

Políticas educativas para la cohesión social

V ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR LA FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN



CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

Comunidad de Madrid



La Suma de Todos

www.madrid.org

*Políticas educativas
para la cohesión social*

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

JULIO CARABAÑA

JOAQUÍN PRATS CUEVAS

JOSÉ MARÍA CONTRERAS MAZARÍO

ANA VEGA GUTIÉRREZ

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

ROBERT COWEN

PIERRE-LOUIS GAUTHIER

DANIELE VIDONI

MASSIMILIANO MASCHERINI

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

FRANCESC RAVENTÓS

JON JUARISTI

*Políticas educativas
para la cohesión social*

V ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN
EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR LA
FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN



DIRECTORES

Miguel Ángel Sancho Gargallo

Mercedes de Esteban Villar



Comunidad de Madrid

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA



Biblioteca Virtual
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
Comunidad de Madrid

COORDINACIÓN EDITORIAL

Mercedes de Esteban Villar

Directora del Instituto de Estudios Educativos y Sociales

Esta versión digital de la obra impresa forma parte de la Biblioteca Virtual de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y las condiciones de su distribución y difusión de encuentran amparadas por el marco legal de la misma.

www.madrid.org/edupubli

edupubli@madrid.org

Tirada: 1.000 ejemplares

Edición: 06/2008

© De esta edición:

Comunidad de Madrid

Consejería de Educación, 2008

Alcalá, 32, 28014 Madrid

Tel.: 91 720 05 64. Fax: 91 720 05 68

www.madrid.org/edupubli

edupubli@madrid.org

© De los textos, cada uno de sus autores

Preimpresión e impresión: B.O.C.M.

D.L.: M-28.521-2008

I.S.B.N.: 978-84-451-3157-2

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

Prólogo

ALICIA DELIBES LINIERS 11

Viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR 15

I. COHESIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN

La educación de los ciudadanos en la sociedad pluralista

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA 23

*La cohesión social en la Unión Europea
como elemento definitorio del modelo*

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA 37

La cohesión social como desafío

JULIO CARABAÑA 45

*Los sistemas educativos europeos:
variedad de caminos para conseguir los mismos objetivos*

JOAQUÍN PRATS CUEVAS 57

II. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO PARA LA COHESIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

*La legislación europea para la integración social
en el ámbito de la educación*

JOSÉ MARÍA CONTRERAS MAZARÍO 67

*Derecho a la identidad cultural-religiosa
e integración de las minorías*

ANA VEGA GUTIÉRREZ 127

La vertiente más social (y menos territorial) del principio de solidaridad en materia educativa: el binomio escuela e inmigración

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO 205

III. MODELOS EUROPEOS PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Formas de inclusión: de la igualdad de oportunidades educativas a una educación eficaz y eficiente

ROBERT COWEN 221

El sistema educativo francés: igualdad y equilibrio social

PIERRE-LOUIS GAUTHIER 247

Propuestas para medir la cohesión social europea a través de sus sistemas educativos

DANIELE VIDONI

MASSIMILIANO MASCHERINI 281

La Educación Pública Prioritaria de la Comunidad de Madrid y el reto de la integración de la población socialmente desfavorecida

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ 319

Nuevas perspectivas de futuro para la cohesión social en los sistemas educativos europeos: propuestas y posibles soluciones

FRANCESC RAVENTÓS 353

IV. LA “BUENA CONVIVENCIA” PLURALISTA

La “buena convivencia” pluralista

JON JUARISTI 365

PRÓLOGO Y PRESENTACIÓN

Prólogo

ALICIA DELIBES LINIERS

Viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid

Este libro —*Políticas educativas para la cohesión social*— recoge las reflexiones de varios expertos en educación sobre el modo en que las distintas políticas educativas condicionan el acceso a la educación de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones; o, dicho de otro modo son: cómo contribuyen dichas políticas educativas a una auténtica igualdad de oportunidades.

Con el desarrollo económico de los años sesenta surgió en Occidente la necesidad de extender la educación a amplios sectores de la sociedad, y todos los países debieron afrontar lo que ha dado en llamarse la democratización de la enseñanza, esto es, la adaptación de sus sistemas educativos a una nueva situación social.

El fenómeno de la inmigración ha hecho que en las últimas décadas el llamado Primer Mundo se haya visto en la necesidad de ir incorporando alumnos procedentes de países con sistemas educativos muy diferentes. De ahí que nos planteemos la pregunta de si las políticas educativas que se han seguido en los distintos países occidentales han sido las más convenientes para integrar a los hijos de inmigrantes y ofrecerles la oportunidad de mejorar las condiciones de vida de sus padres.

Las leyes educativas promulgadas en los años setenta en la mayor parte de la Europa occidental impusieron el modelo defendido por los partidos socialistas y, en general, por todos los sindicatos de izquierdas después de la Segunda Guerra Mundial: la escuela única o unificada, la cual rompía con la tradicional división entre enseñanza primaria y secundaria y establecía una larga y unificada

enseñanza básica obligatoria. Los defensores de la escuela unificada creían que sólo se podía lograr la igualdad real de los ciudadanos si todos recibían la misma educación, lo que les llevaba a proponer la supresión de la enseñanza media y un sistema escolar único desde la primaria hasta la Universidad.

Era necesario un nuevo modelo de escuela capaz de acoger a toda la población: la segunda enseñanza no podía continuar siendo un privilegio de los más ricos o de las clases más cultas. Es cierto que se podía haber ofrecido una enseñanza secundaria obligatoria con distintas opciones; sin embargo, en casi todo Occidente —salvo en Alemania y en algún otro país, como Luxemburgo, de influencia alemana— prevaleció el modelo de la izquierda y se optó por la escuela unificada.

En Francia, y bajo la denominación de *collège unique*, la escuela unificada hasta los 15 años se creó por ley en 1975. En Suecia la escuela única, impuesta por los socialdemócratas en 1975, ofrece una misma enseñanza desde primaria hasta la Universidad, mientras que en Inglaterra fue implantada con el nombre de *Comprehensive School* por los laboristas en 1976. En España, si bien la Ley General de Educación de 1970 ya estaba inspirada en este modelo, la escuela unificada —con los mismos programas para todos los escolares desde los 6 a los 16 años— no llegó a implantarse hasta 1990 con la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE).

Para indignación de los partidarios de la escuela única, Alemania y otros países bajo su influencia cultural —como Luxemburgo— se han resistido a las presiones de los socialdemócratas europeos y han mantenido hasta hoy la separación de los escolares a partir de los 12 años en tres modelos diferentes de centros educativos —*Gymnasium*, *Realschule* y *Hauptschule*—: una separación que se efectúa de acuerdo con los deseos, capacidades y resultados académicos de los alumnos al terminar la educación primaria. Los pedagogos progresistas siempre han criticado este sistema “segregador” alemán por considerarlo un atentado contra la igualdad.

En 1988, antes de que el Gobierno socialista de Felipe González elaborara la LOGSE, en el Reino Unido el Gobierno de Margaret Thatcher promulgó la Education Reform Act. Se trataba de una ley que pretendía paliar los efectos negativos de las *Comprehensive Schools*. La ley

de Thatcher introdujo también el *National Curriculum*, en el que quedaban claramente especificados los contenidos que los alumnos debían aprender y se establecía un sistema riguroso de evaluaciones a lo largo de la enseñanza obligatoria.

Sin embargo, el gran golpe a la escuela comprensiva vino de la mano de Tony Blair en el año 2001, cuando al iniciar su segundo mandato llegó a declarar que, a pesar del idealismo que había acompañado la creación de las *Comprehensive Schools*, solamente una minoría de alumnos había conseguido resultados aceptables; y añadía: “Ha llegado la hora de poner fin a la comprensividad que ha hecho fracasar a muchos escolares durante 35 años”.

Existen datos suficientes que permiten poner en duda que ese modelo de escuela única e integradora en la que, en nombre de la equidad, se renuncia a la exigencia, al mérito y al esfuerzo, sea el más apropiado para la integración del alumnado inmigrante. Demasiados alumnos —como decía Tony Blair— han fracasado en sus estudios; y los alumnos que fracasan suelen ser los hijos de familias más desfavorecidas. Una escuela que no instruye, que no exige, impide que mejoren su situación social aquellos que, para hacerlo, cuentan tan sólo con su esfuerzo y sus capacidades.

España afronta la integración de la primera generación de inmigrantes y debe aprender de los errores que otros países reconocen haber cometido. No es aceptable que, por dogmatismos ideológicos, se niegue la ineficacia de un sistema educativo que otros ya han denunciado. Las políticas educativas que favorecen la igualdad real de oportunidades son aquéllas encaminadas a dar a cada individuo la formación que mejor le permita desarrollar todas sus capacidades y satisfacer sus expectativas.

Cada vez son más los países occidentales que se preguntan sobre la eficacia de sus políticas educativas y reconocen la necesidad de mejorar los resultados de sus sistemas de enseñanza. Este nuevo libro —quinto de la colección “Encuentros sobre Educación en El Escorial”—, cuya edición ha coordinado la Fundación Europea Sociedad y Educación, constituye sin duda una valiosa aportación para el análisis.

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

Presidente de la Fundación Europea Sociedad y Educación

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

Instituto de Estudios Educativos y Sociales

La Fundación Europea Sociedad y Educación, gracias a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, ha dispuesto de una nueva oportunidad para proponer a la sociedad una línea de reflexión en este libro, fruto de la convocatoria de un curso de verano celebrado en El Escorial en julio de 2007. El título escogido para estos V Encuentros responde a un compromiso y a un desafío.

Con respecto al primero, Sociedad y Educación asume, en sus objetivos fundacionales, el reto de compartir con la comunidad educativa y los agentes sociales una decidida implicación en la mejora de la calidad de la educación. Aunque no le corresponde a ella directamente desarrollar las medidas y reformas necesarias para hacer de nuestro sistema educativo el motor que permita “convertir nuestra economía, basada en el conocimiento, en la más dinámica y competitiva del mundo” —según la estrategia señalada en la Agenda de Lisboa—, sí está afectada por su vocación de situar la educación en el centro de la agenda política como elemento de desarrollo y progreso de la sociedad española.

Además, si bien es cierto que la calidad de la educación en condiciones de equidad y libertad constituye un eje permanente de los trabajos de Sociedad y Educación, no lo es menos que algunas de sus consecuencias, tales como la garantía de una mejor empleabilidad y la cohesión social, orientan sus proyectos de investigación, sus

informes a escala nacional e internacional, sus recomendaciones a los agentes educativos, sus foros y las redes creadas para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

El desafío estriba en aceptar el reto que supone para nuestros sistemas educativos el pluralismo, la integración, la cohesión social y el respeto a la diversidad. Nuestra Fundación trabaja sobre el patrimonio de los valores conquistados en la civilización occidental y sin concesiones al relativismo cultural bajo el pretexto de una ciudadanía “nominal”, instalada cómodamente en una tolerancia que no garantiza *per se* la inclusión, si no hay un compromiso personal de asunción de derechos y deberes cívicos.

El debate sobre la educación está en el primer plano de la agenda política, en España y en muchos países de la Unión Europea. En la raíz del mismo subsisten todavía modelos ideológicos y concepciones sustancialmente diversas acerca del modo en que deben diseñarse las políticas educativas. En ocasiones, y según los principios que los sostienen, las fracturas y la falta de entendimiento se hacen patentes sin apenas vislumbrar soluciones de consenso. Todos, sin embargo, coinciden en el papel de la educación como elemento indispensable para el desarrollo integral de la persona, para garantizar la cohesión social y procurar la justicia y el bien común. A menudo, empecinamientos dogmáticos y posiciones excluyentes impiden la búsqueda de decisiones conjuntas para alcanzar ese fin, así como una mirada objetiva sobre el alcance de experiencias reformistas incoadas por algunos de los países de nuestro entorno, sometidas sobradamente a evaluación y control, que pudieran servir de paradigma para los cambios pendientes en nuestro país.

En repetidas ocasiones, Sociedad y Educación ha denunciado la permanente conflictividad que generan concepciones radicales del reparto de responsabilidades entre el Estado —con atribuciones explícitas reconocidas en el artículo 27 de la Constitución Española— y la iniciativa social, que también está legitimada para articular las demandas de los padres y madres con respecto al tipo de educación que pretenden para sus hijos. Tales posiciones suponen una interpretación parcial de nuestra legislación en materia de enseñanza donde todos tienen cabida, excepto aquellos que preconizan monopolios en materia educativa, sean de uno u otro tipo. A todos

incumbe resolver las naturales tensiones que se producen entre eficiencia y equidad —ambas exigen recíprocamente planteamientos a medio y largo plazo—, establecer estrategias de aprendizaje permanente que otorguen al sistema educativo flexibilidad, adaptabilidad y accesibilidad, una atención preferente en los niveles más básicos y, también, una cultura que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas, donde la evaluación está llamada a convertirse en un instrumento de mejora de la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

A la luz de la diversidad que caracteriza el tejido social y la heterogeneidad creciente de nuestras aulas, una de las cuestiones fundamentales —más allá de la fractura ideológica que afecta en ocasiones al debate educativo— radica en tomar conciencia de la importancia de la educación como mecanismo de cohesión de la sociedad. De ahí el interés en hacer de nuestras escuelas, columna vertebral de nuestro sistema educativo, un espacio para la integración y la inclusión en condiciones justas e iguales para todos. Bajo la perspectiva del pluralismo, principio reconocido en nuestro máximo ordenamiento y manifestación del reconocimiento del valor otorgado a la diversidad, se impone a la educación la necesidad de arbitrar mecanismos que contribuyan al “vivir juntos” en la diferencia y contando con las diferencias.

El hilo conductor de este libro, a partir del planteamiento interdisciplinar que presidió el diseño del curso que se organizó en su día, refleja una cuestión latente en el conjunto de los artículos que lo componen: ¿cómo se consigue la cohesión desde el reconocimiento recíproco?

Las políticas de integración están en el corazón de las estrategias de la Unión Europea ya que todos los Estados miembros se enfrentan a desafíos comunes: la variación demográfica debida a la movilidad y, sobre todo, a la inmigración; la diversidad étnica y cultural, y la individualización de los valores que dificulta conceder una autoridad moral a los principios y hábitos cívicos que conforman la ciudadanía europea, cuyo sustrato es el desarrollo de una cultura de los derechos humanos. Estas condiciones, intrínsecamente unidas al desarrollo y manifestación del pluralismo, hacen de éste una realidad que hay que atender y que afecta a toda nuestra estructura

social. La educación también tiene que aprender a interpretarlo y asumir una tarea esencial al servicio de las políticas de solidaridad por disponer de la capacidad suficiente y necesaria que permita compensar las desigualdades.

Los autores de este libro abren en estas páginas un abanico de aspectos que contribuirán a esclarecer algo más el diagnóstico de nuestro sistema educativo y el modo en que éste es capaz de interpretar y generar soluciones en un escenario social cambiante, parte de cuya complejidad también contribuyen a desentrañar. Sociedad y Educación agradece a todos ellos muy sinceramente sus artículos y el esfuerzo de abordar con rigor académico una cuestión de naturaleza compleja, que queda enriquecida por la complementariedad que resulta de su diferente procedencia académica e intelectual.

Nuestra Fundación pone una vez más a disposición de sus lectores una nueva herramienta de consulta al servicio del análisis socioeducativo, con el fin de generar un espacio abierto a la reflexión donde quepan consideraciones de carácter filosófico, sociológico, económico y jurídico-político, como modo propio de considerar el hecho “poliédrico” de la educación. Desde hace varios años, Sociedad y Educación mantiene la necesidad de coordinar las políticas públicas para dar soluciones intersectoriales a los problemas o disfunciones de los sistemas educativos. La cooperación estrecha con las políticas sociales y económicas, la participación de la comunidad educativa y la coordinación entre las Administraciones nacional, autonómica y las corporaciones locales, serán una manifestación de haber asignado un enfoque estratégico a la educación como factor de competitividad, inclusión y progreso social.

Esta asociación de intereses en beneficio de la educación ha sido una constante en la línea de actuación de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, reflejada en esta colección, que ahora presenta su quinto ejemplar de la serie. Por ello, la Fundación Europea Sociedad y Educación agradece especialmente a su Consejera, Lucía Figar, y a todo su equipo, especialmente a Alicia Delibes, Viceconsejera de Educación, el que hayan aceptado emplear la posición europea de Sociedad y Educación, su red de investigadores y el patrimonio de sus áreas de análisis, para poner de manifiesto el compromiso adquirido por su departamento con la mejora de la calidad

y con la aproximación al debate que la hace posible, desde la pluralidad, el respeto a las diferentes sensibilidades y la amplia participación de los actores educativos y sociales.

Al equipo que hace posible la organización de los cursos, tanto a la Universidad Complutense, que nos acoge en El Escorial cada verano y, en particular, a la imprescindible colaboración y buen hacer del Departamento de Publicaciones de la Comunidad de Madrid, que incluye esta colección en su acervo editorial, no nos queda sino agradecerles también la confianza depositada en la Fundación Europea Sociedad y Educación para contribuir en esta ocasión a la reflexión sobre la cohesión social, principio orientador de la construcción europea a cuyo patrimonio de valores servimos todos a través de la educación.

I

COHESIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN

La educación de los ciudadanos en la sociedad pluralista

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA

Catedrático de Filosofía del Derecho

Universidad de La Coruña

Quizá convendría comenzar estas reflexiones con algo parecido a una autocrítica en relación con el título, dado que en la elección del mismo parte de la responsabilidad —si acaso compartida— recae sobre mí. Lo cierto es que los términos empleados —educación, ciudadano, sociedad pluralista— son de suyo bastante significativos. Podríamos, si se prefiere, sustituir fácilmente “educación” por “formación”; pero, si habláramos de “personas” en lugar de “ciudadanos”, añadiríamos al título un sentido más amplio: al fin y al cabo, la ciudadanía es una condición de la persona, y ésta, una realidad más radical y básica. “Sociedad pluralista”, por su parte, vendría a funcionar como sinónimo de “sociedad abierta o liberal”, aunque el concepto de “pluralismo” aludiría a algo más concreto, como es el hecho de tratarse de un aspecto de una sociedad libre y democrática.

En cualquier caso, nunca se puede dejar de encarecer la importancia del asunto que nos ocupa. Cuando en las encuestas de opinión se pregunta a los españoles por sus preocupaciones más acuciantes, pocas veces o nunca ocupa la educación uno de los primeros puestos. Quizá aparezcan el paro o el terrorismo, acaso la inmigración; pero nunca la educación. Lo que resulta no sólo curioso, ya que la raíz de muchas de esas preocupaciones se encuentra en la educación, sino también alarmante, pues, así como la economía constituye lo más básico, en cuanto que nos proporciona los medios para hacer cosas —incluidas las más elevadas o espirituales—, la

educación sería algo así como la economía del espíritu. Y si los recursos educativos no funcionan correctamente, si no se forma adecuadamente a las personas, todo lo demás irá, necesariamente, a la deriva.

El título de esta intervención alude a la educación desde la perspectiva de una sociedad pluralista; de una sociedad, como la nuestra, que —cuando menos— recibe el calificativo de multicultural y va además camino de serlo aún más en el futuro, pues en ella conviven personas procedentes de diferentes culturas y con distintas convicciones —sobre todo— morales y religiosas.

Para entrar en materia, y con la advertencia previa de que no es mi intención ofrecer soluciones, sino más bien plantear problemas, cabría preguntar: ¿qué pautas puede seguir la educación en una sociedad de este tipo?

A mi juicio, en nuestro tiempo, los debates —sobre todo los de naturaleza moral, y, en definitiva, los que se refieren a realidades como la educación, que contienen un sustrato moral— adolecen de algunas deficiencias graves, de las que muchas veces no somos conscientes. Y es que en los debates en los que participamos partimos de convicciones y de concepciones acerca de la realidad, del mundo y de la persona, no ya distintas —lo cual sería perfectamente compatible con el pluralismo—, no ya ni siquiera opuestas, sino inconmensurables entre sí, es decir, imposibles de comparar porque carecen de un término de comparación común.

Si esto es así, sólo puede establecerse un verdadero debate cuando a los que intervienen en él se les presuponen ciertos principios compartidos; para empezar, y por supuesto, el del lenguaje. Lo cual —se podría objetar— no es exactamente cierto, porque, aun pensando de maneras muy distintas, todos estamos de acuerdo en ciertos principios, como pueden ser la validez de los principios democráticos, la idea de tolerancia o los derechos humanos. Por razones que no es el momento de explicitar, no comparto esta opinión —que quiere ser tranquilizadora—, pues lo cierto es que no entendemos lo mismo por democracia, por derechos humanos e incluso por tolerancia; y así es frecuente que en los debates actuales, personas que parten de presupuestos filosóficos, religiosos o morales muy distintos no hablen de lo mismo, pues los términos que

emplean poseen significados diferentes para cada interlocutor. Aun así, asumamos que de alguna manera hay que entenderse y continuemos con el asunto que ahora nos ocupa.

La otra característica de los debates de nuestro tiempo es la primacía o el abuso de la cuestión de los derechos, por una parte, y la omisión de los deberes, por otra. De hecho, se suele ignorar ese aspecto —aparentemente más antipático, pero imprescindible— de los deberes, olvidando que sin los correlativos deberes los derechos ni existen ni se pueden garantizar. Hablamos, por ejemplo —y está muy bien—, del derecho a la educación y de su titularidad, pero ¡qué poco nos ocupamos del deber de educarse! Lo deseable sería no limitarse a reivindicar el derecho a la educación, sino también el deber de la educación: un deber de cada uno, un deber de los padres para con los hijos, un deber garantizado por las instituciones y los Poderes Públicos.

