas de integración mencionadas están todas diseñadas a nivel central, pero, tal y como se ha mencionado, tienen su reflejo en las distintas regiones del país. Será a principios del presente siglo que, ese sentido, pueda observarse cómo las distintas Comunidades Autónomas empiezan a desarrollar sus propios planes de integración dirigidos a la población migrante residente en su territorio. Veamos el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para profundizar –a continuación– en cómo han sido las actuaciones en materia de integración en el plano educativo.

Políticas de integración y educación: el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía

En el caso concreto de las políticas de integración que tienen que ver con el ámbito educativo en Andalucía [pero también en España, porque en el resto de regiones las diferencias son mínimas (García et al., 2008)] se ha trabajado fundamentalmente a través de dispositivos que tratan de enseñar la lengua vehicular de la escuela a los/as recién llegados. No obstante, para hacernos una idea más precisa de las medidas adoptadas al respecto es necesario atender, en primer lugar, a: 1). Cómo se regula el derecho a la educación para las personas extranjeras en el país; y en segundo lugar: 2). Qué dispositivos, planes y programas se han diseñado para atender la diversidad que aportan las migraciones en espacios educativos en términos de “educación inter-

cultural”. En las líneas que siguen se abordarán estos y otros puntos adyacentes a los mismos, dejando que emerjan en el análisis las acciones prioritarias que ha llevado a cabo el gobierno andaluz.

A propósito del derecho a la educación de las personas extranjeras

Aunque el análisis que se muestra corresponde al contexto andaluz, en este caso, para hablar del derecho a la educación y cómo este se regula con respecto a la población migrante es necesario que miremos más allá de la normativa autonómica. Siendo así, en primer lugar, hemos de tener en cuenta que el derecho a la educación en España para las personas extranjeras queda regulado por la Constitución Española (CE, 1978); en consonancia con las leyes y tratados internacionales en la materia ratificados por el país (como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, entre otros); además de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con sus correspondientes reformas y modificaciones a partir de las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, 2/2009, de 11 de diciembre, 10/2011, de 27 de julio, Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril y por la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2013) y las Leyes de Educación estatales (La actual ley educativa es la Ley Orgánica de Educación (LOE) 2/2006, de 3 de mayo, modificada parcialmente por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) 8/2013, de 9 de diciembre (esta última es conocida popularmente como la ley Wert) y regionales (La Ley de Educación de Andalucía (LOA) 17/2007, de 10 de diciembre). En el caso de los menores extranjeros hay que decir que tienen los mismos derechos en materia educativa que los menores españoles, atendiendo para ello a la legislación internacional (Art. 2. Convención sobre los Derechos del Niño) (Artículo 2.1. “Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”). (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989: 10)), por lo que lo establecido en otras normativas, en principio, no

sería de aplicación. No obstante, la Ley de Extranjería desarrolla un artículo para describir el derecho a la educación de los extranjeros, que establece lo siguiente:

Artículo 9.1.

Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

Artículo 9.2.

Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

(...)

En dicho artículo no se hace distinción de derechos en función de la situación administrativa del menor, en consonancia con lo establecido con la legislación internacional, por lo que re-afirma que cualquier menor de 18 años tiene derecho a la educación, incluidas las etapas no obligatorias. Sin embargo, en el artículo 9.2., relativo a personas mayores de 18 años, al delimitar el derecho a los “extranjeros residentes” se está excluyendo a quienes estén en situación administrativa irregular del derecho a la educación en los mismos términos que los españoles, supeditando dicho derecho a lo establecido en las leyes educativas. Si consultamos las actuales leyes educativas, vemos que no desarrollan dicha cuestión y que lo que hacen es remitir de nuevo a la Ley de Extranjería (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018), por lo que nos encontramos con una “doble remisión [que] deja un vacío normativo en cuanto a la regulación a nivel estatal de la situación del alumnado extranjero mayor de edad sin autorización de residencia, con respecto al acceso a la educación postobligatoria” (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018: 10). Con

todo, al considerar la legislación educativa en su conjunto, a día de hoy –no siempre fue así– puede afirmarse “el carácter universal del derecho a la educación para las personas extranjeras en España” (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018: 11), habida cuenta de que la jurisprudencia existente ha venido a reafirmar dicho derecho. En concreto, según el análisis que hace al respecto la Red ACOGE, son fundamentales las sentencias del Tribunal Constitucional nº 236/2007, de 7 de noviembre y nº 155/2015, de 9 de julio (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018).

Sin embargo, se han detectado algunas situaciones de excepcionalidad donde este derecho no se está cumpliendo o tarda en hacerse efectivo un tiempo, debido a diversas dificultades. Sería el caso de, por ejemplo, los menores que se encuentran en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) en situación de asilo o solicitud de protección internacional (ellos/as o sus padres/madres). En estos casos, la no escolarización puede darse debido a la falta de recursos humanos de los propios centros, y los/as menores pueden llegar a esperar entre 1 y 6 meses para ser escolarizados (Paseti y Sánchez-Montijano, 2018). Pero también, se están detectando dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación en general en los niveles de Bachillerado, Formación Profesional y Universidad con respecto a “la homologación de los títulos extranjeros, cuyos plazos de tramitación llegan en algunos casos a dilatarse en el tiempo de forma excesiva, y terminan privando a la persona de la posibilidad de obtener la titulación e incluso de acceder a los estudios” (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018: 37).

A propósito de la educación intercultural y las poblaciones migrantes en la escuela

La atención a la diversidad en la escuela en el contexto estudiado se conceptualiza como “educación intercultural” desde sus inicios, hace ahora algo más de dos décadas (Dietz, 2012; García et al., 2008; Olmos Alcaraz, 2009, 2016a). Habría dos consideraciones a realizar a este respecto, antes de pasar a analizar cómo se realiza política y administrativamente dicha conceptualización y apuesta de integración educativa.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta que dicha acotación no hace sino poner en evidencia cómo –hasta finales de la década de los ’90 del siglo pasado– la atención educativa a la diversidad obviaba otras diversidades que portaba el alumnado, o al menos las obviaba en términos de gestión intercultural. Sería el caso de los/as escolares de etnia gitana, por ejemplo, que nunca fueron target group de políticas educativas de este tipo a pesar de su presencia histó-

rica en España. Hasta que no existe presencia de alumnado procedente de las migraciones no se comienza a hablar de interculturalidad en el país, por lo que hasta entonces la diversidad existente se había atendido en términos de segregación y asimilacionismo. A través de las conocidas como “escuelas puente”, experiencia que duró apenas 8 años (finales de la década de los años ’70-mediados de la década de los años ’80) consistente en espacios segregados para alumnado gitano ubicado en zonas marginalizadas; y la educación compensatoria, que inicia su andadura a principios de la década de los años ’80, ya como una propuesta con entidad propia y no como una serie de medidas dispersas, y sigue vigente a día de hoy. (Ver los trabajos de Fernández-Enguita 1999; Gurrea 1999 y Salinas 2009).

En segundo lugar, se ha de considerar cómo el hecho de que sean las poblaciones migrantes quienes motiven el inicio y desarrollo del paradigma intercultural en país, hace que dichas prácticas y discursos –finalmente, y después de más de dos décadas de vida– hayan quedado escoradas solo hacia una parte de quienes habrían de ser agentes/protagonistas de las mismas. En otras palabras, no se ha apreciado que la apuesta por la educación intercultural haya sido una apuesta dirigida a iniciar procesos de transformación y cambio de carácter estructural (Walsh, 2009), sino que se ha dirigido a implementar acciones muy delimitadas hacia la población procedente de las migraciones y en mucho menor grado al sistema educativo en su conjunto como parte de la sociedad (Olmos Alcaraz y Contini, 2016a, 2016b), lo que casaría con una idea de “interculturalidad funcional” (Tubino, 2004; Walsh, 2009). Veamos estas cuestiones con un poco más de detenimiento.