Y, por abordar este tema desde una perspectiva de cierta actualidad, comenzaré por remitirme al artículo 27 de la Constitución Española, que regula el derecho a la educación, y más concretamente aún, al apartado 3: “Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos [se entiende, los menores] reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Aparentemente, la formulación del apartado confiere poder o facultad al Estado y a los Poderes Públicos, y así es, pues el empleo del presente ha de entenderse aquí en cierto modo como imperativo: “deben garantizar” o “garantizarán”. Pero, a pesar de enunciarse positivamente, se trata, en cierta medida, de una restricción; o, si se quiere, de una facultad de actuar, aunque inhibiéndose también. Lo que, en otras palabras, viene a decir es que el Estado no tiene confesión religiosa propia ni ideología propia, por lo que, en principio, carece de competencia, es decir, ni tiene el derecho de educar a los ciudadanos, ni tampoco se lo atribuye la Constitución.

Por primera vez nos topamos aquí con esa noción de pluralismo que aparecía en el título de estas reflexiones: si cada padre tiene derecho a educar a sus hijos de acuerdo con sus convicciones religiosas o morales, y ese derecho se respeta, habrá pluralismo en la medida en que esas convicciones sean distintas de acuerdo con las

ideas de cada padre; y habrá un pluralismo cada vez mayor si aceptamos —y ello es evidente— que vivimos en una sociedad crecientemente multicultural.

¿Existe algún límite para el ejercicio de este derecho? ¿Tiene cada padre el derecho a educar a sus hijos con arreglo a los principios que crea convenientes, sin ninguna limitación? No. De hecho existe un límite impuesto por la Constitución; aunque haya que aclarar que, a mi juicio, ese límite no es el contenido de la propia Constitución: si cualquier centro docente, cualquier profesor o cualquier padre estuviese obligado a enseñar necesariamente todo aquello que no entre en colisión con la Constitución, entonces cualquier reforma de la misma carecería de sentido, sería imposible. Es necesario, pues, que la Constitución pueda ser criticada, aunque —por otro lado— también haya de ser acatada. Lo que habrá que prohibir o impedir es que el sistema educativo vulnere la Constitución, o que ésta se incumpla como norma jurídica suprema, pero no que sea criticada. Criticar la Constitución no significa necesariamente incumplirla. Es más, la propia Constitución establece como principio la libertad de crítica y la libertad de expresión. Como en su día bien dijo Gabriel Cisneros, uno de los padres de la Constitución, ésta no es un tabú intocable, pero tampoco un *kleenex* que se usa y se tira según las conveniencias del momento.

En este contexto, me voy a permitir una concesión a la actualidad para apuntar algunas consideraciones acerca de un tema tan polémico —y tan relacionado con el que nos ocupa— como es el referido a la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Para quienes la defienden, es competencia del Estado garantizar, al menos, un mínimo común denominador cívico o educativo de los ciudadanos, que vendría dado por esa asignatura; y, a partir de ese mínimo, sería decisión de los padres ampliar a un máximo o bien complementarlo con otros contenidos. Sus detractores, por el contrario, consideran que, bajo ese planteamiento aparentemente razonable, se oculta la transgresión del derecho de los padres a decidir la educación religiosa y moral que reciben sus hijos, en la medida en que una asignatura de esa naturaleza tendría necesariamente no ya un fundamento moral, sino cierto contenido moral concreto, que se presentaría como obligatorio para todos los ciudadanos; el cual es fijado por los

poderes políticos y la mayoría parlamentaria; o, si se prefiere, por el Gobierno.

En mi opinión, es natural que la cuestión haya suscitado polémica; sobre todo si se contempla desde una perspectiva liberal, parece discutible que sea competencia del Estado incorporar al currículo una asignatura de esta naturaleza. Habría que distinguir, cuando menos, entre el planteamiento general de la asignatura y el eventual contenido concreto que se le quiera dar; evidentemente, una cosa es plantearla como una especie de educación, más o menos cívica, algo así como una explicación de la Constitución y de sus valores y principios fundamentales, y otra muy distinta dotarla de un cierto matiz de adoctrinamiento moral, presentando determinados valores morales como obligatorios para todos, lo que sí vulneraría el apartado 3 del artículo 27 de la Constitución, que hemos mencionado antes.

Se podría argumentar que otros países democráticos y liberales cuentan ya con asignaturas de este tipo. Bien, éste podría ser un dato que habría que tener en cuenta. Pero, a mi juicio, el problema estaba en el hecho de que no se haya podido conseguir un acuerdo entre los principales partidos políticos sobre esta materia; en el hecho de que su aprobación haya obtenido solamente una exigua mayoría parlamentaria. Se da el caso, además, de que el programa electoral del partido en el Gobierno no incluía de antemano una transformación moral de la magnitud de la que se pretende emprender. A todo lo cual se une la sospecha de algunos de que quizá no se estuviera actuando de buena fe. Tal vez se pueda objetar también que la intención del Gobierno no es la de establecer una moral obligatoria, pero lo cierto es que cuesta creer que una asignatura con ese fondo educativo tan básico no se sustente en principios morales: por lo menos para mí, eso es algo imposible.

Prescindiendo de otros posibles argumentos, y al margen de las convicciones —no necesariamente religiosas— que cada uno tenga, el hecho es que ni el Estado ni ninguna mayoría parlamentaria son competentes para determinar qué está bien o qué está mal en el orden moral. Y con la asignatura de Educación para la Ciudadanía se podría caer en la tentación, sobre todo si sus contenidos son, como parece cierto, de determinada naturaleza moral, de tomar ese camino y romper así el pluralismo consagrado por la Constitución.

Un pluralismo sobre cuya importancia la Constitución no deja lugar a dudas, ya que lo sitúa junto a otros valores del ámbito jurídico tan fundamentales como la libertad, la igualdad y la justicia. Y lo hace —a mi juicio— pecando de cierto exceso; entre otras razones, porque el pluralismo político tiene que ver con la libertad política y con la democracia misma, mientras que el pluralismo religioso es una consecuencia de la libertad del hombre para adherirse a cualquier confesión religiosa que estime oportuna o para mantener distintas convicciones morales. Es decir, el pluralismo no es de suyo un bien absoluto, sino una consecuencia de la libertad y de la democracia.

¿Y es bueno el pluralismo en cuestiones morales? Respecto a este tema no tengo más remedio que declararme neutral: no me parece de suyo ni absolutamente bueno, ni absolutamente malo; creo que es un bien en la medida en que está derivado de un bien o es una consecuencia, casi necesaria o inevitable, de él. El hecho de no existir acuerdo en la valoración moral de ciertas conductas no es, a mi juicio, algo bueno en sí mismo, como tampoco algo malo. Si no hubiera unanimidad en la condena moral de la tortura, por ejemplo, el pluralismo no podría ser considerado un bien; por otro lado, tampoco consideraría, por mi parte, un bien la existencia de una sociedad parecida a una termitera, en la que todos pensáramos lo mismo, viviéramos del mismo modo y nos gustaran las mismas cosas. Lo cierto es que, mientras propongamos casos límite, la unanimidad será algo fácil de lograr; el problema está en dónde terminan esos límites y a partir de dónde el pluralismo es algo razonable.

Muchas veces se insiste en el valor positivo del disenso y del pluralismo en las sociedades democráticas, algo contra lo que pocos se mostrarían en contra; sin embargo, sin un acuerdo fundamental en torno a algunas cuestiones —aun admitiendo la dificultad de precisar cuáles sean éstas—, sin un consenso básico, no hay sociedad: sólo disociedad y caos.

¿Qué podemos decir respecto al pluralismo cultural y a las sociedades cada vez más multiculturales en las que existimos? Sociedades en las que convivimos personas de diferentes principios y valores morales, religiosos, etc. ¿Cómo resolver los problemas que de ahí se van a derivar, e incluso los que se derivan, de hecho, ya?

No me voy a referir a los bienes. Sólo apuntaré que sí considero un bien la inmigración o la convivencia entre culturas; que el mestizaje, incluso desde el punto de vista estético, artístico y cultural, es un bien; que son un bien las relaciones entre personas de diferentes culturas. No niego ninguno de estos bienes, al contrario. Pero también creo que estaríamos negando lo evidente si no reconociéramos que puede haber problemas a la hora de armonizar las relaciones entre esos grupos y personas. Y, aun a riesgo de simplificar bastante las cosas, cabe afirmar que los problemas que se derivan del multiculturalismo o de la convivencia entre culturas se pueden resolver mediante los tres procedimientos o respuestas básicas que me propongo exponer a continuación.

La primera de ellas entraña la aceptación de la convivencia entre culturas, pero procurando siempre la *asimilación* por parte de la sociedad de acogida. Se trata, en definitiva, de que quien pertenece a otra cultura abandone cuanto antes las prácticas opuestas a las de la sociedad en la que vive y practique su religión o su moral sólo en la medida en que éstas no choquen con las convicciones generales, de modo que se pueda alcanzar lo antes posible un consenso básico. Una solución —a mi juicio— difícilmente conciliable con el reconocimiento del derecho de las personas (y digo *de las personas*, porque pienso que los grupos no tienen, propiamente, derechos) a practicar su religión y a seguir sus pautas culturales: su forma de vestir, de alimentarse, de mantener sus relaciones familiares de acuerdo con una tradición propia, etc. La pregunta que se plantea es: ¿entraña este procedimiento una política educativa con derecho a imponer a quien viene de fuera la educación en los valores del país de acogida? En cierta medida, la polémica suscitada en Francia en torno al uso del velo islámico en los centros docentes respondería —al menos en parte— a una política en favor de la adopción de los valores o principios republicanos por parte de quienes deseen vivir establemente en Francia.

La denominación que suelo emplear para la segunda posible respuesta a los problemas de convivencia —la solución *multicultural* o *multiculturalista*— ha sido en más de una ocasión blanco de las críticas. Hay quien afirma que el uso más extendido del término “multicultural” no le otorga el mismo significado que le concedo

aquí, lo cual puede dar lugar a confusión. Sin embargo, no importa tanto el término como el contenido que bajo él se alberga. La solución multicultural defiende la máxima tolerancia posible —una tolerancia casi absoluta— en la convivencia entre culturas, de tal manera que cada persona tendría derecho a vivir según sus propias pautas culturales, incluso cuando esas pautas culturales fueran hostiles a la sociedad democrática, la cual debe defender el disenso; habrá, pues, que tolerar cualquier práctica, por diferente o aberrante que ésta pueda parecer a la mayoría. Con todo, es inevitable que hasta los más acérrimos partidarios de esta solución se vean obligados a poner algún límite. Seguramente los sacrificios humanos o la mutilación ritual de adolescentes, le parecerían a la mayoría lo suficientemente aberrantes como para proscribirlos. No obstante, una postura multiculturalista plenamente coherente debería llevar a tolerarlos.

En mi opinión, los males de esta solución multicultural no radican tanto en la obligación de tolerar prácticas que nos parezcan aberrantes (que, en cierto modo, a eso lleva la tolerancia), como en la posibilidad de que conduzca a la disgregación social, a la marginación y a la creación de guetos, pues en tal caso ya no estaríamos hablando de *una* sociedad multicultural, sino de una sociedad fragmentada o dividida en compartimentos estancos y mutuamente hostiles que casi no logran entenderse entre sí (porque, como decíamos al principio, debaten desde posiciones inconmensurables); de una sociedad, en definitiva, que está dejando de serlo. Por lo que se refiere al ámbito educativo, esta postura exige la tolerancia ante una educación con arreglo a determinados principios, aun en el caso de que éstos nos parezcan extravagantes o inmorales. Es inevitable que surja la pregunta: ¿aunque prediquen la destrucción de nuestras propias sociedades? Es en este punto donde empiezan los matices por parte de los defensores de esta segunda solución.

Aun cuando el recurso al centrismo siempre pueda parecer la solución más fácil, en algunas cuestiones —no en todas— no hay más remedio que invocar el término medio. Y, en este sentido, la posición más razonable respecto a este problema es la defensa de la *integración*. Una postura que no lleva ni a la asimilación ni a la aculturación forzosa; que no entraña una cierta arrogancia o superioridad sobre la “otra” cultura, pero que tampoco renuncia a la defensa

de determinados principios que, en ningún caso, pueden ser postergados o vulnerados.

¿Cómo se articula esta solución? Sin querer entrar en casuística, si una vez más acudimos al artículo 3 de nuestra Constitución, que garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que crean más conveniente, ¿qué ocurre con el principio de la igualdad entre los sexos? ¿Hemos de tolerar una escuela que enseñe la desigualdad entre varones y mujeres desde el punto de vista jurídico, de la dignidad y de la función social; de los derechos, en definitiva? Conflictos como éste pueden derivar hacia situaciones tan curiosas como la defensa por parte de muchos progresistas de posiciones que, cuando son sostenidas por los que ellos llaman “reaccionarios” domésticos, reciben el calificativo de intolerables, y sobre las que pesa el respeto más absoluto en caso de ser defendidas por reaccionarios “foráneos”. Como principio general —y sé que esto no es decir mucho—, en cuestiones como ésta, el beneficio de la duda debería existir siempre en favor de quien defienda la libertad; mientras que la carga de la prueba habría de pesar más bien sobre quien crea que el Estado y los Poderes Públicos tienen competencia para intervenir. En definitiva, sólo razones de orden público o razones morales y jurídicas *muy graves* justificarían limitar el derecho de los padres a educar a sus hijos como quieran.

Desde una perspectiva filosófica, creo que la forma de plantear las relaciones entre las culturas depende en buena parte de la postura que se adopte acerca del universalismo moral, es decir, acerca de si existen o no unas pautas morales universales que, de algún modo, se pueden conocer y contrastar. Cuando la respuesta a esta pregunta es negativa, sólo cabe la solución multicultural. Pero, si admitimos que hay ciertas formas básicas de lo humano que son comunes, y que la diversidad no llega hasta el extremo de romper la unidad de la especie; y si esa unidad de la especie lleva al menos a postular la existencia de ciertas necesidades básicas que todos los hombres sentimos, ¿no estaremos entonces próximos a ese universalismo moral implícito en textos como los de Platón, o a ciertas posiciones más moderadas de la filosofía moral contemporánea que —sin asumir el dogmatismo de la solución platónica de un único ideal de hombre— son hostiles al nihilismo moral o a la asunción de la pura arbitrariedad?

En este sentido, es pertinente mencionar, sin ir más lejos, el perspectivismo o doctrina de la perspectiva formulada por Ortega y Gasset, a partir —en buena medida— de las ideas del gran filósofo alemán Max Scheler. El perspectivismo no entraña necesariamente el relativismo, ni afirma que la realidad en general y la realidad moral en particular sean como a cada uno le venga en gana, o como cada uno las perciba —probablemente, ni siquiera el buen relativista llegue a pensar así—. No. La realidad —dice el perspectivismo— existe independiente de mí; el hecho de que yo no pueda conocerla tal como es, no puede llevar a negar la existencia de realidades objetivas y universales, de las que nosotros sólo tenemos una visión parcial, limitada y personal. Mi perspectiva lo es de una realidad que es en sí, que existe independientemente de mí. De hecho, lo que nos han enseñado el idealismo y la filosofía moderna es que no podemos conocer la realidad absoluta en sí, pero no que ésta no exista.

A mi juicio, esta idea perspectivista puede ser de amplia y fértil aplicación en el ámbito educativo, y ayudarnos a comprender que no se puede aspirar a una educación perfecta o absoluta cuyos principios —ni siquiera los de Educación para la Ciudadanía— sean universales y a los cuales todos debamos someternos; y, al mismo tiempo, puede ayudarnos a comprender también que no vale cualquier cosa. De este modo, las culturas se perfilan como puntos de vista, como perspectivas de una realidad común que es la que permite que podamos entendernos, porque si fuéramos defensores de posiciones totalmente inconmensurables entre sí, entonces no cabría el entendimiento. Así, hay cosas (la mutilación de adolescentes o la discriminación entre sexos) cuya existencia somos capaces de entender, aunque no las compartamos; cosas para las que, incluso aunque careciéramos de argumentos que oponer, seguiríamos teniendo el derecho a decir: aquí no.

En efecto, el argumento de la reciprocidad es uno de los que con mayor frecuencia se suelen esgrimir, especialmente cuando se plantea el —llamémoslo así— conflicto entre Occidente y el Islam: un argumento, en mi opinión, muy atendible, sobre todo si se tiene en cuenta que las relaciones de reciprocidad se mantienen entre Gobiernos y Estados, perfectamente distinguibles unos y otros por los principios culturales que asumen y defienden. Por otra parte,

nuestra ventaja moral —en este caso, al menos— estriba en que no tenemos por qué abdicar de nuestros principios ni dejar de ponerlos en práctica sólo porque los demás no lo hagan. El que en otras culturas u otros territorios no se respete la libertad religiosa —pongamos por caso— nunca debería llevarnos a prescindir de un principio que, según nuestro criterio, estimamos de validez general. He de decir que no comparto ese temor —a veces tan extendido— por la supervivencia de nuestra sociedad frente a la llegada de inmigrantes, ni siquiera como consecuencia de la asunción de principios multiculturalistas. En mi opinión, el mayor peligro al que se enfrentan tanto nuestra sociedad como nuestra forma de educación y de vida no procede de una invasión externa de los bárbaros, sino de eso que algún pensador ha dado en llamar la “barbarie interior” que alienta en el seno mismo de nuestras sociedades.

No quisiera concluir mi intervención sin compartir antes algunas reflexiones en torno al papel del Estado en la educación y a las relaciones entre la democracia liberal —no conozco otra, en principio— y la educación liberal. Y me parece que, para abordar esta cuestión, es imprescindible distinguir los tres significados que encierra el término “educación”.

Uno de ellos es el de la instrucción, esto es, el conocimiento de las materias necesarias para desenvolverse en la vida y la sociedad. ¿Tiene el Estado competencia sobre este aspecto? Parece que sí; creo que no existe inconveniente alguno para que el Estado se encargue de garantizar la buena instrucción de sus ciudadanos —obviamente, sin convertirse él mismo, necesariamente, en instructor—. La segunda acepción, por su parte, se refiere a las buenas maneras o urbanidad, de la que el Estado puede legítimamente preocuparse, siempre y cuando no se erija en dictador de algo que enseña, entre otras cosas, a ser un buen ciudadano.

Pero ¿qué ocurre con la educación en su sentido profundo, en su significado de “formación” de la persona? La tesis que me propongo defender es la de que el Estado carece de competencia en esta materia. Y para apoyarla podría invocar la autoridad de un pensador tan claramente agnóstico como John Stuart Mill, quien, en su *Ensayo sobre la libertad*, niega el derecho del Estado a organizar y a regular la educación de los ciudadanos; lo contrario —afirma— sería

incompatible con la libertad de los ciudadanos y propio de un Estado antidemocrático. El profesor Marc Fumaroli, por su parte, en su libro *El Estado cultural* (un certero diagnóstico de la política cultural francesa, así como del rumbo que en este ámbito están tomando en la actualidad las sociedades occidentales), afirma que, si el Estado no tiene ningún papel que desempeñar en la cultura, menos aún lo tiene en la educación. Lo cual no significa que haya de inhibirse en el ámbito educativo, pero sí que no es quien debe decidir en qué consiste la buena educación, ni qué está bien o qué está mal, qué es verdadero y qué es falso; ni tiene tampoco por qué impartir la educación, sino simplemente garantizar el ejercicio del derecho, tal como aparece establecido en la Constitución Española.

También de Francia ha llegado hasta nosotros esa expresión que utiliza Ortega de “poder espiritual” tomada de los filósofos franceses de la Ilustración, y que a mí me gusta reemplazar por la de “autoridad espiritual”, para despojarla de la idea de que, según la tipología de Max Weber, la palabra “poder” implica el uso de la fuerza o de la coacción. Es precisamente aquí donde se halla la cuestión clave de la relación entre la democracia política o liberal y la aristocracia intelectual o espiritual. En el ensayo orteguiano *Misión de la Universidad*, el autor realiza una crítica certera de la Universidad española, centrada en el hecho de que ésta se encarga de formar profesionales competentes, al tiempo que descuida la formación de hombres cultos.

“Baste con la sugestión —dice Ortega— de que hoy no existe en la vida pública más poder espiritual que la prensa. La vida pública, que es la verdaderamente histórica, necesita ser siempre regida, quiérase o no. Ella, por sí, es anónima y ciega, sin dirección autónoma. Ahora bien: a estas fechas han desaparecido los antiguos ‘poderes espirituales’: la Iglesia, porque ha abandonado el presente, y la vida pública es siempre actualísima; el Estado porque, triunfante la democracia, no dirige ya a ésta, sino al revés, es gobernado por la opinión pública. En tal situación, la vida pública se ha entregado a la única fuerza espiritual que por oficio se ocupa de la actualidad: la prensa.”

Por glosar brevemente el texto orteguiano, ¿quién educa?, ¿quién tiene poder o autoridad espiritual para educar? Es evidente

que quien va a educar —y me permito recordar que no hay educación verdadera sin una idea acerca de la meta de la vida y, por tanto, sin una idea de la persona que haya que forjar o construir— debe tener algún tipo de autoridad sobre el educando. Hasta ahora han sido dos las autoridades espirituales encargadas de esta misión: en primer lugar, la Iglesia Católica, que ha perdido, según Ortega, su autoridad al abandonar el presente, sin reparar en que la vida pública es siempre actual, y el Estado porque, tras el triunfo de la democracia, ya no es quien dirige la opinión pública, sino que es dirigido por ésta, es siervo de ella, y quien es siervo carece de autoridad para educar. De modo que ¿quién puede aspirar hoy día a esa autoridad espiritual?

Es evidente que el Estado y los poderes públicos legislan y gobiernan con arreglo a los valores dominantes; en este sentido, soy el primero en reconocer que no puede existir una asepsia total o una neutralidad valorativa. Ahora bien, el que los poderes públicos gobiernen con arreglo a las convicciones dominantes en la opinión pública no le da derecho a modificar esa opinión pública. De ahí mi insistencia en la distinción que hace Ortega entre la formación de la opinión pública o la formación de la persona, que es tarea de la educación, y otra distinta la tarea legislativa, que tiene que ver con los valores y con esa opinión pública, pero una vez formada. Lo peligroso es que el poder público quiera convertirse en esa autoridad espiritual de que habla Ortega, que, estando Europa y Occidente inmersos en una crisis que trae consigo la ausencia de una autoridad moral y espiritual, ésta se le confiera al Estado democrático.

La cohesión social en la Unión Europea como elemento definitorio del modelo

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA
*Decano de la Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Complutense de Madrid*

Si bien la cuestión de la cohesión social y económica forma parte de la integración europea desde los inicios de ésta, no es hasta la década de los ochenta cuando comienza a utilizarse de un modo concreto, estricto y específico. Asimismo, entre los acuerdos adoptados por el Consejo Europeo en Bruselas el 21 y 22 de junio pasados relativos al rescate sustantivo de la Constitución europea, aparece precisamente el reconocimiento del objetivo de la cohesión en los mismos términos en que era recogida por el proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa.

En 2007 el modelo europeo se caracteriza por el hecho de que la cohesión es uno de los principios que sirven para configurar el conjunto del modelo, el cual —frente a otros modelos regionales alternativos— persigue un equilibrio entre el mercado, la sociedad y el Estado; y no se trata de un elemento únicamente retórico o enunciativo, sino que constituye un elemento normativo que establece políticas concretas en torno a cinco grandes ámbitos —a los que luego me referiré—, convirtiéndose en un instrumento de transformación sumamente eficaz. El principio de la solidaridad y la cohesión se introduce en la lógica de los Estados y la sociedad del bienestar después de la Segunda Guerra Mundial, hasta transformarse en un principio orientador dentro del conjunto de la integración europea y, en la actualidad, adquirir —como consecuencia de los acuerdos antes citados— pleno reconocimiento y vigencia en el llamado

Tratado de Reforma, que viene a sustituir —con idéntico valor jurídico— al proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¿Qué es lo que en líneas generales se entiende por cohesión social en Europa? En sentido amplio, el término se refiere a los instrumentos que persiguen la obtención del Estado del bienestar, así como al conjunto de políticas que permiten desarrollar dicho Estado; y, en un sentido más estricto, alude principalmente a las políticas encaminadas al reparto de los beneficios del desarrollo económico, que se desarrollan al menos en los cinco niveles siguientes: 1) entre clases sociales o entre sectores; 2) entre regiones y Estados; 3) entre ciudadanos; 4) entre generaciones, y 5) en una dimensión internacional, que intenta desarrollar el modelo propio de la sociedad del bienestar en el conjunto del orden internacional.

Ya en la Declaración Schumann se hacía una mención más bien implícita a la necesidad de repartir los beneficios del desarrollo económico, e incluso a la creación de algunos fondos de reparto como consecuencia de la reestructuración industrial a que iba a dar lugar la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El preámbulo del Tratado de la CEECA, y de forma aún más concreta, el preámbulo del Tratado de Roma, aun sin recoger explícitamente el término “cohesión”, contienen la noción de una estrecha unión entre los Estados miembros con el objetivo de un desarrollo económico y social y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Tales son los antecedentes de lo que constituirá la futura política de cohesión.

En el Derecho originario, la expresión “cohesión” aparece por primera vez en el Acta Única Europea de 1987 como consecuencia de los esfuerzos de Jacques Delors por establecer políticas normativas dirigidas a crear ciertos contrapesos en la consecución de un mercado interior y único y la desaparición de fronteras. Así lo recoge el propio Delors en sus *Memorias*. En el curso de la visita que realiza a todas las capitales, y en un intento de dotar de dinamismo al proceso de integración europea, Delors perfila tres estrategias para poner en marcha un cambio político: la consecución de la política exterior, la defensa y el mercado interior. Pero cuando, consciente de que Margaret Thatcher sólo está dispuesta a oír hablar del mercado interior, se centra únicamente en éste, mientras descubre que por sí

solo ese mercado interior es incapaz de lograr el bienestar del conjunto de la sociedad europea. Es entonces cuando aparece por primera vez la noción de cohesión, que Delors incorpora al Tratado en forma de Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): un mecanismo de reparto fuerte y estructural entre las regiones. Así pues, la acepción inicial del término cohesión se refiere al reparto de riqueza entre regiones.

La firma del Tratado de Maastricht en 1992 supone el nacimiento de la noción de Unión Europea, que introduce un cambio de naturaleza: de una comunidad de naturaleza económica se pasa a una unión de naturaleza política. De ahí que no resulte extraño que la noción de cohesión se traslade al equilibrio entre regiones e incluso entre Estados, y englobe también el conjunto de iniciativas en torno a la política, en coherencia con la nueva dimensión que adquiere la Unión Europea. Si hasta entonces la cohesión era característica de las políticas de los Estados miembros, ahora empieza a aparecer también en el ámbito de la integración; y, como es sabido, el instrumento concreto que va a llevar ese nombre es el Fondo de Cohesión. Es este Fondo el que negocia el presidente español Felipe González con objeto de conseguir unas contrapartidas a la unión económica y monetaria. Para que tanto España como los países de menor nivel de renta (por debajo del 90% de la media comunitaria) puedan aceptar los criterios de convergencia de la puesta en marcha de la unión económica y monetaria, se solicita un fondo con el que hacer frente a cuanto implica la unión económica y monetaria: surge así la noción específica de un Fondo de Cohesión dirigido concretamente a Grecia, Irlanda, Portugal y España. En cualquier caso, conviene recordar que el Fondo de Cohesión no financiaba cualquier tipo de actividad, sino tan sólo dos ámbitos concretos: Medio Ambiente y Redes Transeuropeas, es decir, se trata de un instrumento concreto para poner en marcha un tipo concreto también de cohesión y de ayudas.

Llegado el momento de constitucionalizar la Unión Europea, en la Convención se define la necesidad de constitucionalizar también el objetivo y el principio de cohesión. Y así, entre los objetivos de la Unión que establece el artículo I.3, la cohesión va a aparecer primero en un sentido amplio (I.3.3): “La Unión combatirá la exclusión

social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño”; y, en segundo lugar, y en el mismo punto I.3.3, de forma ya más explícita: “La Unión fomentará la *cohesión* económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. Es así como queda institucionalizado, junto con otros, el objetivo de cohesión.

A pesar de que durante el debate constitucional uno de los defectos atribuidos al texto constitucional ha sido el de no dejar reflejado de un modo suficiente el modelo de sociedad del bienestar, lo cierto es que se produce un avance significativo respecto al objetivo de cohesión, el cual viene a sumar su fuerza a la de los restantes en la búsqueda de los valores de libertad, democracia, igualdad y solidaridad (siendo estos dos últimos típicamente europeos, ya que diferencian la visión común de Occidente de la del otro lado del Atlántico, tanto en su desarrollo como en una concreción específica y distinta).

Por otra parte, una rápida aproximación a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio pasados demuestra cómo —en contra de lo que se esperaba— el Tratado de Reforma contiene escasos cambios, y menos aún en lo relativo al reconocimiento y al principio de cohesión, donde no varía una sola línea.

Como decíamos antes, son cinco los ámbitos en los cuales se desarrollan las políticas de cohesión europeas:

- a) en el ámbito de los sectores sociales, con objeto de conseguir el reparto de los beneficios del desarrollo entre todos ellos:
- se establece una economía social de mercado y el mercado se pone al servicio de la sociedad; la lógica de un mercado regulado es la lógica del modelo europeo;
 - a partir del Tratado de Maastricht aparecen los primeros desarrollos de la política social, bien entendido que son muy pequeños (condiciones de trabajo y de jornada, y poco más), aunque se irán ampliando más adelante;

- en Ámsterdam y en Maastricht aparece una política de empleo que tiene más resultados de los esperados;
- posteriormente se desarrollan las primeras iniciativas en materia de educación, formación y juventud que, aun cuando no presentan grandes desarrollos, sí constituyen el comienzo de una base jurídica;
- el desarrollo más importante en relación con esta materia, como es bien sabido, aparece como consecuencia de la aprobación del proceso llamado de Bolonia y de la creación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, que no es una norma comunitaria, sino un acuerdo intergubernamental entre un número determinado de Estados, entre los que se encuentran los países miembros de la Unión Europea, los pertenecientes a la EFTA (European Free Trade Association) y alguno más. Hay que recordar que la puesta en marcha del EEES tiene el apoyo de la Comisión de la Unión Europea: a pesar de no ser una política de la Unión, cuenta con la ayuda y algunos incentivos de la Comisión. En cualquier caso, el EEES se inscribe plenamente en la concepción del modelo europeo de sociedad y del modelo europeo de Universidad, desarrollado en gran parte en Bolonia, y se halla en plena coherencia con los Tratados fundacionales.

b) en el ámbito de las regiones y los Estados, donde suele diferenciarse claramente entre:

- *fondos de cohesión*, dirigidos a desarrollar los Estados con dificultades transitorias, o bien con dificultades o atrasos respecto al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea;
- *fondos estructurales*, que son instrumentos eficacísimos para conseguir desarrollar las regiones con dificultades estructurales insalvables.

Desde una perspectiva amplia, el término cohesión es aplicable a ambos conceptos, aunque en sentido estricto la

terminología comunitaria reserve a los Estados el nombre de Fondos de Cohesión.

c) en el ámbito de los ciudadanos, que incluye:

- políticas de igualdad;
- políticas de igualdad de género;
- políticas de igualdad y de lucha contra toda forma de discriminación.

d) en el ámbito generacional que, a pesar de no aparecer expresado en los Tratados bajo esta denominación, doctrinalmente se acepta en los últimos años:

- política de medio ambiente, cuyos primeros trazos se encuentran en el Acta Única y en el Tratado de la Unión, desde donde se ha ido desarrollando;
- el objetivo de la Unión Económica y Monetaria de reducción del déficit con objeto de que los déficits públicos no puedan condicionar las políticas públicas en las generaciones venideras.

e) en el ámbito internacional: tanto en el Tratado Constitucional como en el Tratado de Reforma que rescata la Constitución, aprobado en octubre de 2007, aparece la novedosa noción de que “Europa ha de asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización”; es decir, lo que la doctrina anglosajona llama la doctrina de responsabilidad, lo cual resulta de suma importancia en las relaciones internacionales, dada la necesidad de la acción exterior de la Unión Europea en un paradigma distinto al fundamentado en la lógica del realismo político que, en definitiva, consiste en señalar que la política exterior de los Estados se basa en el interés nacional y la política exterior de la Unión en el interés común. En este sentido, en los últimos cinco años se produce un cambio de paradigma, al menos desde el punto de vista doctrinal. En diciembre de 2001, en la Declaración

de Laeken aparece con claridad esta noción, que luego desarrolla la Convención, recoge la Constitución y confirma el Tratado de Reforma: Europa debe actuar en la escena internacional como ejercicio de una responsabilidad y su objetivo es conseguir regular la globalización. La Declaración de Laeken afirma, por ejemplo, que es necesario alterar los equilibrios de una globalización salvaje que debería beneficiar no solamente a los más ricos, sino también a los más pobres, y establece una lógica normativa que trata de regular el orden internacional. Dentro de este ámbito se incluyen:

- la política de cooperación al desarrollo;
- la política de condicionalidad democrática;
- la mediación en conflictos internacionales;
- la gestión de crisis y operaciones de paz en el nuevo desarrollo de la política exterior de seguridad y defensa;
- la actividad para la normativación e institucionalización internacional.

Así pues, y a modo de conclusión, en los últimos veinte años, tras la caída del muro de Berlín y el inicio de la posguerra fría (que hoy gran parte de la doctrina coincide en denominar la sociedad internacional de globalización), se ha ido configurando un orden internacional distinto, así como un modelo diferente basado en nuevos equilibrios entre mercado, sociedad y Estado: mientras el mercado se utiliza como instrumento motor, se establece un contrapoder mediante la regulación del Estado y se configura cada vez más en torno a la noción de cohesión.

La cohesión social como desafío

JULIO CARABAÑA

*Catedrático de Sociología de la Educación
Universidad Complutense de Madrid*

Mi propósito a la hora de abordar el esclarecimiento sociológico del concepto de cohesión social —aspecto este que me ha sido encomendado por los organizadores de estos V Encuentros sobre Educación— es el de descomponer el objeto de nuestro análisis en dos partes para comenzar por la más oscura; la cual —en contra de lo que pudiera parecer— no es necesariamente la relativa a la cohesión, sino más bien la concerniente a lo social.

Comencemos, pues, por el significado de “social”. ¿A qué nos referimos con este término? Si a alguno de los presentes le parece obvio, es evidente que no ha tenido que explicarlo —como yo— a sucesivas generaciones de alumnos a los que también les parecía confusamente obvio. Desde hace algún tiempo, lo primero que hago como profesor de Sociología es intentar que los alumnos reflexionen sobre la multiplicidad de significados, y de referencias, del término social, para lo cual basta, por ejemplo, con que cada uno anote la imagen que el término le sugiere y comparen luego las anotaciones. No vamos a hacer el ejercicio aquí, sino quizá como experimento mental, así que tendrán que creerme si les digo que tras él se acepta con mucha menos dificultad el punto que yo quiero argumentar: que es mejor definir la Sociología como la Ciencia de las Sociedades que definirla como Ciencia de la Sociedad. Con esta definición queda dicho desde el principio que hay muchas sociedades diversas y que no todas tienen los mismos orígenes, ni funcionan del mismo modo, ni tienen los mismos fines. Más aún, desde un punto de vista

normativo, no les convienen a todas las mismos valores ni las mismas normas.

Vayamos ahora con el otro término, “cohesión”. Aquí la dificultad es doble, pues estamos ante una tarea conceptual y otra normativa. La cuestión conceptual puede despacharse fácilmente. Basta con preguntarse si en Sociología o en Psicología Social, el concepto de cohesión ha alcanzado un grado de precisión mayor que el que deriva de la simple analogía con la cohesión física. Es preferible que la respuesta sea negativa, pues en caso contrario nos obligaría a entrar en una maraña de distinciones de la que poco sacaríamos para un objetivo tan general como el que nos ocupa. Conformémonos, pues, con la idea más o menos intuitiva de que cohesión es lo que mantiene a las sociedades unidas, como una fuerza centrípeta, siendo su contrario las fuerzas que tienden a disgregarlas o escindirlas. No podemos ser tan vagos, sin embargo, para olvidar la distinción entre integración sistémica e integración motivacional, donde la primera es el resultado de fuerzas impersonales u objetivas y la segunda el de fuerzas personales y subjetivas.

La cuestión valorativa no se puede simplificar tanto, aunque sólo sea porque éste es un curso dedicado a la educación, asunto eminentemente práctico. Imaginemos a alguien que da por supuesto (o al menos parece darlo) que el problema es la falta de cohesión social; ello implicaría la falsa conclusión de que más cohesión es siempre mejor que menos¹. No es así, claro está. Para afrontar peligros venidos del exterior suele ser crucial la unidad de acción, que se apoya en la cohesión de los individuos. Pero en circunstancias —digamos— normales las familias no deben ser tan cohesivas que impidan a sus miembros jóvenes formar otras nuevas, ni los linajes tan exigentes que impidan la exogamia, ni las empresas tan exclusivas que impidan las fusiones y las ventas, ni los Estados tan totalitarios que coarten las libertades de los individuos. Lewis Coser habló

¹ En los ratos que me deja libres la redacción de este texto para la imprenta ando leyendo *Historia del Tiempo*, de Stephen Hawking, y —claro está— no he podido resistirme a continuar la analogía física en la otra dirección. Por falta de cohesión las sociedades se desintegran, pero por exceso de cohesión se podría llegar a una sociedad “agujero negro”, que no dejaría salir nada de sí y en la que no pasaría nada.

de “instituciones” voraces para referirse a aquellas sociedades que —como el ejército lacedemonio o ciertas órdenes religiosas— exigían la lealtad total y vitalicia de sus miembros, pero es claro que tales sociedades no pueden constituir un ideal universal. En fin, se ve que, lejos de ser una cuestión obvia, el grado de cohesión social óptimo para cada tipo de sociedad es tan variable como difícil de estimar, razón por la cual es cuestión muy debatida tanto en la vida cotidiana como en la teoría social.

Habiendo, en fin, tantas referencias posibles para cada término, convendría ante todo establecer cuál tenemos en mente cuando traemos la cuestión a debate en un foro como éste. A primera vista, parece que no nos referimos a la cohesión de las familias, ni a la cohesión de los grupos de amigos, ni a la cohesión de los grupos étnicos, sino más bien a la pueblos, barrios y ciudades; o, quizá más simplemente, a la cohesión de una entidad política, que a veces reducimos a las Comunidades Autónomas y otras extendemos a toda España e incluso a Europa, según el nivel al que la reunión se organice. Es decir, pensamos básicamente en dos tipos de sociedades: la sociedad cívica y la sociedad política. A continuación intentaré una aproximación a lo que significa esto.

Comencemos por distinguir algunos tipos de sociedades con la vista puesta en las condiciones de su cohesión. Podemos inspirarnos para ello en la tradición sociológica. Los sociólogos siempre han distinguido entre las sociedades con el criterio de si son sociedades más bien naturales, que están muy cerca de la biología y compartimos de un modo u otro con los animales, y que por tanto son universales entre los humanos, o si se trata de sociedades más bien artificiales, muy lejanas a la biología, que no tienen parangón entre los animales y que están ausentes también entre la mayor parte de los humanos. Cuando digo que los sociólogos siempre han hecho esta división, no quiero decir que no se hiciera antes del nacimiento de la Sociología como ciencia; pero parece claro —según puso hace ya mucho tiempo de relieve Robert Nisbet— que esta distinción pertenece desde su mismo nacimiento a lo que él llama la tradición sociológica. Los sociólogos han conceptualizado esta distinción de muchas maneras. Mencionaré sólo tres, a título de ilustración. Ferdinand Tönnies acuñó la terminología comunidad (*Gemeinschaft*) y

asociación (*Gesellschaft*). A las comunidades pertenecen los individuos involuntariamente y son esencialmente afectivas (familia, tribu); Tönnies habla de *Wesenswille* —algo así como “voluntad esencial”— para referirse a la fuerza que las une. Las asociaciones las forman los individuos voluntariamente (empresa, Estado) y se basan más bien en el interés. Tönnies usa el término *Kürwille* —o “voluntad arbitraria”— para referirse a la fuerza que las une. Charles Horton Cooley acuñó una terminología algo distinta y más imprecisa, pero que tuvo tanto éxito o más que la de Tönnies, sobre todo en la Sociología norteamericana. Habló de *grupos primarios* para referirse a aquellas sociedades que se distinguen por una relativa estabilidad, la interacción frecuente cara a cara y la fuerte implicación emocional. Cooley no estudió con la misma intensidad los grupos que no reúnen esas características, que, por exclusión, han sido denominados a veces grupos secundarios. Entre los grupos primarios, Cooley contaba la familia, el grupo de pares y la vecindad.

Remontándome a Tönnies y a Cooley, cuyos escritos datan de principios del siglo XX, podría dar la impresión de que estamos ante una distinción superada por los revolucionarios cambios acontecidos a todas las sociedades en la segunda mitad del siglo XX. Una prueba de que esto no es así es que una distinción semejante forma el núcleo de la obra de pensador social tan moderno como Jürgen Habermas. Las más de mil páginas de la *Teoría de la Acción Comunicativa*, una de las obras de teoría sociológica más importantes de la segunda mitad del siglo XX, terminan reconstruyendo laboriosamente, tras un arduo recorrido por la obra de los principales teóricos sociales de la historia, una distinción parecida. Habermas habla de “sistema” y “de mundo de la vida”, subrayando de ese modo la distancia entre los vínculos impersonales que constituyen la fuerza cohesiva del primero y los vínculos emocionales que cementan la unión del segundo. Al sistema pertenecen la economía y la política, mientras que la familia, el parentesco y las comunidades de todo tipo formarían el mundo de la vida.

Digamos, pues —apoyándonos en esta breve rememoración de la tradición sociológica—, que nos estamos planteando la cuestión de la cohesión social no a nivel de comunidad, o de grupos primarios, o de mundo de la vida, sino a nivel de la “sociedad”, de los grupos

“secundarios”, del “sistema”. Para mayor precisión, podemos usar las distinciones de Talcott Parsons, un sociólogo de gran nivel teórico pero algo oscuro, que quizá por eso consiguió enorme reputación en los años sesenta y setenta no gracias a sus discípulos, sino a sus enemigos y detractores. Parsons distinguía cuatro subsistemas sociales fundamentales en todo sistema social (fuera éste el más pequeño, conformado por la interacción de dos individuos, o el más grande existente: el mundo entero). Podemos prescindir en este momento de sus nombres más técnicos y enumerarlos del modo siguiente: economía, política, comunidad, educación. Si adoptamos explícitamente, como ya hemos hecho implícitamente, un marco macrosocial —por ejemplo, el de las sociedades políticas estatales o incluso el del mundo—, creo que deberíamos hacer todavía un lugar aparte para la esfera o el ámbito de lo cívico, diferenciándolo por un lado de lo político y por otro lado de lo comunitario. Veamos brevemente a qué nos referimos con cada uno de estos nombres.