Es a principios de los años 2000 que se empieza a ver interés por parte de las administraciones educativas por apoyar el desarrollo e implementación de medidas que ellas mismas tildaban de interculturales. En el caso de Andalucía, es en 2001 –en el redactado del Plan de Atención Educativa del Alumnado Inmigrante, incluido dentro del I Plan para la Integración de la Población Inmigrante– cuando puede apreciarse que se avanza de manera decidida en esa línea, como estrategia de gestión para llegar a la integración:

El incremento de la población inmigrante en nuestros pueblos y ciudades es algo que observamos cotidianamente y, en consecuencia, el número de alumnos y alumnas pertenecientes a familias inmigrantes escolarizados en nuestros colegios e institutos también viene aumentando de forma paulatina desde hace varios cursos escolares. Ante este he-

cho la institución escolar no puede quedar indiferente. Es necesario incluir en la acción educativa la Educación Intercultural como una respuesta del sistema educativo ante las nuevas características y demandas sociales (Plan de Atención Educativa del Alumnado inmigrante 2001: 3).

En dicho plan se entendía la interculturalidad y la apuesta por una educación intercultural como algo que habría de primar la generación de espacios de interacción y diálogo entre todos los grupos y agentes que componen la diversidad (no solo las minorías), y como una propuesta de intervención de carácter crítico que habría de trascender es espacio meramente escolar para sustentar situaciones de igualdad:

La perspectiva intercultural parte de un planteamiento donde lo sustantivo es la interacción, el reconocimiento de que lo cultural es necesariamente un fenómeno interactivo donde no es posible poner barreras. Construir la interculturalidad precisa de la posibilidad de afirmar la propia cultura en su relación con las otras culturas. Esto sólo es posible si se establece un proceso donde todas y todos puedan aportar y donde estas aportaciones sean sujeto de intercambio y valoración crítica. La interculturalidad va más allá de la perspectiva multicultural porque, partiendo de la constatación y el reconocimiento del hecho de la diversidad cultural, sitúa la interacción cultural como un hecho educativo en sí mismo. La interculturalidad obliga a pensar en las relaciones culturales dentro de un proyecto educativo, pero también dentro de un proyecto social, que supone hacer posible la igualdad de derechos y de oportunidades entre los seres humanos que conviven en una sociedad determinada (Plan para la Atención Educativa del Alumnado Inmigrante, 2001: 8-9).

Afirmaciones perfectamente alineadas con las definiciones científicas en la materia sobre “qué es y/o debería ser la educación intercultural” (Dietz, 2012), y con una noción de diversidad muy en línea con la idea de “súper-diversidad” (Vertovec, 2007; Padilla et al., 2015, 2018), pero que han chocado de lleno con la realidad de la práctica de la implementación de las políticas en cuestión en los centros escolares. En otras palabras, si bien a nivel formal el planteamiento sobre la educación intercultural como estrategia pedagógica y social para caminar hacia la in-

tegración es impecable, a nivel práctico nunca se ha llegado a implementar como tal. Además, el caso de la Comunidad Autónoma andaluza no es un caso aislado, sino que es extrapolable con matizaciones mínimas al resto de regiones (García et al., 2008), Incluso en el caso de las comunidades autónomas donde hay dos lenguas co-oficiales las actuaciones siguen siendo muy parecidas, encontrando –por ejemplo– que los dispositivos de enseñanza de la lengua vehicular de la escuela no son para enseñar la lengua específica de la comunidad, sino el español. En ese sentido las actuaciones se han centrado en: 1). La introducción de clases de español para extranjeros en aquellos centros educativos que lo han necesitado (Esto se ha realizado con las conocidas como ATAL (Aulas Temporales de Adaptación Lingüística), dispositivo vigente desde el año escolar 1997-1998, que no hace sino crecer hasta el curso 2008-09 en el que se alcanza un total de 310 docentes (Castilla, 2014). A partir de entonces, coincidiendo con los primeros coletazos de la crisis económico-financiera en el país, los recursos humanos que la administración autonómica destina a las misma van disminuyendo (Montes, 2015). Las ATAL se han centrado en trabajar con alumnado procedente de las migraciones que carece de un nivel lingüístico suficiente para seguir el ritmo de su grupo-clase, realizando labores de apoyo lingüístico, pero también de apoyo curricular. En algunas ocasiones, muy pocas, las mismas se han implementado dentro del grupo-clase, mitigando así el componente segregador que implica sacar a un alumno del aula general.