Comencemos por la comunidad. Los antropólogos usan el término en el sentido de grupo en el que los individuos pueden desarrollar su vida entera. Es muy importante esta determinación puramente formal, pues significa que, en principio, las lealtades de los individuos no tienen por qué trascender este marco comunitario. Debemos, sin embargo, intentar definir sustantivamente la comunidad. La mejor definición, a mi entender, sigue siendo la propuesta por Max Weber, según el cual las relaciones comunitarias giran en torno a la reproducción de los individuos, es decir, en torno al matrimonio y la descendencia. Según esto, una comunidad es básicamente un conjunto de familias con relaciones *potenciales* de matrimonio. Mas, ¿qué impediría que dos personas puedan casarse entre sí? ¿Qué pone límites a la capacidad biológica de los humanos? Hay dos clases bien distintas de esos límites: físicos y sociales. En primer lugar, las comunidades tienen —como cualquier otra actividad humana— límites espaciales. Como algunos gustan de expresar, las flechas de Cupido son de corto alcance, y sobrepasan pocas veces las aldeas y los barrios. En función de esta limitación, las comunidades suelen ser comunidades locales o vecindades. Se trata de una limitación exógena a la comunidad, que por eso mismo extiende su ámbito espacial sin ningún freno de su parte con la mejora de los

transportes. Entre las relaciones que giran en torno a las básicas del *connubium* tienen particular importancia todas aquéllas referidas al *convivium*, es decir, al compartir alimentos, porque delimitan la comunidad matrimonial a lo largo de líneas económicas, dando lugar a grupos de estatus ligados a los estamentos o a las clases. Pero se trata también de una limitación exógena a las comunidades, que se mueven a impulsos de los cambios sociales y económicos. Los límites endógenos a las comunidades son los que propiamente las definen y las separan de las demás en términos propiamente sociales. Proviene de los diferentes usos y costumbres relativos al matrimonio y a las relaciones sexuales. En realidad, no hay distinción entre la comunidad y estos usos y costumbres, y podría decirse que cada comunidad viene definida por un conjunto de estas reglas, sancionadas quizá por la tradición o por la religión. Y podría decirse si con cierta frecuencia no se añadieran a estas reglas los sentimientos de pertenencia a grupos étnicos, con o sin pretensiones de superioridad sobre los otros grupos, que pueden delimitar comunidades distintas pese a la semejanza de las reglas. En fin, las comunidades así definidas se presentan bajo muchas formas, tribus, castas, estamentos, grupos étnicos, pero son esencialmente *grupos endógamos*. Entre nosotros, habría habido tradicionalmente dos comunidades: una mayoritaria, con ciertas —por así decirlo— coagulaciones o regiones de más intensidad definidas por la religión (el catolicismo no permite el matrimonio con no católicos, pero el límite se salta fácilmente), por las clases sociales, por las agrupaciones espaciales y por alguna pretensión de exclusividad étnica, y otra minoritaria, la constituida por los gitanos, basada menos en las costumbres que en la pretensión de exclusividad étnica.

Si nos preguntamos ahora por la cohesión de estas comunidades, surge inmediatamente una distinción entre identidad, solidaridad y unidad. La identidad se refiere simplemente al mantenimiento de las costumbres, acompañada o no de una conciencia de grupo; es compatible con divisiones internas, con disputas y con guerras. Es decir, la identidad es una cuestión de mantenimiento de pautas culturales, algo que las comunidades realizan a través de la educación en su forma inmediata de socialización, sin necesidad de una organización social particular. Por volver a los casos anteriores, los gitanos

no han necesitado escuelas para perpetuar su comunidad a lo largo de los siglos y, para eso, tampoco las hemos necesitado los no gitanos (que no tenemos ni nombre para nosotros mismos).

Esta mera identidad en sí no necesita propiamente de cohesión. Para hablar de cohesión hay que dar un paso más y preguntarnos por la solidaridad. Y tenemos que distinguir inmediatamente dos sentidos posibles del término. Uno se refiere a la disposición de hacer favores o regalos, de compartir con los otros en la confianza de que ellos compartirán con nosotros. En este sentido, solidaridad es sinónimo del intercambio de dones estudiado y teorizado por Marcel Mauss y Bronislaw Malinowski, y coincide perfectamente con las relaciones de *connubium* y *convivium* que definen la comunidad. Si por cohesión entendemos esta disposición al intercambio diferido, entonces las comunidades son por definición cohesivas. Y tampoco la solidaridad así entendida necesita de más instituciones de mantenimiento de pautas que la socialización informal.

El otro sentido de solidaridad es la capacidad de sacrificarse por los demás sin esperar nada a cambio, es decir, la disposición al altruismo. Tenemos una buena teoría o explicación de los comportamientos altruistas proveniente de la sociobiología. La disposición al sacrificio está en proporción directa al parentesco genético con aquellos a quienes el sacrificado favorece, siendo el principio rector la maximización de las probabilidades de transmitir los propios genes. Ahora bien, esta disposición al altruismo generalizada a todos los miembros de un grupo es precisamente lo que entendemos por cohesión en el sentido de unidad. La unidad se refiere a la disposición de la comunidad a actuar conjuntamente en pos de metas comunes, y exige cancelar los conflictos internos y los objetivos particulares. La fuerza de la sangre —una buena explicación de la solidaridad familiar— podría también ser el referente último de la solidaridad comunitaria en la medida en que se toma conciencia de la comunidad como parentesco étnico. Tal parece ser el paso de la solidaridad comunitaria al nacionalismo de tipo étnico.

Dejemos en este punto a los grupos primarios, las comunidades y el “mundo de la vida”, y vayamos a las “sociedades”, al “sistema”. Comencemos por la economía. Pese a ser una parte sumamente importante del “sistema”, no creo que a nadie le parezca particularmente

problemática la cohesión social en la economía. En buena parte ello se debe a que las sociedades económicas principales suelen pertenecer al tipo mercado, cuya cohesión se basa en los intereses de los participantes y en unas reglas convenidas y normalmente reforzadas desde fuera, a las que no se necesita ningún tipo de vinculación subjetiva. Ciertamente que el mismo Parsons habría insistido en que es necesario también un último consenso valorativo (por ejemplo, el respeto a la propiedad privada) para que los mercados funcionen —en línea, por lo demás, con Emile Durkheim cuando, sosteniendo el fundamento moral de toda sociedad, insistía contra los utilitaristas en las condiciones no contractuales de los contratos—. Pero aquí podemos seguir el punto de vista más radical de Arthur Stinchcombe que, justamente contra Parsons, buscó sociedades que de hecho se mantienen sin ningún tipo de solidaridad moral ni de consenso valorativo, tomando como ilustración el sistema de las autopistas, que se rige (o se podría regir) únicamente por intereses e incentivos. Como ustedes habrán apreciado, he comenzado este párrafo afirmando lo contrario de lo que he mostrado en él, a saber: que por lo menos a los sociólogos no les parece tan obvia la cohesión de los mercados; tampoco a los economistas, quienes desde Adam Smith afirman que ciertos sentimientos morales son requisito del funcionamiento de los mercados. Aun así, podemos por el momento dejar la cosa allí donde Adam Smith constata que no es de la benevolencia del carnicero de donde podemos esperar nuestra ración de carne, o donde Durkheim pone como ejemplo de la constricción que los hechos sociales ejercen sobre los individuos, el destino del comerciante que opera contra las reglas del mercado. El punto fundamental es que no solemos preguntar por la cohesión social de los mercados. Quizá porque no esperamos de ellos que movilicen recursos en pos de una meta.

Veamos tras el económico el ámbito de lo cívico. Lo cívico se refiere a las actividades sociales que produce el hecho de la convivencia en el mismo espacio, a las relaciones de vecindad. Una sociedad cívica es una sociedad de ciudadanos en el sentido literal de habitantes de una ciudad: algo diferente (y lo subrayo) de lo que significa una sociedad política. ¿Quiénes forman la sociedad cívica? Sus miembros se hallan unidos por relaciones de vecindad y por la comunidad de intereses que genera el hecho de vivir en un mismo

espacio. No la forman individuos que están unidos por lazos de parentesco, ni que pertenecen al mismo grupo étnico. Acontece, simplemente, que esos individuos viven en el mismo lugar físico, lo cual les obliga a organizar esa convivencia de acuerdo con determinadas reglas de convivencia: esas a las que habitualmente nos referimos como “reglas de urbanidad” o de “comportamiento cívico”.

El ámbito de lo cívico procede del comunitario, pero se distingue de él con bastante claridad, como lo público se distingue de lo privado. En un libro muy importante, *Inmigrantes en el barrio*, Carmen González Enríquez y Berta Álvarez-Miranda han mostrado el modo en que tanto los nativos como los inmigrantes apelan a esta diferencia como base de lo que entienden por integración. Lo que los nativos piden es que los inmigrantes respeten las normas básicas de convivencia, tales como controlar el ruido, la música y las borracheras, evitar los abusos de los espacios públicos o respetar nuestras convenciones en el trato entre los sexos. No se pide a nadie que cambie los comportamientos que pueden quedar en el ámbito de lo privado, como las maneras de comer o la religión. Y los inmigrantes, a su vez, coinciden con los nativos, concediendo su obligación de aceptar las reglas de sus anfitriones, pero reclamando el derecho a conservar su religión y sus costumbres sobre la base del respeto mutuo. Desde el punto de vista de la comunidad, lo cívico es el ámbito del respeto a la libertad y a la identidad de los otros, donde cada cual tiene derecho a ser respetado en sus costumbres dentro del respeto de las ajenas.

Desde el punto de vista de la economía, el ámbito de lo cívico es el del uso de los bienes públicos. De entre ellos son especialmente relevantes aquéllos cuyo uso tiene coste marginal positivo y plantea problemas de competencia, pues hacen necesarias normas que regulen su utilización. Cuando salgo a la calle por la mañana, me encuentro con otros con los cuales he de pactar unas normas de uso y cuidado sobre el alumbrado, la limpieza, el silencio e incluso la estética. Éste es el espacio de lo cívico que limita con lo político, que es el ámbito o subsistema de la sociedad que se refiere a la toma de decisiones, a la fijación de metas para el colectivo.

Abordemos ahora el otro aspecto del “sistema”: el ámbito de lo político. ¿No son acaso lo mismo? ¿No es la *civitas* latina, las relaciones

sociales que tienen lugar en la urbe, lo mismo que la *polis* griega? ¿No es acaso la educación para la ciudadanía lo mismo que la educación cívica y que la educación política? Si no en su origen etimológico, sí en la evolución posterior de su significado puede distinguirse —como hace el geógrafo Horacio Capel— el conjunto de relaciones sociales que constituye la *civitas* de su gobierno y administración, que es lo podríamos llamar quizá el aspecto político de la *polis*. Si recordamos la definición general de Parsons, según la cual la política es la movilización de los recursos para el logro de metas colectivas, cualquier grupo puede tener política (y en ello dejamos un par de páginas más arriba a la comunidad). Pero hay sociedades puramente políticas que se constituyen en función de la consecución de ciertas metas, en principio ligadas con la guerra (la continuación de la política por otros medios) como instrumento de defensa o de conquista. Los Estados son las sociedades dedicadas por antonomasia a la consecución de fines y las sociedades políticas por excelencia. Lo cívico y lo político son dos espacios distintos, no solamente por el tipo de relaciones sociales que implican, sino también por su extensión, pues mientras el ámbito cívico obliga a todo el mundo, del político muchos pueden quedar excluidos por fuerza o por voluntad. Por lo demás, la distinción es familiar en la teoría política desde la contraposición de Rousseau entre el hombre y el ciudadano, es decir, entre el individuo que persigue sus fines respetando las leyes y el que participa en su definición y su defensa.

¿Cuál es el cemento que mantiene unida a las sociedades políticas? ¿Qué tipo de cohesión social lleva a los individuos a ofrecer sus recursos para conseguir una meta colectiva? Las sociedades políticas, a diferencia de las cívicas, necesitan un fundamento positivo; sus normas no están basadas en el “no hacer” algo, pues en la polis de lo que se trata es de “hacer algo” por la propia polis. Los individuos que las componen asumen la existencia de unas metas comunes que se pretenden conseguir y cuyas consecuencias afectan a todos. Por ese motivo, mientras que en las sociedades cívicas la cohesión es esencialmente negativa, las sociedades políticas exigen un cierto compromiso personal de sus miembros. Podemos llamar a este compromiso “patriotismo”, con lo cual quedará bien separado del mero “civismo”.

Hay dos fuentes potenciales de patriotismo: la comunidad y la ciudad, la etnicidad y el civismo. De un lado, el patriotismo puede fundarse en el nacionalismo; de otro, puede fundarse en el pacto. Para la teoría liberal el Estado no se funda sobre una comunidad originaria, sino que es producto de un pacto; pero hasta los teóricos más liberales —en mi opinión— se ven obligados a admitir la necesidad de un sentimiento de apego, de atracción o de solidaridad hacia la polis. Para los teóricos tradicionalistas u organicistas, el Estado es un resultado de la historia por encima de las voluntades individuales, pero hasta los más reaccionarios se ven obligados a admitir en él un importante componente de libertad y de pacto. O, dicho de otro modo: el “patriotismo”, la fuerza cohesiva de las sociedades políticas, tiene una fuente en la emoción y otra fuente en el interés.

Creo que puedo terminar aquí sin traicionar mi encargo, en el punto en que la consideración sociológica puede dejar paso a la discusión práctica. Pero, habiendo llegado aquí, se me permitirá también una incursión en este campo, siquiera sea dejando en el aire una tesis. La educación puede contribuir considerablemente a fomentar la cohesión cívica a través de la instrucción y de la práctica de normas de higiene, salubridad, respeto a la propiedad, tolerancia religiosa, libertad de expresión, etc. Pero puede contribuir muy poco a la cohesión política, por cuanto ésta depende básicamente de unos sentimientos o intereses que no pueden enseñarse ni pueden practicarse en las escuelas sin sucumbir al adoctrinamiento y al encuadramiento políticos. En la escuela puede practicarse el civismo, pero no la democracia, por la simple razón de que no es una asociación, sino una organización. Puede ser muy comunitaria y participativa su gestión, y ello constituir una escuela de civismo, pero la gestión común de una organización no es equiparable a la gestión democrática de una polis. Buena parte de la oposición y las reservas que suscita la “educación para la ciudadanía” proceden, a mi entender, de que confunde lo cívico con lo político.

***Los sistemas educativos europeos:
variedad de caminos para conseguir
los mismos objetivos***

JOAQUÍN PRATS CUEVAS

Catedrático de Didáctica de las Ciencias Sociales

Universidad de Barcelona

President del Consell Superior D'Avaluació del sistema educatiu de Catalunya

Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya

Actualmente, las cartas fundamentales de todos los países de la Unión Europea coinciden en asumir como un principio general de sus sistemas educativos la posibilidad de que cualquier persona, sean cuales sean su origen cultural y su condición social, disponga de las mismas oportunidades para acceder a la educación y conseguir no sólo los estándares de cultura y formación, sino alcanzar el máximo grado de excelencia. A este principio viene a añadirse otro por el cual la educación se ha de constituir como un agente fundamental para realizar políticas de cohesión social e igualdad de oportunidades.

Junto a las desigualdades más explícitas y conocidas que tradicionalmente se han venido atendiendo desde la educación especial (personas con deficiencias físicas o psíquicas, principalmente), las políticas de compensación de los sistemas europeos intentan recoger a quienes cuentan con menos posibilidades debido a circunstancias diversas, entre las cuales en los últimos tiempos se incluyen las circunstancias étnicas y culturales. Al mismo tiempo, los sistemas educativos pretenden ser auténticos laboratorios —privilegiados, añadiría yo— donde practicar la democracia y aprender valores presentes en las sociedades occidentales. Es por lo tanto un objetivo fundamental de la educación contribuir a que los estudiantes estén capacitados

para discernir con criterio sobre los asuntos públicos, ejerciendo derechos y cumpliendo deberes. Y en la mayoría de países —no en todos— una de las formas en que se enseñan dichos principios es a través de la existencia de una asignatura sobre valores constitucionales o ciudadanos.

En Europa todos los sistemas educativos incorporan también entre sus finalidades la de contribuir de manera privilegiada a garantizar lo que se entiende por progreso económico con una adecuada formación de los estudiantes. Al finalizar sus estudios, los alumnos deben estar preparados para la vida activa; en otras palabras: todos ellos deben vivir una transición positiva, dotada con las máximas posibilidades, al mundo del trabajo y de la producción.

Los principios descritos esquemáticamente configuran los sistemas educativos como elementos o piezas importantes para la estabilidad y el progreso de la sociedad. Y una pieza clave es el fomento de la cohesión social: una cohesión entendida como la coordinación de intereses y el compartir objetivos fundamentales entre los diversos grupos sociales, lo cual pasa lógicamente por garantizar el acceso de todo el mundo a ese bien preciado que es la educación.

Ahora bien, ¿cómo se mide el grado de influencia en estos aspectos que garantizan la cohesión de unos sistemas con otros? ¿Con qué forma de organización y de acción educativa se alcanzan esos principios? Es aquí donde se abre un amplio abanico de opciones y caminos en cuanto a la orientación de los sistemas. De hecho, el análisis de los distintos sistemas educativos europeos revela un auténtico mosaico de formas diversas de organización, de gestión política, de organización interna de la educación, del currículo, de modos de administración, de sistemas de financiación, de responsabilidades directas e indirectas, etc. Veamos cómo se plantea esa diversidad.

Hasta ciertas edades, un buen número de sistemas (España o Finlandia, entre otros) agrupan a todos los estudiantes en unas mismas clases, con unos mismos currículos y con unas mismas titulaciones finales: hasta los dieciséis años, todos estudian las mismas enseñanzas con vistas a obtener una misma titulación. Son los modelos que conocemos —quizá de forma simplificada— con el nombre de “comprehensivos”.

Sin embargo, los modelos que Europa ofrece de forma mayoritaria no comparten dicha concepción y presentan (en algunos países a partir de los doce años, en otros de los trece, en otros de los catorce) una división de caminos e itinerarios que conducen no a un único título, sino a títulos distintos que son el inicio de itinerarios de estudios diferentes. Ello no es obstáculo para garantizar la posibilidad de pasarelas capaces de unificarse en otras titulaciones finales, aun cuando se proceda de distintos títulos. Dentro de este modelo hay países más radicales y otros intermedios; los hay que no sólo separan a los chicos en itinerarios dentro de una misma escuela, sino en escuelas distintas, como es el caso de Holanda, Flandes o Alemania; en este último existen tres tipos de escuelas secundarias distintas: *Gymnasium*, *Hauptschule* y *Realschule*.

La segunda diferencia entre sistemas se refiere a la organización general de la educación, es decir, sistemas centralizados donde el Estado lo decide prácticamente todo, o bien sistemas cuya autoridad educativa reside en los Gobiernos regionales e incluso locales. Los primeros quedan retratados en la respuesta que, a la pregunta “¿qué hacen los chicos franceses en educación?”, dio un ministro francés mientras miraba el reloj: “En este momento, estudiar a Clodoveo”. Pese a que se está en camino hacia la descentralización del sistema, en Francia todavía existe una gran centralización, por lo que las decisiones más importantes que afectan a los centros escolares, al profesorado o a los programas de estudio las toma el Ministerio de Educación. Este modelo también lo encontramos en otros Estados, especialmente en los países del este de la Unión que provienen de regímenes políticos comunistas.

En otros países, la educación es competencia casi exclusiva de los Gobiernos regionales, como es el caso de Gran Bretaña o Alemania, país que tiene tantos sistemas educativos como *Länder* (16). En Bélgica se puede hablar de tres sistemas bien diferentes, con autoridades, Administraciones y políticas distintas, que poseen en común acuerdos muy básicos en ordenación y en los sistemas de pensiones para el profesorado. En los países nórdicos los municipios, condados o Administraciones de ámbito supralocal son los que tienen las competencias en casi todos los aspectos de la gestión educativa. En España existe un sistema de competencias repartido entre

el Gobierno del Estado y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, aunque la gestión está totalmente descentralizada.

Actualmente se están produciendo procesos de reorganización interna en casi todos los Estados. Mientras que los países de estructura descentralizada tienden a buscar caminos de unificación o de armonización, los de tradición centralista están intentando, en unos casos, desconcentrar la gestión y, en otros, descentralizar el sistema.

Una tercera diferencia radica en la titularidad pública o privada de los centros educativos, partiendo de la base de que la gratuidad de la educación es un común denominador en todos los países de la Unión. En la mayor parte de los países, el peso del sector público en educación es preponderante, pero hay países, como Holanda, en el que el sector privado, financiado por el Estado, cuenta con la mayor parte de la responsabilidad, aunque siempre cumpliendo los requisitos y exigencias que el Gobierno determina. En Estados como Bélgica y España la responsabilidad se reparte casi al cincuenta por ciento entre centros privados, que conciertan con la Administración la prestación del servicio, y centros públicos que dependen de las Administraciones autonómicas. En los antiguos países comunistas la mayor parte de la educación se realiza en centros públicos del Estado, aunque en los últimos años están surgiendo centros privados que se financian con las cuotas de los estudiantes.

Encontramos diferencias en muchas otras características que, en España, se consideran de gran relevancia para definir la calidad de un sistema educativo. Por ejemplo, en el número de horas lectivas anuales para cada etapa, muy diferentes en los distintos sistemas, donde podemos encontrar cursos escolares de un mismo nivel que presentan una diferencia de doscientas horas lectivas al año.

También es diversa la edad de iniciar la escolarización: países como España tienen a todos los niños de tres a seis años en escuelas cursando la educación infantil, mientras que otros, como Finlandia o Alemania, la inician generalmente a los cuatro, cinco o incluso seis años.

Las diferencias son notables en los estudios de formación inicial de los profesores de las distintas etapas educativas, en los mecanismos de formación permanente e incluso en los salarios, en el que España se encuentra en la zona alta. Los sistemas de contratación y régimen laboral son también diferentes en unos países u otros: desde

países con cuerpos funcionariales donde el acceso se obtiene a través de una prueba nacional, hasta países en los que la contratación se produce como en cualquier otro puesto de trabajo del sector privado. El sistema de gestión y dirección de los centros, así como la jerarquización del profesorado, varía de unos países a otros. Tampoco es homogéneo el porcentaje del PIB que se dedica a la educación o al gasto en moneda equivalente por alumno y año: hay países, como Dinamarca, que casi doblan en gasto por alumno a otros de la Unión Europea. Y así podríamos añadir más factores que demuestran que no existe un solo camino para conseguir los objetivos comunes que hemos apuntado al principio de esta ponencia.

Ninguno de los indicadores citados —ni la ordenación, ni los modelos de organización administrativa, ni los recursos empleados, ni la estructura de los currículos, etc.— explican por sí solos la mayor o menor eficacia educativa o el grado de equidad de los sistemas educativos. No obstante, hay algo que todos los países europeos tienen en común, y es la garantía de una educación obligatoria y gratuita en una franja siempre superior a 10 años en la escuela y, en la práctica, una educación asequible a la mayoría en las etapas no obligatorias, incluidas las universitarias.

¿Cómo se pueden medir la eficacia y los rendimientos comunes de unas sociedades que se han tomado tan en serio la inversión y la organización educativas? No es una tarea fácil. Es cierto que existen estudios de rendimiento internacional, como el célebre Informe PISA, que ofrecen algunos indicios de interés: demuestran que los estudiantes de la totalidad de los países de la Unión tienen un nivel de conocimientos y competencias semejantes.

Por lo general, en Europa se utilizan otros indicadores comparativos que constituyen los elementos de análisis más comunes. El primero de ellos se centra en los niveles de titulación de los ciudadanos europeos a distintas edades —aunque a veces haya que hacer auténticos malabarismos a la hora de homologar algunas titulaciones—, y para ello se fijan en lo que en principio deberían ser los elementos de éxito comunes y básicos capaces de garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

De hecho, los objetivos europeos para la educación en el año 2010, formulados por el Consejo de Europa en la reunión de Lisboa

del año 2000, son los factores que pueden servir para realizar análisis comparativos. Se trata de unos objetivos ciertamente ambiciosos, pero cercanos a los que en este momento alcanzan Estados Unidos y otros países asiáticos emergentes en cuanto a titulación o certificación de sus ciudadanos. Y, aunque comparativamente las medias europeas aún sean más bajas, resultan bastante aceptables.

Un primer indicador de esos objetivos europeos sería el porcentaje de personas de entre 18 y 24 años que continúan estudios posteriores a la educación obligatoria, la cual suele finalizar entre los 16 y los 17 años —y en algún caso a los 18—. En estos momentos, la media europea de quienes no siguen estudios se encuentra en torno al 15%. España ofrece cierto retraso en este aspecto, ya que su porcentaje se sitúa año tras año en torno al 30%. Esta tasa se corresponde casi en su totalidad con la de los estudiantes que no han obtenido el título de graduado en ESO, con el agravante de que un 11% de los que se han titulado lo han hecho con una o dos áreas curriculares suspensas. En España esta cifra se mantiene desde hace más de diez años y no se aprecia tendencia a la superación.

El segundo indicador se centra en las personas entre 20 y 24 años que han obtenido un título secundario postobligatorio (en España, el Bachillerato o un grado de Formación Profesional). También aquí la media europea es alta: casi un 80%, de la población de esta franja de edad posee un título de estas características. España también acusa un atraso en lo que respecta a este indicador: 61%; con un dato preocupante, y es que este porcentaje se mantiene estable con tendencia a la baja en los últimos cinco años, mientras que en el año 2001 el porcentaje de personas con un título de secundaria postobligatoria era de un 65%, en el 2006 pasa a un 61,6%. Dentro de la zona euro, solamente Portugal presenta peores resultados y, excepto Luxemburgo, todos los países están por encima del 72% de graduados, mientras que siete países superan el 80%; porcentajes que se homologan a los países más desarrollados de la OCDE que no forman parte de la Unión.

Pese a estas diferencias y otras que no apuntamos en esta ponencia, se puede afirmar que todos los países europeos se hallan en una franja aceptable dentro del contexto internacional, de modo que, a efectos de cohesión, lo más preocupante debería ser (aparte

de acortar distancias en cuanto a rendimiento entre unos países y otros) disminuir lo más posible en el seno de cada país las diferencias internas que separan a quienes obtienen buenos rendimientos de quienes no lo hacen así. Diferencias que vienen determinadas, sobre todo, por el estatus socioprofesional y cultural de las familias a las que pertenecen los escolares.

Hay quien opina que ciertos sistemas fomentan más que otros esas diferencias internas. Sin embargo, del análisis de los datos se deduce que, en general, los sistemas comprensivos no garantizan más la cohesión interna en los rendimientos que los que optan por sistemas de itinerarios. Mientras que en Finlandia los rendimientos son altos y las diferencias internas bajas, en España la situación es muy distinta y ambos países poseen una misma orientación —la escuela comprensiva— en la ordenación académica. Dicho de otra manera, no hay fórmulas mágicas ni sistemas superiores a los otros. Con todas las formas de organizar la educación y las enseñanzas se obtienen resultados equivalentes. Además, los factores que inciden en la educación de los ciudadanos son muchos y buena parte de ellos no residen en el propio sistema educativo. Pero es cierto que existe una clara insatisfacción en amplios sectores de la educación y que los rendimientos y los progresos esperados no se producen como parece exigir la sociedad actual que forma parte privilegiada de un mundo globalizado.

Hoy en día la mayor preocupación que manifiestan todos los Gobiernos es la adaptación de los sistemas a las nuevas situaciones de un mundo cambiante. Las sociedades europeas están inmersas en las aceleraciones de los cambios que se venían produciendo, de manera más zigzagueante, durante todo el siglo XX. El mayor pluralismo, la complejidad y la diversidad conllevan la desaparición de las certidumbres ideológicas del pasado y los fundamentos morales aparentemente firmes sobre los que se asentaba la educación, y conforme a los cuales la gente construía sus vidas y mantenía sus deberes y obligaciones. Como consecuencia, los edificios institucionales que constituían los sistemas educativos europeos han entrado en una crisis no sólo institucional, sino en la definición de sus propios objetivos.

Por ello se están produciendo constantes cambios de normas en la mayor parte de países, donde se intenta correr con las leyes detrás

de los cambios sociales que se están produciendo de manera acelerada. Hay países, como España, en que cada Gobierno ha cambiado las Leyes orgánicas que constituyen las bases del sistema educativo. Otros producen normas que afectan al funcionamiento o a aspectos problemáticos, como es el caso de la disciplina y la violencia en las aulas. Francia es un buen ejemplo de esta fiebre legisladora. Otros países ligan los cambios de normas a los procesos de descentralización. En casi todos los Estados se vive con preocupación el cada vez más evidente desajuste entre el sistema educativo y los resultados que obtienen, y una de las soluciones que se consideran imprescindibles es el cambio normativo. En parte, estos problemas han sobrevenido cuando se han alcanzado de manera definitiva los procesos de universalización de la educación. Sin duda, hay otros factores—como los cambios culturales y sociales citados— que han desajustado los sistemas de manera más contundente.

En un mundo como el europeo, en el que los valores cambian y la información fluye por muchos caminos diferentes al de las organizaciones escolares, los sistemas educativos, diseñados en otro momento histórico con funciones centrales en la transmisión de valores y conocimientos, tienden a quedarse atrasados respecto a las nuevas exigencias y, sobre todo, en los métodos educativos. Esta situación explica, en parte, la crisis en la que se encuentra sumida la educación europea, sobre todo la secundaria. Un momento de crisis como el actual exige: repensar los objetivos, renovar los métodos de enseñanza y reformular su propia identidad. Todo un desafío para las sociedades europeas. Desafío que debe ser abordado y superado, ya que el futuro es, en gran parte, lo que es hoy la educación.

II

MARCO JURÍDICO-POLÍTICO PARA LA COHESIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

La legislación europea para la integración social en el ámbito de la educación

JOSÉ MARÍA CONTRERAS MAZARÍO
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide - Sevilla

I. INTRODUCCIÓN

Los Estados han venido tradicionalmente considerando las cuestiones relacionadas con la educación y la cultura como elementos estrechamente vinculados a la configuración de la unidad e identidad nacionales, razón por la que han sido consideradas temáticas integrantes del ámbito de los asuntos que son esencialmente de su competencia, o —lo que es lo mismo— materias que forman parte de los llamados “asuntos internos”, en tanto que integrantes del ámbito de la soberanía. Este planteamiento ha llevado a la mayoría de los países, y entre ellos a los miembros de la Unión Europea, a mostrar una gran reticencia a la hora de cooperar sobre estas materias en el plano internacional. No obstante, la doble dinámica sociopolítica de globalización mundial y de descentralización interna en la que se ven envueltos los Estados, ha traído consigo un progresivo proceso de internacionalización en materia de derechos humanos en general¹, y en el campo de la educación y la cultura en

¹ Cfr. Cançado Trindade, A. A. (1997): *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I. Porto Alegre; Carrillo Salcedo, J. A. (1995): *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional Público contemporáneo*. Madrid; Cassese, A. (1991): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Barcelona; García Bauer, C. (1960): *Los derechos humanos, preocupación universal*. Guatemala; Lattanzi, F. (1984): *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*. Milán;

particular², así como una progresiva comunitarización de las materias educativas.

Debido a los antedichos factores, el tema educativo ha sufrido un desarrollo diferenciado en el plano estatal y en el plano internacional. En el orden estatal, se aprecia una tendencia centralizadora que se materializa a través del establecimiento de unos principios básicos, frecuentemente recogidos en los textos constitucionales³, así como en el recurso a la financiación de programas de ámbito nacional con los que se pretende asegurar unos estándares mínimos centrados esencialmente en la obligatoriedad de la enseñanza básica y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, este sistema se ve igualmente contrarrestado por reivindicaciones de carácter descentralizador que se orientan en la búsqueda de una mayor participación de las colectividades territoriales y de los grupos humanos diferenciados, e incluso de los “grupos intermedios”, integrados en la estructura del Estado en la toma de decisiones que afectan a la educación⁴.

Mientras que, en el plano internacional, cabe señalar que se ha producido un proceso de generalización en el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental de la persona en los más relevantes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos⁵. Aunque tanto su protección como su contenido

Marti de Veses, C. (1985): “El proceso de positivación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Derecho internacional”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 3. Madrid: 175-220; Nikken, P. (1987): *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*. Madrid: Cívitas; O'Donnell, D. (1989): *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª ed. Lima: Comisión Andina de Juristas; Peces-Barba, G. (1995): *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Madrid: Editorial Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E.: 173-179; Vasak, K. (1987): *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, 3 vols. Barcelona.

² Cfr. García Moriyon, F. (1998): *Derechos humanos y educación*. Madrid: Ediciones de la Torre.

³ En relación con las políticas educativas de los Estados miembros, vid. EURYDICE (1997): *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994)*. Bruselas.

⁴ Lonbay, J. (1989): “Education and Law: The Community Context”, *European Law Review*: 364.

⁵ Vid. art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2 del Protocolo

concretos se siguen remitiendo a los distintos ordenamientos internos, lo que no ha impedido que, tanto a nivel universal como regional, dicho modelo conlleve un dinamismo en el ámbito de la cooperación en materia educativa.

Dentro de este último contexto, se debe hacer referencia al hecho relevante que supone el proceso de integración regional que representa en el momento actual la Unión Europea. Pues bien, la relación entre una y otra, esto es, entre el proceso de integración y la cooperación en materia educativa, tendrá a su vez importantes repercusiones en la construcción final de ambas. Así, el proceso de integración repercute con especial intensidad en el terreno educativo a través del establecimiento de programas, proyectos piloto, intercambios de experiencias, etc., al tiempo que la temática educativa incide de manera directa en ideas y objetivos clave del propio proceso de integración: democracia, unión política, ciudadanía, subsidiariedad, etc. Es más, en la Unión Europea la política educativa aparece, cada vez de manera más clara, conectada con la figura de la ciudadanía europea⁶, y desde aquí con el principio de legitimidad democrática que debe dominar el fenómeno de integración, sobre todo desde la perspectiva de su unión política. Desde este planteamiento, el interés comunitario por las cuestiones relacionadas con la educación se pone de manifiesto en el hecho de que, si bien los tratados fundacionales no recogían ninguna mención a unas competencias de la Comunidad en esta materia, el objetivo de la realización del mercado único conllevó el desarrollo de cierta actividad comunitaria a través de las denominadas “competencias implícitas” y “subsidiarias”. Su incorporación expresa al ámbito competencial de la Unión Europea se ha producido por vía del Tratado de Maastricht,

adicional nº 1 al Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos y Libertades Fundamentales; 9, 10 y 15 de la Carta Social Europea, y 13 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros.

⁶ Si no todavía de una manera directa, sí a través de la libre circulación de personas, y dentro de ésta como una prestación social. Cfr. Mangas Martín, A. (1993): “La ciudadanía de la Unión Europea”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo-Univ. Carlos III de Madrid: 15-68.

bien de manera indirecta a través del principio de subsidiariedad⁷ como criterio de distribución de competencias (art. 3.B del TUE), bien directa a través de la incorporación de un nuevo artículo 126 del TCE.

Si como se ha señalado, la educación es una materia subsidiaria de la Unión Europea, la temática de las minorías⁸, o —en sentido más amplio— de los grupos vulnerables⁹, ha ido adquiriendo carta de naturaleza a través, en un principio, de las políticas relativas a la libre circulación de trabajadores en su conexión con las políticas sociales y de no discriminación por motivos de nacionalidad y, en la actualidad, con la libre circulación de personas en su relación con las políticas de igualdad de oportunidades y la noción de ciudadanía de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, las políticas comunitarias relativas a materias educativas de personas pertenecientes a grupos vulnerables se han centrado esencialmente sobre tres colectivos, a saber: los migrantes, los gitanos e itinerantes y las personas de actividades ambulantes, además de a sus respectivas familias.

⁷ Cfr. Cornu, M. (1993): *Compétences culturelles en Europe et principe de subsidiarité*. Bruselas: Brylant; Pueyo, J. y Lirola, I. (1999): “La política de educación en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación”, en Santos Rego, M. A., *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia: 127.

⁸ Sobre el concepto de minoría, *vid.* Andrysek, O. (1989): “Report on the Definition of Minorities”, *S.I.M.*, especial n° 8; Bossuyt, M. J. (1999): “The United Nations and the Definition of Minorities”, *Plural Societies*, n° 21: 129-136; Fenet, A. (1976): “Essai sur la notion de minorité nationale”, *Publications de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Amiens*: 95-113; Packer, J. (1993): “On the Definition of Minorities”, en Packer, J. y Myntti, K. (1993): *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*. Abo: Abo Akademi: 23-65; Ramaga, Ph. G. (1993): “The Group Concept in Minority Protection”, *H.R.Q.*, vol. 15, n° 3: 575-588; Rodley, N. S. (1995): “Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Development”, *H.Q.R.*, vol. 17, n° 1: 48-71; Shaw, M. N. (1992): “The Definition of Minorities in International Law”, en Dinstein, Y. y Tabory, M., *The Protection of Minorities and Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff: 1-31; Veiter, T. (1974): “Commentary on the Concept of National Minorities”, *R.D.H.*, vol. VII/2-4: 273-290; Vuviri Ramaga, Ph. (1993/3): “The Group Concept in Minority Protection”, *H.Q.R.*: 575-588; (1992/3): “The Bases of Minority Identity”, *H.Q.R.*: 409-428; (1991/3): “Relativity of the Minority Concept”, *H.Q.R.*: 368-386.

⁹ Sobre los derechos de estos grupos, *vid.* (1994): *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*. Madrid: Escuela Libre Editorial.

Se plantean de este modo una serie de cuestiones que integran el objeto del presente trabajo. Estas cuestiones afectan, en primer lugar, a la determinación de las competencias y actividades desarrolladas por la Comunidad Europea en materia educativa (I); tras lo cual se abordará la actividad concreta de la Comunidad Europea en materia de promoción de la educación de las personas y de los grupos vulnerables (II), con una aproximación previa al fenómeno de la educación intercultural (1), para con posterioridad entrar en el análisis concreto de la actividad comunitaria desarrollada con relación a los tres colectivos antes mencionados: migrantes (2.1), gitanos e itinerantes (2.2) y personas ambulantes (2.3). Por último, se hará asimismo referencia a otros grupos que, sin ser propiamente minoritarios, sí suelen ser incluidos como grupos diferenciados por entrar igualmente en la categoría de vulnerables o desfavorecidos; estos grupos son esencialmente los minusválidos, los pacientes o enfermos, los presos, etc. (2.4).

II. LOS ASPECTOS EDUCATIVOS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La educación no ha representado uno de los temas fundamentales dentro del proceso de construcción europea, sino que ha quedado más bien relegado a un plano secundario de escasa preocupación¹⁰. Así, el Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957¹¹, sólo hizo referencia a la educación de manera tangencial en los artículos 57, 118 y 128, referidos éstos a cuestiones relativas a la cooperación entre los Estados miembros respecto a la convalidación de títulos y diplomas académicos y en materia de formación y especialización profesional¹², todo ello a fin de facilitar la libre circulación de trabajadores. La justificación de dicha ausencia encuentra su fundamento en una doble motivación: por un lado, la consideración de la existencia de otros foros internacionales más adecuados

¹⁰ Cfr. Bayona, B. (1989): "Las políticas educativas en la Europa de los ciudadanos", *IV Jornadas Parlamentarias. Los socialistas españoles y la Comunidad Europea*. Madrid: Grupo Parlamentario Socialista; Fernández, J. A. (1993): "Europa: la hora de la educación y de la cultura", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 211.

¹¹ BOE núm. 1, de 1 de enero de 1986.

¹² *Vid.* asimismo los arts. 54 del TCECA, relativo a la recalificación profesional, y 9 del TEURATOM, referente a la formación de especialistas.

(UNESCO, Consejo de Europa)¹³ y, por otro, la reserva de los Estados miembros a considerarlo como un asunto interno conectado con la identidad nacional¹⁴.

2. Este “tabú” a la educación por parte de la Comunidad Europea —como algunos autores lo han denominado¹⁵— ve transformarse su tendencia a partir de los años setenta, y sobre todo a partir de la primera reunión de ministros de Educación de los Seis, celebrada en noviembre de 1971. En el llamado “Encuentro de Bruselas” se sientan las bases para el establecimiento de una política comunitaria de cooperación en materia educativa, para lo cual la Comisión encargó a 35 expertos en la materia la realización de un estudio, que fue presentado en 1973 bajo el título “Por una Política Comunitaria de la Educación”, o también llamado “Informe JANNE”. En el mismo se parte de dos premisas: el reconocimiento irreversible de que había comenzado una dimensión educativa en Europa y que este movimiento inicial conducía a una política educativa comunitaria, la primera, y que el Tratado de Roma podría interpretarse de tal modo que aquellas cláusulas que trataban sobre formación profesional podrían extenderse para que cubrieran un ámbito bastante más amplio, la segunda¹⁶. Estos mismos criterios fueron los mantenidos por la Comisión en su documento titulado “Enseñanza en la Comunidad Europea”, y que presentó ese mismo año al Consejo. En éste, la Comisión realizó el siguiente elenco de propuestas:

- ofrecimiento de oportunidades para que el profesorado, investigadores y alumnos puedan desplazarse por la Comunidad para mejorar su cualificación y oportunidades de desarrollo;

¹³ Cfr. Bayona, B. (1989): “Las políticas educativas en la Europa de los ciudadanos”, *IV Jornadas Parlamentarias. Los socialistas españoles y la Comunidad Europea*. Madrid: Grupo Parlamentario Socialista.

¹⁴ Cfr. Neave, G. (1987): *La Comunidad Europea y la Educación*. Madrid: Fórum Universidad-Empresa.

¹⁵ Bayona, B. (1989): “Las políticas educativas en la Europa de los ciudadanos”, *IV Jornadas Parlamentarias. Los socialistas españoles y la Comunidad Europea*. Madrid: Grupo Parlamentario Socialista; Fernández, J. A. (1993): “Europa: la hora de la educación y de la cultura”, *Cuadernos de Pedagogía*, nº 211.

¹⁶ Cfr. Neave, G. (1987): *La Comunidad Europea y la Educación*. Madrid: Fórum Universidad-Empresa.

- educación de los hijos de los trabajadores inmigrantes; y
- desarrollar la dimensión europea en materia educativa (Enseñanza de Idiomas extranjeros, estudio de Europa dentro de los currículos y cooperación entre las instituciones de Enseñanza Superior)¹⁷.

Tres años más tarde, los ministros de Educación, ahora de los Nueve, deciden la creación de un Comité de Educación y aprueban una Resolución en 1974¹⁸ en la que establecen las esferas prioritarias para la cooperación en materia educativa de la Comunidad, sobre la base de tres principios básicos: el reconocimiento del derecho de todo ciudadano a la educación como un derecho fundamental, el primero, el mantenimiento de la diversidad y del carácter particular de los sistemas educativos nacionales, el segundo, y la cooperación en la definición de objetivos educativos, el tercero. Todo ello con la limitación a áreas específicas prioritarias¹⁹ y a que su ejecución concreta correspondiese a cada Estado miembro.