Dichas acciones se han implementado a través de los programas ELCO (Enseñanza de Lengua y Cultura de Origen), iniciativa que no es exclusiva del territorio andaluz o español, sino que tiene su anclaje en una iniciativa comunitaria que funcionaba ya en los años ‘70, es decir, existe en otros países europeos desde hace décadas. Los programas ELCO se implementan una vez finalizada la jornada escolar obligatoria, a petición de las propias familias migrantes, en los centros educativos. Es por ello que solo los colectivos más organizados son quienes las demandan. En el momento actual en Andalucía contamos con ELCO marroquí, chino y rumano, si bien no se trata de una iniciativa que sea excesivamente visible y/o publicitada por las propias administraciones que las implementan (Ortiz y Bianco, 2019)). La enseñanza de las lenguas maternas de los escolares migrantes, pero siempre en horario extraescolar, y solo para las comunidades más organizadas (Dichas acciones se han implementado a través de los programas ELCO (Enseñanza de Lengua y Cultura de Origen), iniciativa que no es exclusiva

del territorio andaluz o español, sino que tiene su anclaje en una iniciativa comunitaria que funcionaba ya en los años '70, es decir, existe en otros países europeos desde hace décadas. Los programas ELCO se implementan una vez finalizada la jornada escolar obligatoria, a petición de las propias familias migrantes, en los centros educativos. Es por ello que solo los colectivos más organizados son quienes las demandan. En el momento actual en Andalucía contamos con ELCO marroquí, chino y rumano, si bien no se trata de una iniciativa que sea excesivamente visible y/o publicitada por las propias administraciones que las implementan (Ortiz y Bianco, 2019) Actividades en los centros de carácter lúdico-festivo tipo “fiestas de la interculturalidad”, pero celebradas de forma puntual.

Otro tipo de acciones que, a priori, se podría pensar que habrían de formar parte de un proyecto educativo de carácter intercultural, como la transformación de los currículos, la diversificación del profesorado o la participación de la escuela en la comunidad y de la comunidad en la escuela, se han presentado de manera muy puntual, sin continuidad en el tiempo y/o directamente no se han llegado a trabajar. En el caso de las transformaciones curriculares, lo que encontramos es que la administración educativa ha apoyado a los centros/profesorado que han querido iniciar alguna transformación en este sentido con algún tipo de subvención o apoyo económico y formativo; pero sin embargo es una cuestión que no ha pasado de ser “voluntaria”, es decir, a realizar exclusivamente por aquellos centros/profesorado que –a título individual– hayan considerado pertinente actuar e innovar sobre estas cuestiones. Si bien es cierto que esta forma de operar ha dado como resultado experiencias altamente innovadoras en el terreno intercultural, también lo es que las mismas han sido muy minoritarias (Olmos Alcaraz y Contini, 2016a, 2016b). En el caso de la segunda cuestión mencionada, la diversificación del profesorado, en el contexto español no se ha avanzado en absoluto al respecto. De hecho, no se ha llegado a plantear como opción tal y como sí se ha hecho en otros contextos del entorno europeo. Y en cuando a las relaciones escuela-comunidad se ha avanzado sobre todo a través de las conocidas como Comunidades de Aprendizaje (Se trata de proyectos educativos de innovación y transformación social que tratan de enfatizar las relaciones de la escuela con su entorno (barrios, familias) para implementar acciones de mejora. Basadas en metodologías de enseñanza-aprendizaje de carácter cooperativo (grupos interactivos, tertulias y lecturas dialógicas, etc.), las Comunidades de Aprendizaje están tomando fuerza –siendo apoyadas por la

administración educativa– en el territorio andaluz desde hace apenas una década. Puede verse el trabajo de Márquez y García-Cano (2013) para profundizar en este tipo de iniciativas en el contexto considerado), pero –de nuevo– nos encontramos con iniciativas que, aunque en este caso estén bastante extendidas, no se trata de proyectos educativos implementados en todo el sistema educativo, sino que solo se están dando en aquellos centros que voluntariamente desean iniciarse al respecto.

3.- METODO

La metodología de trabajo del presente artículo está basada en análisis del marco normativo e institucional (legislación, políticas, planes y programas) a partir del cual se articula la gestión de la diversidad procedente de las migraciones –en especial en el ámbito educativo– en términos de integración. Para ello se ha realizado un abordaje de diversos instrumentos jurídicos, políticos y administrativos que operan de manera multinivel en el territorio objeto de análisis. Siendo así se han considerado las indicaciones en la materia realizadas desde la Unión Europea, las directrices que se desprenden de la legislación estatal en la materia y las pautas que se establecen a nivel regional al respecto. Todo ello teniendo en cuenta también algunos instrumentos internacionales que interpelan de forma directa dicha realidad.