Hubo que esperar hasta 1976, y más concretamente a la aprobación de la Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero²⁰, para encontrar un fundamento jurídico a la cooperación en el ámbito de la

¹⁷ Cfr. Sánchez Cañadas, A. (1997): *Aspectos educativos en la perspectiva de la Unión Europea*. Instituto de Estudios Almerienses. Almería 1997, p. 12.

¹⁸ D.O.C.E. C/98/2.

¹⁹ Estas áreas específicas prioritarias fueron las siguientes:

- “mejorar instalaciones para la educación y formación de los nacionales y de los hijos de los nacionales de otros Estados miembros de la Comunidad o de países que no sean miembros;
- promoción de relaciones más estrechas entre sistemas educativos de Europa;
- compilación de documentación actualizada y estadísticas sobre educación;
- mayor cooperación entre los centros de Enseñanza Superior;
- mejora de las posibilidades de reconocimiento académico de diplomas y periodos de estudio;
- fomento de la libertad de circulación y movilidad de profesorado, estudiantes e investigadores, especialmente removiendo los obstáculos sociales y administrativos que impidan la libre circulación de tales personas y mejorando la enseñanza de idiomas extranjeros; e
- igualdad de oportunidades para el libre acceso a todas las formas de educación”.

²⁰ D.O.C.E. n° C38, de 19 de febrero de 1976, p. 1.

educación²¹, lo que se plasmó en el Primer Programa de Acción Comunitaria, en el cual se establecen una serie de acciones para la consecución de unos objetivos generales²², cuya responsabilidad, en este caso, no es atribuida de manera exclusiva a los Estados miembros, sino que en determinadas situaciones, y siempre de manera subsidiaria, puede participar la Comunidad, a través esencialmente de la Comisión. En este contexto, se aprueba un nuevo Programa de Acción Comunitaria, dentro del cual se contienen las siguientes acciones:

- “formación cultural y profesional de los nacionales de los otros Estados miembros de la Comunidad y de países no miembros y educación de sus hijos (entre otras, se preveía la enseñanza de la lengua del país de acogida, así como la posibilidad de recibir, en ese país, enseñanza en su lengua de origen);
- correspondencia y conocimiento mutuo de los sistemas educativos nacionales como elemento de garantía de la libre circulación de las personas en el interior de la Comunidad;
- establecimiento de un servicio nacional de información sobre las estructuras educativas, los certificados y diplomas, los métodos y las experiencias pedagógicas;

²¹ Sobre el carácter vinculante de estas resoluciones, *vid.* Van Craeyest, F. (1989): “La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d’éducation”, en De Witte, B. (ed.), *European Law of Education*. Badem-Badem: Nomos: 127; De Witte, B. (1993): “La influencia del Derecho Comunitario en los sistemas de enseñanza superior”, *Autonomies*: 52.

²² Los objetivos generales que se marcan son:

- “favorecer la homologación de titulaciones entre los diferentes países de forma que se eliminen barreras para el libre ejercicio profesional;
- facilitar los intercambios y la movilidad de profesores y alumnos;
- favorecer el intercambio de experiencias educativas y mejorar el conocimiento de los respectivos sistemas educativos;
- potenciar la dimensión europea de la educación, tanto en el pensamiento de los estudiantes como de los profesores;
- contribuir a la eliminación o disminución de los desequilibrios e injusticias sociales a través de la educación;
- impulsar el aprendizaje de los idiomas comunitarios;
- valorar y comparar los métodos de enseñanza para los hijos de los trabajadores emigrantes”.

- cooperación en la esfera de la Enseñanza Superior, en especial sobre los problemas relacionados con la movilidad de los estudiantes, los profesores y los investigadores en el marco europeo;
- difusión y enseñanza de lenguas extranjeras, y en especial en el aprendizaje durante los años de escolaridad de al menos otra lengua de la Comunidad; y
- pleno acceso a todas las formas de enseñanza e igualdad de oportunidades, y en concreto a través del establecimiento de métodos idóneos para ayudar a los niños desfavorecidos a colmar lagunas o recuperar retrasos”.

En la consecución de dichas acciones se centró durante los años siguientes la actividad de la Comunidad en materia educativa, sobre todo en relación a aquellos problemas de alcance transnacional (convalidaciones de títulos, educación de hijos de emigrantes...), lo que llevó a unir en un mismo órgano, la Dirección General V —o de Política Social—, la Educación y la Formación Profesional²³. Este cambio explica el hecho de que la mayoría de los programas aprobados a partir de entonces centraran su objetivo en la consecución de acciones prácticas claras (paro juvenil, nuevas tecnologías, relación Universidad-empresa²⁴, movilidad estudiantil²⁵...) y que, sin embargo, los programas estrictamente educativos quedaran relegados a un segundo plano, sobre todo desde la perspectiva presupuestaria²⁶.

²³ No obstante, resulta conveniente distinguir entre ambas realidades. Así, se ha precisado que “por enseñanza se entiende un proceso integral, orientado a capacitar a una persona para que asimile y desarrolle conocimientos y valores a un nivel general”, mientras que “la formación es la adquisición o perfeccionamiento de las habilidades de los conocimientos específicos para llevar a cabo una determinada tarea” (cit. en Hidalgo, A. y González, R. (1994): *La formación en los programas de la Comunidad Europea: objetivos y financiación*. Madrid: Cuadernos Aula: 24-25).

²⁴ *Vid.* en este sentido los Programas COMETT, 1986-1992 (DOCE L 222, de 8 de agosto de 1986) y COMETT II, 1990-1994.

²⁵ A este respecto, *vid.* Programas ERASMUS y SÓCRATES.

²⁶ Así, por ejemplo, el Programa COMETT II fue aprobado con una dotación presupuestaria de 200 millones de ECUS y el Programa ERASMUS con 85 millones de ECUS para los tres primeros años académicos (1987/88 a 1989/90).

Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó, el 14 de marzo de 1984, una resolución relativa a la libertad de enseñanza en la Comunidad Europea, la cual puede entenderse como un instrumento básico, aunque con carácter no vinculante, en el que se pide el reconocimiento del derecho a la educación y a la enseñanza en el ámbito de la Comunidad Europea, “sin discriminación de sexo, raza, convicciones filosóficas o religiosas, nacionalidad o condición social o económica” (principio 2). En este sentido, se dispone que “la admisión de un niño a una escuela que reciba fondos públicos no debe estar supeditada (...) al origen social, racial o étnico del niño” (principio 3), así como que el sistema educativo debe acomodarse, por un lado, a las disposiciones previstas en el Convenio Europeo de Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, por otro, a la Constitución del Estado miembro, pero también “a las exigencias del derecho comunitario relativos a la instrucción de los hijos de los trabajadores migrantes” (principio 4), a lo que habría que añadir igualmente las relativas a los niños gitanos e itinerantes y las de los hijos de trabajadores de actividades itinerantes.

Para la consecución efectiva de todos los principios enunciados en la citada Resolución, y de modo especial a los que se ha hecho referencia, entre otras medidas, que aparecen previstas en la Parte II de la Resolución, se hace mención de la siguiente:

Los procesos aplicables en caso de violación de los derechos humanos y de los principios generales de derechos enunciados en la Convención Europea de los derechos del hombre, ratificada por la Comunidad Europea (sic), valen también en caso de que se atente contra la libertad de enseñanza y de educación (principio 3).

3. Un segundo hito trascendental en la modificación de los Tratados de las Comunidades Europeas se produce con la aprobación, en 1987, del Acta Única Europea, firmado en Luxemburgo el 17 de febrero y en La Haya el 28 del mismo mes²⁷. Aunque el hecho más importante es la transformación interna de la presente organización dando lugar a las Comunidades Europeas, por lo que se refiere a la

²⁷ D.O.C.E. n° L 169, de 29 de junio de 1987.

temática objeto de estudio las modificaciones más significativas afectan esencialmente al fundamento material que la sustenta. En efecto, la materia educativa sigue estando conectada materialmente con las cuestiones relativas a la “libre circulación de trabajadores”, y en la actualidad en la “libre circulación de personas”, y a la “política social” de la Comunidad, no sufriendo a este respecto modificaciones de importancia²⁸. No obstante, se produce la inclusión de un nuevo elemento, en este caso sustancial, como es el hecho de que por disposición del art. 24 del AUE se añade un nuevo Título, el VI, que tiene por objeto la “investigación” y el “desarrollo tecnológico”, cuestiones ambas íntimamente relacionadas tanto con la educación en sí misma considerada como con el fundamento que ha servido de base material a las políticas educativas en el marco de la Comunidad, como es la libre circulación de trabajadores y su formación profesional permanente. Bajo este prisma, las funciones y objetivos que se encomiendan a la Comunidad están dirigidos esencialmente a “fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional” (art. 130 F del AUE).

En este contexto, y a fin de completar las actividades emprendidas en los Estados miembros, se establecen una serie de acciones comunitarias a realizar, a saber:

- a) aplicación de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, centros de investigación y universidades;
- b) promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con los terceros países y las organizaciones internacionales;
- c) difusión y explotación de los resultados de las actividades en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios;

²⁸ No obstante, el art. 57 del TCE quedó modificado en su apartado 1 por el apartado 6 del art. 6, en la segunda oración del apartado 2 por el apartado 2 del art. 16 y en la tercera oración del apartado 2 por el apartado 7 del art. 6 del AUE. El apartado 3 no ha sufrido modificación alguna, *vid.* en nota 8.

d) estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores de la Comunidad (art. 130 G del AUE).

A fin de conseguir los objetivos propuestos en esta materia, así como la cooperación entre los Estados miembros, el Consejo y los ministros de Educación adoptaron, el 24 de mayo de 1988, la Resolución relativa a la Dimensión Europea en la Enseñanza. Entre sus contenidos más significativos y sus objetivos fundamentales, para el periodo 1988-1992, figuran los siguientes:

- reforzar entre los jóvenes el sentido de identidad europea y hacerles comprender el valor de la civilización europea, valores como la democracia, la justicia social y el respeto de los derechos humanos;
- preparar a los jóvenes para participar en el desarrollo económico y social de la Comunidad y hacer progresar la Unión Europea;
- hacerles comprender las ventajas que representa ampliar la Comunidad y los desafíos que eso comporta; y
- mejorar el conocimiento de la historia, la economía, aspectos culturales y sociales de la Comunidad y hacerles comprender el interés de una cooperación entre los Estados y los del resto de Europa y del mundo.

A fin de conseguir tanto los objetivos propuestos como las medidas promocionales señaladas, se estableció la creación de Programas-Marcos de carácter bianual (art. 130 I del AUE), dentro de los cuales destacan, entre otros, los COMETT I y II, relativos a universidad-empresa; el ARION, relativo a la elaboración y difusión de material pedagógico, o el ERASMUS, dirigido a la formación y perfeccionamiento de profesores.

En esta misma línea, la Comisión publicó, el 2 de junio de 1989, el documento titulado “Educación y Formación en la Comunidad Europea: directrices a medio plazo (1989-1992)”²⁹, en el que se explicaban las iniciativas en el campo de la educación y la formación a

²⁹ Doc. COM (88) 280, final.

promover por parte de la Comunidad hasta 1992. Estas directrices se concretan básicamente en las siguientes: 1) libre circulación de las personas y reconocimiento de su titulación; 2) formación inicial y continuada de la población activa; 3) formación universitaria y programa ERASMUS; 4) repercusiones de los cambios tecnológicos en los sistemas de enseñanza y formación; 5) mejora cualitativa de los sistemas educativos mediante el aumento de la cooperación; 6) necesidad de dotar a la enseñanza, sobre todo la de lengua extranjera, de una dimensión europea; y 7) fomento de los intercambios de jóvenes.

Y todo ello bajo la inspiración de dos principios básicos, que se entienden sustentadores del enfoque de las instituciones comunitarias en este campo, a saber: el respecto a la diversidad, el primero, y la complementariedad, el segundo. El primero de los principios enunciados se entiende como esencial a fin de “mantener y respetar la gran diversidad de tradiciones educativas existentes en la Comunidad y aprovechar lo mejor de esta herencia común para fomentar niveles más altos en un futuro”. Mientras que, en relación al principio de la complementariedad, éste aparece circunscrito dentro del marco de la cooperación a nivel comunitario, y en concreto dentro del ámbito de la coordinación, como esfera competencial de la Comisión. Aunque ello no puede en ningún caso convertirse, a través de un proceso de armonización o de normalización generalizada en esta materia, en objetivo directo de la Comunidad, sí se puede afirmar que se está en presencia de una primera manifestación o ante un incipiente régimen de modelo educativo vinculado al proceso de integración europea.

4. El paso más importante en esta evolución se encuentra en la fecha de 1993, donde la plena realización del mercado único, la aprobación del Tratado de la Unión Europea y los mandatos del Consejo de Europa situaron a la educación y la formación en un nuevo contexto dentro de la construcción de la Comunidad Europea. Además, la constitución de una nueva Comisión situó a la educación en primera línea de las prioridades comunitarias³⁰ al convertirse en factor esencial para fomentar la libre circulación e intercambio de ideas, amén de las cuatro libertades establecidas en el Tratado de

³⁰ Cfr. art. 3, apartado p), del TCE.

Roma (mercancías, capital, servicios y personas). La existencia de nuevos objetivos³¹, y sobre todo la consecución de un mercado interior único, trajo consigo implicaciones importantes para la educación y la formación tanto desde la perspectiva más económica (recursos humanos, formación continua, cooperación, etc.) como de la más próxima a la enseñanza (expansión, integración, capacidad de respuesta, etc.), por lo que el núcleo central de las actividades de la Comunidad en este periodo, y objetivos prioritarios de los fondos estructurales, se concretaron en el desarrollo de una política común de la formación profesional, así como en la consecución de mayores niveles de formación. Para alcanzar los objetivos enunciados y respetar los principios de diversidad y complementariedad a los que se ha hecho referencia con anterioridad, la Comisión promovió la movilidad de las personas y las ideas, el intercambio de experiencias e información sobre los diversos sistemas educativos y la puesta en práctica de programas conjuntos, al tiempo que elaboró diversos informes sobre temas trascendentes en el ámbito de la educación, como fueron en el campo concreto de los grupos vulnerables los relativos a los problemas de la educación escolar de los hijos de inmigrantes³², la lucha contra el analfabetismo en la Unión³³, la Enseñanza Superior³⁴ y el fomento de la enseñanza abierta y a distancia³⁵.

Por su parte, la aprobación del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992³⁶, en el que se añade un Capítulo, el 3º³⁷, al Título VIII del TCE, dedicado a la “Educación, Formación Profesional y Juventud”, introdujo el fundamento jurídico no sólo para el

³¹ Estos nuevos objetivos que definieron esta etapa están contenidos en el mencionado Documento de la Comisión, de 1988.

³² *Vid.* Informe DÜHRKOP, en doc. A3-393/92.

³³ *Vid.* Informe MEBRAK-ZAIDI, en doc. A3-400/93.

³⁴ *Vid.* Informes A3-65/93 sobre TEMPUS II (COM (92) 407) y ELLIOT, doc. A3-163/93.

³⁵ *Vid.* Informe contenido en el doc. A3-217/93.

³⁶ Instrumento de ratificación de 31 de diciembre de 1992. Entró en vigor de forma general y para España el 1 de noviembre de 1993 (BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994; corrección de errores: BOE núm. 12, de 14 de enero y BOE núm. 138, de 10 de junio de 1994, suplemento).

³⁷ Capítulo 3 (arts. 126 y 127) tal como ha sido redactado por el art. G.36 del TUE. Antiguos arts. 126 y 127 fueron derogados.

establecimiento de una acción comunitaria en el ámbito de la educación y la formación, sino además para la garantía de determinados derechos relacionados con la educación³⁸. Así, el papel que los artículos 126 y 127 asignan a la Comunidad sigue siendo limitado, subsidiario y secundario³⁹, ya que la misma tiene únicamente encomendada la promoción de una enseñanza de calidad potenciando para ello la cooperación entre los Estados miembros, sobre todo a través del desarrollo de la dimensión europea de la educación, especialmente en el campo de las lenguas, favoreciendo la movilidad de estudiantes y profesores y desarrollando los intercambios entre jóvenes⁴⁰. En consecuencia, las competencias fundamentales en esta materia siguen estando encomendadas a los Estados miembros, y sólo en caso de necesidad la Comunidad apoyará y complementará la acción estatal⁴¹. Basado en este dato, se ha señalado que la política educativa diseñada por la Comunidad “se concibe en términos de un sistema dual, donde la Comunidad actúa principalmente como centro de coordinación de los sistemas educativos nacionales y sólo esporádicamente asume iniciativas propias en aspectos muy limitados como la educación a distancia y la cooperación internacional”⁴².

No obstante, la aprobación del Tratado de Maastricht supone una transformación en los principios básicos de la Organización que

³⁸ A este respecto, se ha señalado que “(a) partir de la ratificación del Tratado de Maastricht, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, la Unión Europea y los Estados miembros reconocen que no es posible construir una nueva sociedad sin educación” (cit. Batanero, M. (1988): “Las dimensiones europeas en la educación”, *Boletín asturiano sobre la Unión Europea*, nº 75: 8).

³⁹ Incluso para Medina, “estos artículos quedan por debajo de las expectativas que abriera la Declaración del Consejo Europeo de Roma, de 14-15 de diciembre de 1990, que había previsto la inclusión en el Tratado de Unión Política de un artículo en materia de educación que permitiera acciones dinámicas dirigidas a fomentar, reforzar y sostener la identidad europea, por encima de cualesquiera consideraciones económicas, e incluso de las declaraciones de los Ministros europeos de Educación reunidos en el seno del Consejo que habían propuesto programas concretos sobre la dimensión europea de la enseñanza” (cit. Medina, M. (1993): “Cultura y Unión Europea”, *Revista Sistema*, monográfico: *La Unión Europea*, nº 114-115: 153-167).

⁴⁰ Cfr. López Medel, J. (1995): *Hacia un nuevo derecho a la educación*. Madrid: Real Academia de Doctores: 62-79.

⁴¹ Cfr. Frazier, C. (1995): *L'Éducation et la Communauté Européenne*, París: CNRS Droit.

⁴² Sánchez Cañadas, A.: *Aspectos educativos en la perspectiva de la Unión Europea*, *op. cit.*: 23.

afectan de manera directa o indirecta a nuestra temática objeto de estudio. Los dos elementos nuevos que se introducen son, por un lado, el principio de la democracia y de la ciudadanía europea, lo que trae consigo la inclusión del artículo F⁴³, y más concretamente de los Derechos Fundamentales; y, por otro, la cultura y la investigación como factores de integridad y de cooperación (art. 128 del TCE).

Por lo que respecta al primero de los elementos, éste trae consigo, por primera vez, la referencia normativa a la temática de los derechos humanos⁴⁴, y más concretamente la obligación para la

⁴³ En esta misma línea, el art. K.2, en su apartado 1, del TUE. dispone que “las cuestiones a que se refiere el artículo K.1 (asuntos de Justicia e Interior) se tratarán en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y teniéndose en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos”. Asimismo, el art. J.1, en su apartado 2, del TUE establece que “los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes: (...) el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

⁴⁴ En relación con la temática de los derechos fundamentales en la Unión Europea la doctrina, tanto extranjera como española, resulta sumamente abundante, por lo que me limitaré a mencionar algunos trabajos españoles de referencia, así como a remitirme a la bibliografía en ellos citada. *Vid.* Alonso García, R.: “Derechos Fundamentales y Comunidades Europeas”, *Estudios sobre la Constitución Española*, homenaje al profesor García de Enterría, tomo II: 818 y ss.; Carrillo Salcedo, J. A. (1986): “La protección de los derechos humanos en las Comunidades Europeas”, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: 21 y ss.; Chueca, A. (1999): *Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona: Bosch; Díez de Velasco, M. (1991): “La declaración de los derechos y libertades fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Estudios en homenaje al profesor A. Ferrer-Correia*. Coimbra: 428 y ss.; Fernández Liesa, C.: “Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea”, en Peces-Barba, G., *Curso de Derechos Fundamentales*, *op. cit.*: 641-675; Gosalbo Bono, R. (1997): “Derechos humanos y Derecho comunitario”, *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 1, vol. 1: 29-68; Liñán Noguera, D. J. (1996): “Los derechos humanos en el ámbito de la Unión Europea”, *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Madrid: Marcial Pons. Madrid: 329-352; Pérez Vera, E. (1993): “La protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea”, *Revista Sistema. La Unión Europea*, n° 114-115: 139-151; Rodríguez Iglesias, G. C. (1993): “La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo, Univ. Carlos III de Madrid: 201-224.

Unión Europea de respetar “los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario” (art. F, apartado 2)⁴⁵. Desde esta nueva perspectiva, no puede desconocerse que el derecho a la educación no sólo forma parte de los derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales de los Estados miembros, sino que además es también uno de los derechos garantizados en el sistema de protección del Consejo de Europa, y en concreto en su Protocolo Adicional núm. 1, art. 2. Ahora bien, ello no puede interpretarse como una ampliación del plano competencial comunitario a favor de la materia educativa, ya que el Tratado de la Unión Europea no ha establecido un catálogo propio de derechos humanos, ni cabe entender su adhesión implícita al Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁶, ni ha incorporado a la educación dentro de las competencias propias de la Comunidad Europea, y ello a pesar de lo establecido en el precitado precepto.

En este mismo plano, debe hacerse referencia igualmente a dos instrumentos que recogen sendos catálogos de derechos, aunque sin carácter jurídico vinculante: la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales, adoptada por el Parlamento Europeo el 12 de mayo (abril) de 1989, y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada por el Consejo Europeo el 9 de diciembre de 1989. En cuanto a la Declaración del Parlamento, ésta recoge el derecho a la educación en el art. 16, al disponer que “todos tienen derecho a la educación y a una formación

⁴⁵ Con anterioridad, se puede hacer referencia a la existencia de otros actos, pero éstos sin carácter vinculante, como fue la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre los Derechos Fundamentales, de 5 de abril de 1977.

⁴⁶ A este respecto, *vid.* Dictamen del TJCE 2/94, de 28 de marzo de 1996 (cit en *Revista de Instituciones Europeas*, 1996-2: 583-594. Cfr. Escobar Hernández, C. (1996): “Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996)”, *Revistas de Instituciones Europeas*, 1996/3: 817-838.

profesional de acuerdo con sus capacidades. La enseñanza será libre. Se asegurará el derecho de los padres a hacer impartir esta educación de acuerdo con sus convicciones religiosas y filosóficas”. Mientras que, por su parte, la Carta comunitaria parte del reconocimiento del derecho de todo trabajador comunitario a la libre circulación (art. 1), para lo cual es necesario el establecimiento de una serie de prestaciones de tipo social entre las que se encuentra el “poder tener acceso a la formación profesional y seguir beneficiándose de ella a lo largo de toda su vida activa”, sin discriminación alguna y en especial la fundada en la nacionalidad (art. 15). Debe precisarse asimismo que en la presente Carta se contiene una referencia, aunque de manera indirecta, a la edad mínima de escolarización, ya que en su art. 20 se dispone que “(...) la edad mínima de admisión al trabajo no deberá ser inferior a la edad en la que cese el periodo de escolarización obligatoria, y en ningún caso inferior a 15 años”. Se establece de este modo una regla general para todos los Estados miembros que obliga a acomodar sus respectivos sistemas educativos, adoptando la edad mínima de 15 años como referencia para la educación obligatoria.

Por su parte, la ciudadanía de la Unión, que viene a ocupar por primera vez un lugar destacado dentro del contenido de los Tratados⁴⁷, supone la creación —tal y como lo precisa Mangas Martín— “de un vínculo jurídico común que liga (a todos los nacionales de los Estados miembros) a la Unión Europea, a una Unión Europea fundada en las Comunidades Europeas (CECA-CE-CEEA/EURTOM) y en las formas de cooperación intergubernamentales en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior”⁴⁸. Ciudadanía de la Unión que aparece integrada por un conjunto de derechos y obligaciones (cfr. arts. 8.A a 8.E del TCE en relación con los arts. 138.D y 138.E) que se podrán disfrutar en todo el territorio de la Unión (art. 8.2 del TCE)⁴⁹, y que por lo que a nuestro objeto de estudio se

⁴⁷ A este respecto, *vid.* Preámbulo y art. B del TUE y nuevo art. 8.1 del TCE.

⁴⁸ Mangas Martín, A.: “La ciudadanía de la Unión Europea”, *op. cit.*: 34.

⁴⁹ En la propuesta oficial de España esta ciudadanía se concibe como “el estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su

refiere se manifiesta con especial incidencia en la libre circulación de las personas⁵⁰ y en el principio de no discriminación⁵¹. Nos encontramos, pues, ante un concepto subsidiario directamente vinculado al de nacional de un Estado miembro (cfr. art. 8.1 del TCE), en el que se establece la configuración de un estatuto propio en sus relaciones con la Unión, que no puede entenderse sustitutivo o superpuesto al estatuto que les es reconocido en cada uno de los Estado miembros de los que son nacionales⁵².

En cuanto a las temáticas de la cultura y la investigación en su relación con la educación, se debe precisar que las mismas no aparecen en el mencionado Tratado bajo la rúbrica del mismo Capítulo, ni tan siquiera bajo el mismo Título, ya que —como se ha señalado— la educación integra el Capítulo III del Título VIII relativo a la “Polí-

pertenencia a la Unión son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito de la Unión y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de ésta, sin perjuicio de que tal condición de ciudadano europeo se proyecte también fuera de esas fronteras” (cit. “Hacia una ciudadanía europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1991-1: 333-338).

⁵⁰ Cfr. Jiménez de Parga, P. (1994): *La libre circulación de personas en la Europa comunitaria*. Madrid: Ed. Tecnos; Lirola Delgado, I. (1994): *Libre circulación de personas y Unión Europea*. Madrid: Ed. Cívitas.

⁵¹ Cfr. Lenerts, K. (1991): “L’egalité de traitement en Droit Communautaire. Un principe unique aux apparences multiples”, *Cahiers de Droit Européen*: 3 y ss.; Liñán Noguerras, D. J. (1992): “De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión”, *Gaceta Jurídica de la C.E.E.*, D-17 (núm. monográfico sobre el T.U.E.): 63-99; Mangas Martín, A.: “La ciudadanía...”: 41-54; Pérez González, M. (1993): “El estatuto del ciudadano europeo”, *España en Europa: nueva dimensión de la seguridad y la libertad*. Madrid: Ministerio del Interior: 45-64; Schockweiler, F. (1991): “La porté du principe de non-discrimination de l’article 7 du Traité CEE”, *Rivista di Diritto Europeo*: 3 y ss.

⁵² Cfr. Bru Pruron, C. (1994): *La ciudadanía europea*. Madrid; Escobar Hernández, C. (1998): “Extranjería y ciudadanía de la Unión Europea”, *Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática nº 3. Madrid: 108 y ss.; Liñán Noguerras, D. J. (1993): “La ciudadanía de la Unión Europea”, en Rodríguez Iglesias, G. C. y Liñán Noguerras, D. J., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*. Madrid: 271 y ss.; Pérez González, M. (1995): “La ciudadanía de la Unión Europea: un estatuto evolutivo”, *El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico*, Documentación Jurídica nº 82-83. Madrid: 77 y ss.; Pérez Vera, E. (1993): “La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al prof. Don Manuel Díez de Velasco*. Madrid 1993, pp. 1123 y ss.

tica Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud”, mientras que la cultura constituye en su totalidad el objeto del Título IX (art. 128) y la investigación y el desarrollo tecnológico son regulados en el Título XV (arts. 130.F a 130.Q). A pesar de su situación estructural, la relación entre las mismas parece incuestionable, ya que una de las funciones que se encomiendan a la primera es la difusión en el ámbito escolar de la segunda, y más concretamente a través de las acciones de la Comunidad para “desarrollar la dimensión europea en la enseñanza” (art. 126.2), el “aprendizaje y la difusión de las lenguas” (art. 126.2) y “apoyará y completará la acción de los Estados miembros en (...) la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos” (art. 128.2)⁵³. Mientras que su conexión con la formación profesional la encaminan a cuestiones más alejadas —pero más propias de su origen— como son las económicas, esto es, las relacionadas con el empleo, las transformaciones industriales o técnicas, la capacitación laboral, etc., y todo ello conectado con la investigación y el desarrollo tecnológico.

Ahora bien, debe señalarse asimismo que para la adopción de medidas de fomento en cualquiera de los tres campos por parte de la Comunidad se prevén procedimientos distintos. Así, mientras que las medidas de promoción o de fomento para la consecución de las acciones previstas en el art. 126, y que se pueden considerar como las propiamente educativas, el Consejo debe, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarlas de conformidad con lo previsto en el art. 189 B y las recomendaciones por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión (art. 126.4), en materia de cultura tanto las primeras como las segundas deben aprobarse por unanimidad de dicho órgano, durante todo el procedimiento previsto igualmente en el art. 189 B para las primeras y a propuesta de la Comisión las segundas (art. 128.5); y, por último, en relación con la formación profesional se prevé la posibilidad de que el Consejo adopte aquellas medidas que considere oportunas para la realización de los objetivos establecidos en el art. 127, previa consulta

⁵³ Cfr. Aldecoa Luzarraga, F. y Unceta Barrenechea, J. (1997): “Cultura en el TUE: hacia la superación del déficit cultural de los Tratados”, *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo*. Madrid.

únicamente al Consejo Económico y Social, con arreglo al procedimiento previsto en este caso en el art. 189 C. Sin embargo, se debe matizar que las medidas de promoción o de fomento en ninguno de los tres ámbitos podrán suponer la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Tampoco parece que, en relación con la formación profesional, exista la posibilidad de que el Consejo pueda adoptar recomendaciones, ya que el artículo 127, apartado 4, al contrario de lo que sucede con los artículos 126 y 128, no hace referencia alguna a este instrumento.

Como plasmación de dicha cooperación en el ámbito de la educación se adopta, el 14 de marzo de 1995, el Programa SÓCRATES con una duración de cinco años. El mismo, que tenía como ámbito espacial de aplicación el de los 15 Estados miembros más Noruega, Islandia, Liechtenstein, Chipre, Hungría, Rumanía y la República Checa, tiene como objeto principal contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza de los jóvenes, conocer mejor la dimensión europea, desarrollar un sentimiento más fuerte de identidad europea y fomentar la capacidad de adaptarse a los cambios económicos y sociales de nuestro tiempo.

5. Un eslabón más lo encontramos con la entrada en vigor, en 1999, del Tratado de Ámsterdam, hecho el 2 de octubre de 1997. En el mismo se reconoce el papel de fundamento axiológico de los derechos humanos en el seno de la Comunidad Europea, al disponer —en su art. 6, apartado 1— que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”⁵⁴. Ello, sin embargo, no supone un cambio sustancial en relación con la presente temática respecto del atribuido en el Tratado de Maastricht, lo que ha llevado a afirmar que “desde el punto de vista de los derechos humanos, el modelo de la Unión Europea permanece inalterado, produciéndose la misma a través del sistema pretoriano establecido por el Tribunal de Justicia desde hace tres décadas. A lo que se añade que tampoco se ha dado paso alguno en relación con la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que

⁵⁴ *Vid.* asimismo los arts. 7, 11, apartado 1, y 49 del TUE y 177, apartado 2, del TCE.

excluye la posibilidad de un control internacional extracomunitario sobre la forma en que las instituciones comunitarias, en el ejercicio de sus funciones, respetan el principio genérico de garantía de los derechos humanos en que se basa la Unión”⁵⁵.

En cuanto a la política educativa de la Unión, el Tratado hace referencia por primera vez de modo explícito a la importancia de la dimensión europea en la enseñanza, favoreciendo la movilidad de estudiantes y profesores, impulsando el reconocimiento de diplomas, promoviendo la cooperación entre los centros escolares, cambiando experiencias sobre cuestiones comunes de los sistemas educativos y favoreciendo los intercambios de alumnos⁵⁶. Ahora bien, la presente materia sigue estando encuadrada dentro del Título relativo a la “Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud”, que ahora es el XI, dedicándole el Capítulo 3 (artículos actuales 149 y 150), y se le sigue relacionando más con la problemática relativa al reconocimiento de títulos y diplomas académicos⁵⁷ dentro del ámbito de la libre circulación de personas, que con la difusión de la cultura en el marco de la Unión. En relación a esta última, sigue siendo objeto de un Título propio, en este caso el XII, el cual está constituido por el artículo 151⁵⁸. Salvo las mencionadas modificaciones formales, nada nuevo introduce el Tratado de Ámsterdam por lo que a la política educativa de la Unión Europea se refiere, por lo que la misma seguirá configurándose como una materia subsidiaria de la Comunidad, con el fin de completar y apoyar, mediante recomendaciones y medidas de fomento, las acciones que los Estados miembros puedan adoptar “en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística” (art. 149.1).

Donde sí se han producido las modificaciones más trascendentales es en el procedimiento previsto para la tramitación de las medidas

⁵⁵ Escobar Hernández, E. (1997): “La protección internacional de los derechos humanos (II)”, en Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 11ª ed. Tecnos: Madrid p. 560.

⁵⁶ Cfr. Batanero, M.: “Las dimensiones europeas en la enseñanza”, *op. cit.*: p. 9.

⁵⁷ *Vid.* art. 47 del TCE.

⁵⁸ Cfr. Jáuregui Oroquieta, J. A. (1998): “La emergencia de un modelo cultural”, *El Tratado de Ámsterdam*. McGraw Hill: Madrid pp. 781-789.

de fomento en relación con las políticas educativa, formación profesional y cultura, ya que todas ellas —al contrario de lo que sucedía con anterioridad— se tramitarán de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 251, el cual establece un procedimiento de codecisión inédito hasta la actualidad, toda vez que el papel del Parlamento Europeo cobra una gran relevancia en la toma de decisión de dichos actos. Debe, no obstante, precisarse que en relación con los actos relativos únicamente a la cultura, el Consejo a lo largo de este procedimiento se pronunciará por unanimidad (art. 151.4), y no por mayoría cualificada, como sucede en los temas de educación (arts. 149.4 y 251.2). Amén de que los actos relacionados con la realización de los objetivos de la formación profesional, que con anterioridad no debían consultarse previamente al Comité de las Regiones, a partir del Tratado de Ámsterdam sí deberán someterse a dicho trámite.

Junto a las modificaciones directamente reseñadas, cabe hacer referencia a otro elemento que supone igualmente un salto cualitativo con respecto al sistema anterior, y que no es otro que la incorporación dentro del Tratado de la Comunidad Europea del principio general de no discriminación (artículo 13), lo que ha tenido una especial incidencia en el ámbito de la educación y de la formación, dando lugar dentro del ámbito de desarrollo derivado de este precepto a la aprobación de dos directivas. La primera, Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000⁵⁹, tiene por objeto la protección de la igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico, para lo cual prohíbe toda discriminación, tanto directa como indirecta, así como el acoso por motivos de raza u origen étnico en los ámbitos esencialmente de las relaciones de trabajo, de las políticas sociales y de la educación, tanto respecto del sector público como del privado, incluidos los organismos públicos (art. 3). No se entienden, sin embargo, como actos o acciones discriminatorias las llamadas “acciones positivas” siempre que sean adoptadas con el objeto de garantizar la igualdad de forma real y efectiva (art. 5).

⁵⁹ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (*D.O.C.E.* n° L180, de 19 de julio de 2000 pp. 22 y ss.).

Mientras que la segunda, por su parte: Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000⁶⁰, tiene por objeto la tutela del derecho a la igualdad de trato a través de la ausencia de cualquier tipo de discriminación (art. 1), ya sea directa o indirecta (art. 2), en el ámbito exclusivo de las relaciones de trabajo (art. 3), entendiéndose por tal el trato desfavorable de una persona frente a otra, salvo los actos o medidas que “los Estados miembros [puedan mantener u adoptar] destinados a prevenir o compensar las desventajas ocasionales” padecidas por las personas por motivos, entre otros, religiosos o de sus convicciones (art. 7.1), o bien las disposiciones más favorables que “los Estados miembros [puedan] adoptar o mantener para la protección del principio de igualdad de trato que las previstas en la presente Directiva” (art. 8.1). Se pretende de este modo garantizar la igualdad de trato en el acceso al empleo o la ocupación (art. 1), por cuenta ajena o propia, incluidas las promoción y formación profesionales (art. 3).

También en el año 2000, el Consejo estableció un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, con una duración quinquenal (2001-2006). A fin de conseguir los objetivos del mismo (art. 2), el programa establece, en un marco transnacional, la realización de las acciones siguientes:

- análisis de los factores vinculados a la discriminación, incluida la realización de estudios y el desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos, respetando el derecho y las prácticas nacionales, la evaluación de legislaciones y prácticas contra la discriminación para valorar su eficacia y su repercusión, con una difusión efectiva de los resultados;
- cooperación transnacional y promoción de redes europeas entre los agentes implicados en la lucha contra la discriminación y en su prevención, incluidas las Organizaciones No Gubernamentales;
- sensibilización, especialmente para poner de relieve la dimensión europea de la lucha contra la discriminación y para dar

⁶⁰ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (*D.O.C.E.* n° L303, de 2 de diciembre de 2000 pp. 16 y ss.)

a conocer los resultados del programa, en particular, mediante comunicaciones, publicaciones, campañas y actos diversos.

6. El último peldaño hasta el momento actual cabe situarlo en la adopción del Tratado de Lisboa, firmado en dicha ciudad el 13 de diciembre de 2007. En el mismo se sigue afirmando el valor axiológico de los derechos humanos en la conformación de la Unión Europea, al establecerse en su artículo 2 del Tratado Consolidado de la Unión Europea (en adelante, TCUE) que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”, dotando a los mismos de eficacia jurídica a través del reconocimiento a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, del mismo valor jurídico que a los tratados (art. 6.1), amén de seguir manteniéndose la no discriminación como elemento esencial en las políticas de la Unión, aunque en esta ocasión bajo una fórmula distinta a la mantenida en el Tratado de Ámsterdam, al disponerse en el artículo 10 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) que “en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

En cuanto a las políticas educativas en el marco de la Unión Europea, la presente aparece entre las materias con competencia por parte de la Unión, atribuyéndole funciones de apoyo, coordinación y complementariedad a la acción de los Estados Miembros (art. 6 TFUE). La materia educativa se encuadra dentro del Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea (en su versión consolidada, en adelante TFUE), en su Título XII, bajo la rúbrica “Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte”, y en concreto en los artículos 165 y 166. Éstos no son más que una réplica de los antiguos artículos 149 y 150 del TCE, por lo que vale lo ya manifestado en relación con el Tratado de Ámsterdam.

7. No puede darse término a este apartado sin hacer referencia, de una manera más pormenorizada, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta), toda vez que en ésta sí se reconoce y garantiza el derecho a la educación no sólo desde la perspectiva de la formación o del reconocimiento de títulos y diplomas académicos, sino como derecho subjetivo de naturaleza fundamental. La Carta fue aprobada por la Cumbre del Consejo Europeo celebrada en Niza los días 7 al 10 de diciembre de 2000, aunque luego ha sido modificada en la Cumbre de Estrasburgo, de 12 de diciembre de 2007.

Por lo que se refiere a su estructura, la Carta se articula en base a siete bloques o capítulos, a saber: dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía, justicia y disposiciones generales, reconociendo el derecho a la educación en su artículo 14, formando parte de los derechos de libertad, lo que lo constituye y transforma en un derecho frente al Estado más que en un derecho en el Estado, como es el concepto clásico de este derecho entendido no como un derecho de primera generación, sino de segunda generación.

Por lo que se refiere a su contenido, cabe señalar que en su apartado 1 se recoge un contenido casi idéntico al ya recogido en otros textos internacionales anteriores de derechos humanos como puede ser la Declaración de 1989 sobre Derechos y Libertades Fundamentales. Mientras que el apartado 2, que se diferencia de contenidos anteriores en la materia en el marco de la Unión Europea, se aproxima al contenido previsto en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por último, en el apartado 3 se produce una simbiosis entre el contenido ya previsto en textos anteriores en el ámbito de la Unión Europea por el que se reconoce “el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas” y la incorporación del contenido del apartado 3 del artículo 13 del PIDESC: “Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos”.

Partiendo del contexto general descrito de la educación y la cultura en el marco de la Comunidad se va a encuadrar el análisis concreto de la educación en su conexión con determinados grupos

especiales, basados éstos en un elemento de vulnerabilidad que les hace especialmente sensibles a prácticas de discriminación o respecto de los cuales deben establecerse políticas activas de promoción y de cohesión social por parte de los poderes públicos, cuestión ésta de la que nos ocuparemos con mayor profundidad en las páginas siguientes.

III. DERECHO A LA EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS VULNERABLES EN LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La promoción de la educación intercultural

Por lo que respecta a la temática de la educación en su conexión con los grupos vulnerables, cabe precisar que la misma se conectó —en un principio— con el pilar básico comunitario de la libre circulación de trabajadores, y posteriormente de personas, mientras que en la actualidad —aunque sigue conectada con la consecución efectiva de dicho derecho comunitario a través del elemento de la ciudadanía europea— está sufriendo leves cambios, producidos éstos esencialmente por la introducción de la dimensión europea de la educación y, dentro de ella, por el fenómeno del interculturalismo o pluralismo cultural⁶¹.

A este respecto, la década de los noventa ha representado un avance sin duda significativo en la tutela de una educación intercultural en el ámbito de la Unión Europea⁶². En este sentido, cabe destacar dos hitos como los más trascendentes en esta evolución, a saber: el primero en 1991, con la proposición por el Parlamento Europeo a favor de la creación de una nueva línea presupuestaria con el fin de ayudar a financiar el trabajo en el terreno concreto de la educación intercultural, y el segundo en 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el cual contiene —como se ha puesto

⁶¹ Cfr. Fraceskides, R. (1997): *Vers de nouvelles perspectives interculturelles*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo 1997.

⁶² Cfr. Comisión Europea (1994): *La Comunidad del estudio: la educación intercultural en Europa*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1994.

de manifiesto— importantes disposiciones sobre la enseñanza y la formación.

En cuanto a la línea presupuestaria (B3-1003: Educación intercultural), la misma ha permitido a la Unión Europea avanzar en el desarrollo de una educación intercultural a través de la financiación de proyectos, así como del intercambio de información y experiencia entre los Estados miembros. A fin de conseguir los mencionados objetivos, cabe señalar que la reseñada resolución parlamentaria contenía las siguientes propuestas: “a) dar un nuevo impulso a la política de la enseñanza para permitirle afrontar las nuevas afluencias de inmigrantes; b) prevenir el peligro de que las nuevas políticas educativas formuladas en respuesta al mercado único no tuvieran en cuenta a los grupos menos favorecidos; y c) reforzar la influencia de la política educativa en la prevención del racismo y de la xenofobia en Europa”⁶³.