El procedimiento seguido en el análisis va de lo general a lo específico y sectorial, abordando en primer lugar los delineamientos que se desprenden de las instituciones comunitarias (UE) en torno a lo que se define como política migratoria europea; para focalizar en uno de los ejes de actuación de la misma en el contexto español: las políticas de integración; y finalizar con el abordaje realizado al respecto a nivel regional (en el caso concreto de Andalucía), mostrando el desarrollo en la materia a partir de lo acontecido en el contexto educativo (integración escolar). La selección del caso de estudio viene motivada por varias razones. Andalucía fue una de las primeras Comunidades Autónomas en contar con su propio Plan de Integración para la Inmigración, en el año 2001, junto a las comunidades de Madrid y Cataluña. Por su parte, centrar el análisis en el ámbito educativo tiene que ver con lo que Dietz (2012) nombra como la “pedagogización de la interculturalidad”, para hacer referencia a cómo el debate teórico y la gestión política sobre la interculturalidad en el país se inició justamente en el ámbito de la educación.

4.- CONCLUSIONES

Diversas investigaciones en la materia coinciden en que las políticas de integración dirigidas a la población migrante en España adolecen de la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gestión implicados en las mismas (Sánchez, 2019; Pinyol, 2019), siendo necesarias “actuaciones intersectoriales que puedan responder a la multidimensionalidad del proceso de integración” (Sánchez, 2019: 235). Es cierto que dicha cuestión es especialmente relevante, sobre todo cuando dicha estructura multinivel es usada como excusa para la dejación de responsabilidades y/o la poca implicación por parte de las administraciones competentes, amparándose para ello en la existencia de vacíos administrativos (Ello sucede fundamentalmente cuando se producen desavenencias y discrepancias en los casos en los que el signo político del partido en el poder en el Gobierno Central y el de los partidos de las distintas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos no coincide. Para más detalle sobre esta cuestión consultar Olmos Alcaraz (2009). Sin embargo este no es más que uno de los problemas que presentan las políticas de integración analizadas en este trabajo. El principal escollo que impide avanzar en la gestión de la diversidad que tiene que ver con las migraciones en el país es que, aún hoy, más de dos décadas después del inicio de la actual etapa migratoria y recepción de flujos, no contamos con medidas de carácter estructural sólidas destinadas a toda la población en su conjunto. Muy al contrario la “integración” sigue siendo practicada –que no teorizada– como una “integración solo para ellos”; entendiéndose que “ellos” son las poblaciones procedentes de las migraciones, y no considerando otras diversidades en la composición de dicho exo-grupo. Pero es que además apenas se atiende en el diseño de las políticas dirigidas a conseguir dicha integración las súper-diversidades (Vertovec, 2007; Padilla et al., 2015, 2018) de esas poblaciones definidas como “otros”, y mucho menos las “nuestras” o las del conjunto de la sociedad, eminentemente multicultural. Todo ello hace concluir que, en el diagnóstico que este trabajo se proponía realizar, habría que hablar de una interculturalidad de carácter funcional (Tubino, 2004; Walsh, 2009) como el modelo que mejor define las políticas de integración en el contexto estudiado (Olmos Alcaraz y Contini, 2016a, 2016b); y como educación intercultural funcional las medidas que se llevan implementando desde hace décadas en los espacios educativos en el marco de dichas políticas de integración.

No es, por lo tanto, un diagnóstico positivo el que se pueda esbozar al respecto. Las conse-

cuencias del mal funcionamiento de las políticas de inmigración son visibles en el aumento de la desigualdad social en la sociedad española en general (Izquierdo, 2019), y que en los países de nuestro entorno inmediato la situación no esté mejor –incluso podríamos afirmar lo contrario– no debe servirnos como excusa para mirar para otro lado. Pinyol (2019) nos dice que el camino no es una “deconstrucción de la política europea de inmigración“, porque ello supondría una “inacción grave en términos de gestión pública (...) [que] puede tener un coste elevado para la supervivencia del propio proyecto europeo” (Pinyol, 2019: 5). Sin embargo, estimo que una deconstrucción en términos de problematización (no de destrucción) sí se vislumbra, no solo como pertinente, sino como muy necesaria. Ese ejercicio de de-construcción habría de cuestionar los esencialismos con los que opera la política migratoria en el contexto estudiado; y habría de servir para preguntarnos por cómo ciertas categorías que vertebran la misma han sido producidas desde una óptica occidentalocéntrica y eurocéntrica por la colonialidad del poder/saber (Quijano, 2000; Grosfoguel, 2006, 2012):

Para ello es necesario “problematizar” todo aquello establecido como la normalidad, realizando un ejercicio crítico para cuestionar incluso nuestra forma de acercarnos a las realidades sociales que estudiamos. ¿Por qué en la actualidad se construye como legítimo cerrar las fronteras nacionales a “cal y canto”? ¿por qué el “inmigrante extranjero” es construido como una figura de alteridad total y como el “enemigo”? ¿por qué las escuelas occidentales y occidentalizadas entienden que (determinados/as) alumnos/as inmigrantes extranjeros/as perturban y deterioran el normal curso de las actividades educativas?. (Olmos Alcaraz, 2015: 113).

Y partir de estos y otros interrogantes para desafiar afirmaciones que se toman como verdades absolutas y dadas en gran parte de los instrumentos normativos analizados en este trabajo, de manera que podamos desentrañar sus lógicas de funcionamiento de forma densificada, no superficial ni apresurada, para poder seguir construyendo espacios de diálogo.

REFERENCIAS

- Arango, J. (2006). Europa y la inmigración: una relación difícil. En C. Blanco (Ed.), *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, 91-111. Anthropos.
- Cachón, L. (2017). "Prólogo". En C. Rodier, *Migrantes y refugiados. Respuestas a las inquietudes sociales*. Fundació Apip-Acam. hacer editorial.
- Castilla, J. (2014). "Las ATALs: ¿integración o segmentación vertical?". En C. Peláez e I. Jociles, (Eds.), *Estudios etnográficos de las políticas públicas en contextos educativos*, 57-65. Traficantes de Sueños.
- Colectivo IOE (2001). "Política migratoria española en el marco europeo". Ponencia presentada en el IV Meeting internazionale di Loreto. Europa: Dialogo tra le culture, una sfida. Europa ed immigrazione: politiche europee di integrazione, 23-29 Julio de 2001.
- Dietz, G. (2012). *Multiculturalismo, Interculturalidad y diversidad en educación: Una aproximación antropológica*. Fondo de Cultura Económica.
- De Lucas, J. (2002). Sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea un año después del 11 de septiembre de 2001. *Inmigración, derechos y ciudadanía. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 6, s/p.
- Fernández-Enguita, M. (1999). *Alumnos gitanos en la escuela paya: un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo*. Ariel.
- Ferrero, R. (2016). Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados. *Revista de estudios internacionales mediterráneos*, 21, 159-176. <http://dx.doi.org/10.15366/reim2016.21.012>
- García, F.J., Fernández, J., Rubio, M. y Soto, M.L. (2008). "Inmigración extranjera y educación en España: algunas reflexiones sobre el "alumnado de nueva incorporación"". En García, F.J. y Carrasco, S. (Eds.), *Población inmigrante y escuela: conocimientos y saberes de investigación*, 403-492. Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (IFIIE).
- Gurrea, F. (1999). Regulación de la educación compensatoria en España. *Proyecto Social: Revista de Relaciones Laborales*, 7, 97-122.

- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. *Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global*. *Tabula Rasa*, 4, 17-48.
- Grosfoguel, R. (2012). *Sujetos coloniales: una perspectiva global de las migraciones caribeñas*. Abya Yala.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Extranjeros residentes en España*. INE: Madrid.
- Izquierdo, A. (2019). “Integrar para regular: tres hipótesis de trabajo para una política de inmigración a medio y largo plazo”. En Comité Especializado de Inmigración (Ed.), *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, 185-192. Presidencia del Gobierno.
- Junta de Andalucía (2001). *I Plan integral para la inmigración en Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Justicia e Interior.
- Junta de Andalucía (2001). *Plan de Atención Educativa del Alumnado Inmigrante*. Consejería de Educación y Ciencia.
- Márquez, E. y García-Cano, M. (Coords.) (2012). *Educación Intercultural y Comunidades de Aprendizaje. Alianzas, compromisos y resistencias en el escenario escolar andaluz*. La Catarata.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Plan para la integración social de las personas inmigrantes*. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Ministerio del Interior (2000). *Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España (GRECO)*. Ministerio del Interior.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2007). *Plan estratégico de ciudadanía e integración*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Montes, A. (2015). “Aulas ATAL: contexto, revisión histórica y organización actual”. En Junta de Andalucía (Ed.), *La educación intercultural en Andalucía* (9-34). Junta de Andalucía.
- Olmos Alcaraz, A. (2009). *La población inmigrante extranjera y la construcción de la diferencia. Discursos de alteridad en el sistema educativo andaluz*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada.

- Olmos Alcaraz, A. (2015). Análisis crítico de discurso y etnografía: una propuesta metodológica para el estudio de la alteridad con poblaciones migrantes. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, 32, 103-128. <https://doi.org/10.5944/empiria.32.2015.15311>
- Olmos Alcaraz, A. y Contini, P. (2016a). Las ausencias del paradigma intercultural en España en contextos urbanos multiculturales. *Revista mexicana de Sociología*, 4(78), 685-711.
- Olmos Alcaraz, A. y Contini, P. (2016b). Diversidad y cultura: etnografía de las “ausencias” del paradigma intercultural español. El caso de Granada. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 6 (1), 20-49.
- Olmos Alcaraz, A. y Lastres, N. (2018). Transitando por los bordes de la integración. Una aproximación etnográfica a políticas educativas y experiencias escolares de alumnado que desconoce la lengua vehicular de la escuela en Andalucía (España). *Gazeta de Antropología*, 34(1), s/p.
- Ortiz, M. y Bianco, R. (2019). “Construyendo el plurilingüismo en el contexto escolar”. En E. Soriano y V. Caballero (Ed.), *El valor de la educación en una sociedad culturalmente diversa*, 106-112. Editorial Universidad de Almería.
- Padilla, B., Azevedo, J. y Olmos Alcaraz, A. (2015). Superdiversity and conviviality: Exploring frameworks for doing ethnography in Southern European intercultural cities. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 621-35.
- Padilla, B., Olmos Alcaraz, A. y Azevedo, J. (2018). Etnografías de la convivialidad y superdiversidad: reflexiones metodológicas. *Andamios: revista de investigación social*, 36, 15-41. <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.980294>
- Pajares, M. (2000). *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Pasetti, F. y Sánchez-Montijano, E. 2018. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Informe Nacional para España, NIEM⁷. CIDOB.
- Peláez, P. (2018). Estado de la cuestión sobre los derechos de los MENAS en España: entre la protección y el abandono. *RES: Revista de Educación Social*, 27, 48-70.

- Pinyol, G. (2019). Deconstrucción de la política europea de inmigración. *Política Exterior*, 187, 1-5.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research*, 2, 342-386.
- Rodier, C. (2017). Migrantes y refugiados. Respuestas a las inquietudes sociales. Fundació Apip-Acam. hacer editorial.
- Rodríguez, L., Méndez, A y ACOGE (Coord.) (2018). Guía sobre el derecho a la educación de personas de las personas extranjeras mayores de dieciséis años. Federación Andalucía Acoge.
- Salinas, J. (2009). Un viaje a través de la historia de la escolarización de las gitanas y gitanos españoles. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 167-188.
- Sánchez, E. (2019). “La integración de los inmigrantes en España: un proceso multidimensional”. En Comité Especializado de Inmigración (Ed.), *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, 229-236. Presidencia del Gobierno.
- Tubino, F. (2004). “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico” [en línea]. Red Internacional de Estudios Interculturales. Universidad Católica de Chile. Disponible en <www.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/inter_funcional.pdf> [última consulta: 22 de octubre de 2014].
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)de el insurgir, re-existir y re-vivir. *Revista Entre Palabras*, 3-4, 129-56.