Junto al significativo avance que supuso la propuesta mencionada, y en la misma línea de afirmación de una política educativa intercultural en el marco de la Unión Europea, deben incluirse las disposiciones del Tratado de Maastricht, y en especial la contenida en su artículo 126, el cual sirve de fundamento jurídico tanto a iniciativas propias de la Unión Europea en el ámbito de las políticas educativas interculturales, como a las propuestas de políticas de cooperación en el ámbito de la enseñanza y de la formación.

Todo ello supone, sin lugar a dudas, un auténtico reto para la Unión Europea, tanto desde la perspectiva de la consecución de uno de sus pilares básicos: la libre circulación de personas⁶⁴, como desde la perspectiva de la consecución de una auténtica unidad política. Desde el punto de vista de la primera de las perspectivas, cabe precisar que si se quiere conseguir tal objetivo es necesario que los Estados miembros garanticen no sólo la desaparición de las fronteras dentro del ámbito de mercado único, sino también que quienes cruzan

⁶³ *Vid.* a este respecto, la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo, de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y de la Comisión contra el Racismo y la Xenofobia, de 11 de junio de 1986.

⁶⁴ Cfr. Jiménez De Parga, P. (1994): *La libre circulación de personas en la Europa comunitaria*. Madrid: Ed. Tecnos; Lirola Delgado, I. (1994): *Libre circulación de personas y Unión Europea*. Ed. Cívitas, Madrid 1994.

dichas fronteras no se vean obligados a dejar atrás a sus familias ni a comprometer las perspectivas educativas y culturales de sus hijos.

Por su parte, desde la segunda de las perspectivas, cabe señalar que la no integración de estos colectivos, además de poner en peligro las posibilidades de formación y de empleo de estas personas, contribuirá a la desunión y exclusión sociales, así como al aumento de actitudes racistas, nacionalistas y xenófobas⁶⁵. Por ello, la educación intercultural resulta un elemento esencial en la consecución no sólo del estatuto de ciudadanía europea, sino también de la propia existencia de la unión política⁶⁶. A este respecto, resulta relevante la *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 1993, sobre la diversidad cultural y los problemas de la educación escolar de los hijos de inmigrantes en la Comunidad Europea*⁶⁷, en la cual el Parlamento, tras considerar que “la diversidad cultural y lingüística, cada vez más presente en la vida diaria de los ciudadanos, es una realidad en los Estados miembros de la Comunidad, pero que no se la valora ni se la promueve suficientemente, a pesar de que representa una mayor oportunidad de enriquecimiento de la vida de todos los ciudadanos de la Comunidad”⁶⁸, “pide a la Comisión que (...) proponga al Consejo la aprobación de un programa de acción relativo al fomento de la educación intercultural con objeto

⁶⁵ A este respecto resulta de interés la actividad desarrollada en el seno de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, dentro del Consejo de Europa, y en especial el informe sobre España contenido en el doc. CRI (99) 4, Estrasburgo, 26 de enero de 1999. Cfr. Lucas, J.: *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a la sociedad plural*. Temas de Hoy, Madrid 1994.

⁶⁶ Cfr. Lamo de Espinosa, E. (ed.) (1995): *Culturas, Estados, ciudadanos: una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza Editorial; Lucas, J.: *Europa: ¿convivir con la diferencia?: racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*. Cívitas, Madrid 1992.

⁶⁷ Doc. A3-0399/92.

⁶⁸ En este contexto se integran todas las políticas activas de cultura europea y lingüísticas de la Unión Europea. En relación a esta temática, vid. Corretja Torrens, M. (1995): *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya; Sanmartí Roset, J. M.: *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública. Desde una perspectiva global de los derechos lingüísticos, vid. Fernández Liesa, C. R.: *Derechos lingüísticos y Derecho internacional*. Dykinson, Madrid 1999.

de lograr la integración de los hijos de inmigrantes en los sistemas de educación y de formación profesional de los Estados de acogida, así como la ampliación del aprendizaje de todos los niños, con el fin de:

- mejorar la calidad de la educación escolar de todos los hijos de inmigrantes, mediante el fomento de la cooperación y el intercambio de información y experiencias en todos los ámbitos del sistema educativo y entre todos los interlocutores de los organismos de formación, en colaboración con la red EURYDICE;
- contribuir a la modernización y flexibilización del sistema educativo en los Estados miembros, mediante el ensayo, la evaluación y la difusión de iniciativas innovadoras de educación en dos lenguas principales;
- mejorar las condiciones para la comprensión y tolerancia entre los distintos grupos étnicos y culturales, así como aumentar la aportación de la educación escolar a la lucha contra el racismo y la xenofobia, mediante el fenómeno de la educación intercultural;
- hacer posible el desarrollo y la aplicación de nuevos enfoques metodológicos y didácticos de educación intercultural mediante el fomento de la cooperación y del intercambio de experiencias en el ámbito de la formación de profesores” (apartado 19).

Mientras que, desde el punto de vista de los Estados miembros, éstos deben promover una dimensión europea en la educación, adaptada a la situación económica de cada Estado, con el objetivo de desarrollar el espíritu cívico y los valores de pluralismo y tolerancia y se pretende que “contribuyan, entre otros, de forma significativa a reducir la xenofobia y a promover y a estimular la tolerancia y la comprensión mutua”⁶⁹. Para la consecución de estos

⁶⁹ Batanero, M.: “Las dimensiones europeas en la educación”, *op. cit.*, p. 14. Cfr. Mier I Albert, J.: “La lucha contra el racismo y la xenofobia y la dimensión europea de la educación”, *Boletín de información sobre las Comunidades Europeas*, nº 38: 1992 pp. 31-36.

objetivos, la Comisión ha adoptado para el periodo 2000-2006⁷⁰ una serie de acciones comunitarias orientadas al ámbito concreto de las escuelas, ya que se considera a éstas como elemento esencial para sentar las bases de la conciencia y de la ciudadanía europeas⁷¹.

No obstante, hasta la actualidad la actividad desarrollada en el seno de los distintos organismos de la Unión Europea en materia de diversidad cultural se ha centrado en tres ámbitos de aplicación subjetiva: los inmigrantes, los gitanos e itinerantes y las personas que ejercen actividades ambulantes, por lo que el presente trabajo se centrará principalmente en los tres colectivos mencionados, siendo cada grupo objeto de un estudio pormenorizado en un apartado propio.

2. La educación de personas pertenecientes a grupos vulnerables

2.1. La educación de las personas migrantes

Por lo que respecta a los migrantes, se debe señalar que la actividad en el ámbito de la enseñanza y la formación se encuadra, en la actualidad, dentro de las políticas más amplias bien de la libre circulación de personas en el caso de los ciudadanos comunitarios, bien de inmigración o de asilo y refugio para las personas de origen extracomunitario. Ello supone, en el caso concreto de las prestaciones sociales, que la misma se plantee en términos distintos cuando se trata de migrantes de origen no comunitario que de migrantes comunitarios. Desde el punto de vista del Derecho comunitario, stricto sensu, la libre circulación de personas y los miembros de su familia debe distinguirse de las políticas de integración de los migrantes extracomunitarios, ya que los primeros, en tanto que ciudadanos de la Unión, gozan del derecho a la libre circulación junto al disfrute de iguales condiciones sociales que los nacionales de ese

⁷⁰ *Vid.* Comunicación de la Comisión “Por una Europa del conocimiento” (COM (97) 563 final, de 12 de noviembre de 1997).

⁷¹ En esta línea, se ha dicho que el espacio educativo “permitirá un enriquecimiento de la ciudadanía puesto que se compartirán valores comunes y se desarrollará el sentimiento de pertenencia a un espacio social y cultural común” (cit. Batanero, M.: “Las dimensiones...”, *op. cit.*: 14).

Estado⁷², mientras los segundos están sujetos a restricciones de entrada y establecimiento⁷³.

Distinciones que debemos observar si se producen o no de igual manera en el ámbito de la educación, ya que no puede obviarse el hecho de que la misma es considerada en este ámbito como una concreta prestación social. Aunque se ha señalado de manera inequívoca que en esta materia tales distinciones no se producen por haberse aplicado políticas destinadas a promover la igualdad de oportunidades con independencia del origen nacional de las personas, sí cabe precisar la existencia de una distinción básica relativa al fundamento de la protección. Así, en relación con las personas nacionales de Estados miembros, la protección estaba en un principio fundamentada en el art. 48 del TCE; y, en cuanto a su familia, en el Reglamento 1612/68 y, posteriormente, en conexión con el art. 8.A del TUE, fundamento que no puede extenderse en ningún caso respecto de los nacionales de terceros Estados. Ello nos lleva a matizar incluso el principio de no discriminación por motivos de nacionalidad reconocido en los Tratados (cfr. art. 7 del TCEE), ya que el mismo alcanza únicamente como derecho subjetivo a los nacionales de Estados miembros, pero no a nacionales de Estados no miembros⁷⁴. Es más, a partir del TUE tanto la libre circulación de personas como la igualdad se incluyen como contenidos especiales de la ciudadanía europea, lo que las configura —como ha señalado Mangas Martín— como “derechos autónomos” de todos los ciudadanos comunitarios, y no ya como derechos especiales derivados en tanto que integrantes de algún grupo especialmente protegido, como hasta ese momento podían ser los trabajadores u otros agentes económicos⁷⁵.

Más en concreto, y en relación a los trabajadores migrantes y a sus familias, se puede señalar que la cuestión educativa encuentra su

⁷² Vid. art. 8.a del TUE en relación con el art. 48 del TCE.

⁷³ Cfr. Escobar Hernández, C. (1998): “Extranjería y ciudadanía de la Unión Europea”, *Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática nº 3. Madrid: 101-126.

⁷⁴ Cfr. Lenaets, K.: “L'égalité de traitement en Droit Communautaire...”, *op. cit.*: 3 y ss.; Schockweiler, F.: “Le porté du principe de non-discrimination de l'article 7 du Traité CEE”, *op. cit.*: 3 y ss.

⁷⁵ Mangas Martín, A.: “La ciudadanía de la Unión...”, *op. cit.*: 45.

fundamento por lo que a los trabajadores se refiere en el art. 58 del TCEE, mientras que respecto a sus familias la protección se encuentra en el *Reglamento (CEE) n°1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad*⁷⁶, y en concreto en su art. 12. Ahora bien, en este mismo contexto, pero referido a la educación de los hijos de migrantes, que tiene su origen en el primer Programa de Acción Comunitario sobre Educación y Formación, aprobado en 1976, y en la Directiva 77/486/CEE, de 1977, relativa a la educación de los hijos de trabajadores migrantes, se adoptó la decisión de que las medidas a favor de la educación de los hijos de migrantes, cuyos padres fueran nacionales de los Estados miembros, se aplicarían igualmente a los hijos de trabajadores de terceros países. En concreto, se adopta una declaración adjunta a la mencionada Directiva en la que se contiene un compromiso del Consejo de evitar toda discriminación basada en la nacionalidad del alumno⁷⁷.

El primer Programa de Acción se estableció —como ya se ha señalado anteriormente— en la *Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976*⁷⁸, sobre un programa de acción en materia de educación. En la misma, a fin de precisar el alcance del mencionado art. 12 del Reglamento n° 1612/68, se establece como primera prioridad del Programa de Acción la educación de niños extranjeros, estableciendo la adopción de una serie de medidas tanto a nivel nacional como comunitario. En el ámbito nacional, se incluye la implantación de sistemas de recepción para permitir a los niños adaptarse al sistema escolar y al modo de vida del país de acogida, así como conservar su lengua materna y su cultura. Por su parte, a nivel comunitario se sientan las bases para el intercambio de información y de experiencias en forma de proyectos piloto que permitan la comparación y evaluación de la enseñanza en este campo. A este respecto, una de las funciones de los proyectos piloto puestos en marcha como parte

⁷⁶ D.O.C.E. n° L257, de 19 de octubre de 1968.

⁷⁷ Secretaría General del Consejo: *Recopilación de textos relativos a la política social*, R/1832 f/77 (SOC) ec. Bruselas, 1978.

⁷⁸ D.O.C.E. n° C 38, de 19 de febrero de 1976: 1.

del presente programa de acción consistió en colmar las lagunas existentes en la impartición de formación escolar a los niños migrantes, para lo cual se crearon redes en las que se intercambiaban información y experiencias mutuas, lo que ha permitido que los Estados con una mayor tradición inmigratoria transfirieran su experiencia a los países con inmigración más reciente. Como resultado de ello, la Comisión Europea prestó, entre 1976 y 1991, su apoyo a 36 proyectos piloto, todos ellos de duración plurianual.

No obstante, en 1991 la Comisión decidió interrumpir su apoyo a los proyectos nacionales y concentrar sus ayudas en fomentar la cooperación y los intercambios entre organismos competentes en los Estados miembros. En esta misma línea, en 1993 se ha aprobado el segundo Programa de Acción (Sócrates), en el que igualmente se hace mención específica de la educación intercultural. En este nuevo marco, el trabajo se enfoca en tres temas generales:

- 1) fomento de la educación intercultural en las escuelas y en el entorno escolar;
- 2) enseñanza de la lengua y cultura del país de acogida; y
- 3) enseñanza de la lengua y cultura maternas⁷⁹.

Con este nuevo enfoque, lo que se pretende es, por un lado, el desarrollo de herramientas pedagógicas y el intercambio de material y experiencia mediante la cooperación y las visitas a otros Estados miembros, y, por otro, el fomento de las tomas de contacto, especialmente con asociados en el país de origen (esto incluye actividades que van desde programas de formación de profesorado y visitas de estudio hasta la puesta a punto de material pedagógico y de programas de estudio). Todo ello con la finalidad de conseguir, por lo que a nuestra temática se refiere, alguno de los objetivos o directrices siguientes:

⁷⁹ Por ejemplo, en relación con las llamadas “lenguas maternas”, con el apoyo de la Comisión se ha conseguido la puesta a punto de material didáctico para la enseñanza de las lenguas y las culturas italiana, griega, española, portuguesa, turca, árabe, punjabí, urda y bengalí (cit. Comisión Europea: *Informe sobre la educación de los hijos de migrantes...*, op. cit.: 20).

- a) inclusión de la educación intercultural en las políticas educativas y en los programas de estudio de los centros de enseñanza;
- b) educación intercultural en la comunidad local que implique vínculos entre, por ejemplo, escuelas, servicios sociales, familias, etcétera;
- c) enlace hogar-escuela entre alumnos, padres y profesores; y
- d) lucha contra el racismo y la xenofobia⁸⁰.

El segundo avance normativo de importancia⁸¹ lo constituyó la *Directiva de 25 de julio de 1977 (77/486/CEE)*⁸², *relativa a la escolarización de los hijos de trabajadores migrantes*⁸³. La Directiva tiene por objeto el reconocimiento y garantía del derecho a la educación gratuita, la igualdad de oportunidades y la integración de estos niños en el medio educativo y en el sistema de enseñanza del país de acogida. Para el cumplimiento de dichos objetivos, la citada norma establece disposiciones en las que se acoge un contenido mínimo relativo a la acogida, recepción y escolarización que los Estados de acogida deberán incorporar a su legislación nacional, “de acuerdo con su situación nacional y su sistema jurídico”. Entre las medidas escolares a fomentar, se encuentran la enseñanza de la lengua y la cultura del país de acogida (art. 2), así como la lengua y la cultura maternas⁸⁴ (art. 3).

Si en relación con el art. 12 del Reglamento n° 1612/68 se ha señalado que el mismo “establece una norma general que, en el

⁸⁰ Cfr. Mier I Albert, J. (1992): “La lucha contra el racismo y la xenofobia y la dimensión europea de la educación”, *Boletín de información sobre las Comunidades Europeas*, n° 38 pp. 31-36.

⁸¹ Incluso es considerada como el eje central del dispositivo comunitario en materia de educación de niños inmigrantes.

⁸² D.O.C.E. n° L 199, de 6 de agosto de 1977.

⁸³ Su entrada en vigor se produjo en 1981.

⁸⁴ En relación con la política lingüística de la Unión Europea, *vid.* Corretja Torrens, M. (1995): *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya; Fernández Liesa, C. R.: *Derechos lingüísticos y Derecho Internacional*: Dykinson, Madrid 1999 pp. 80-82; Sanmartí Roset, J. M.: *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

ámbito de la enseñanza, impone a todo Estado miembro la obligación de garantizar la igualdad de trato entre los nacionales y los hijos de los trabajadores nacionales de otro Estado miembro establecido en su territorio”, como consecuencia del contenido de la mencionada Directiva se puede afirmar el reconocimiento, en el ámbito comunitario, de un derecho subjetivo por parte de los trabajadores de otro Estado miembro establecido en su territorio, así como de su familia, a recibir una enseñanza básica gratuita en el Estado miembro de acogida igual que la prestada a sus nacionales. A tal efecto, se reconocen una serie de derechos a fin del hacer efectivo el mismo, a saber:

- el derecho a la igualdad, así como su correlato negativo el principio de no discriminación, en este caso, por motivos de nacionalidad, tanto en lo que respecta al trato en la admisión y medidas generales dirigidas a facilitar la participación e integración en la enseñanza (v. gr., ayudas al estudio, manutención, etc.)⁸⁵, como en las ayudas a la formación del alumno en el extranjero⁸⁶, incluso aunque la misma sea en su nación de origen⁸⁷; y
- el derecho a recibir enseñanza de la lengua del Estado de acogida, impartida por un profesor con la formación específica correspondiente.

Finalmente, se debe señalar que, aunque se impone a los Estados miembros la obligación de promover, en cooperación con los países de procedencia y en coordinación con la enseñanza normal, una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen, en cuanto a su garantía la norma en cuestión deja a los Estados miembros, como no puede ser de otra manera, la entera

⁸⁵ Vid. STJCE de 15 de marzo de 1989, asuntos 389/87 y 390/87: Echernach y Moritz (*Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia*, 1989 p. 723).

⁸⁶ Vid. STJCE de 27 de septiembre de 1988, asunto 235/87: Matteucci (*Recopilación...*, 1988-8 p. 5589).

⁸⁷ Vid. STJCE de 13 de noviembre de 1990, asunto C-308/89: Carmina di Leo (*Recopilación...*, 1990-10 p. 4209).

responsabilidad por lo se refiere al contenido de la enseñanza y la organización del sistema educativo⁸⁸.

Junto a ello, debe señalarse una vez más que los mencionados derechos y obligaciones no se garantizan con alcance universal, sino únicamente respecto de los trabajadores nacionales de un Estado miembro que resida en el territorio de otro Estado miembro y de sus familias (art. 1 de la Directiva 77/486/CEE). No obstante, para superar posibles situaciones de distinción con los hijos de trabajadores de Estados no miembros, en una declaración anexa a la Directiva el Consejo afirmó su voluntad política de evitar toda clase de discriminación basada en la nacionalidad de los alumnos⁸⁹. Sin embargo, es dudoso que se pueda afirmar la existencia de un derecho subjetivo de igual alcance que el reconocido para las personas pertenecientes a un Estado miembro.

Por su parte, la aplicación de la mencionada Directiva en los Estados miembros tuvo su verificación a través de una serie de Informes que a tal efecto se han realizado en 1984⁹⁰ y 1989⁹¹, en el que se concluyó que aquélla era desigual. Basado en esta razón, la Comisión adoptó a partir de entonces un enfoque gradual basado en una mezcla de cooperación y presión con los Estados miembros, a fin de garantizar el respeto del derecho comunitario. Con el fin de garantizar la coordinación y el seguimiento de la acción comunitaria en este campo, se crea un grupo de trabajo ad hoc formado por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. Asimismo, para hacer valer el principio de subsidiariedad, la Comisión decidió en 1990 suspender todo su apoyo a las experiencias nacionales o locales en beneficio de una inversión en redes de proyectos, profesionales, expertos y administradores de la enseñanza de los Estados miembros.

⁸⁸ En relación a cómo se ha integrado en los respectivos sistemas educativos de la Unión Europea la enseñanza de los idiomas extranjeros, *vid.*: *La enseñanza de las lenguas extranjeras en los sistemas educativos de la Comunidad Europea*. Unidad Europea de EURYDICE. Bruselas 1993.

⁸⁹ Secretaría General del Consejo (1978): *Recopilación de textos relativos a la política social*, R/1832 f/77 (SOC) ec. Bruselas.

⁹⁰ Doc. COM (84) 0054.

⁹¹ Informe, de 3 de enero de 1989, sobre la aplicación en los Estados miembros de la Directiva 77/486/CEE, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de trabajadores migrantes (Doc. COM (88) 0787, final).

Por último, y en este caso dentro de la problemática más amplia de la política de inmigración y asilo, se encuentran propuestas de programas de acción realizadas en el seno de la Unión en las que se conjugan el realismo y la solidaridad, para lo cual se han seguido los siguientes tres ejes básicos:

- actuar sobre la presión migratoria;
- controlar las corrientes migratorias; y
- profundizar en políticas de integración de los inmigrantes legalmente instalados⁹².

En este último contexto, se hace necesario que la aplicación de las políticas en materia escolar y de formación profesional, entre otras, sean coherentes y no discriminatorias⁹³, por lo que se ha afirmado que “una acción a nivel de la Unión conforme a los principios definidos por el Tratado de la Unión Europea, en particular en su artículo 126, puede propiciar el éxito de las políticas nacionales, garantía de democracia y solidaridad”⁹⁴. En esta misma línea, cabe señalar que los Estados miembros se han mostrado unánimes en considerar que la educación y la formación constituyen uno de los elementos decisivos en la integración de los migrantes, tanto comunitarios como no comunitarios. En este contexto de la integración de las personas migrantes en el país de acogida, el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha afirmado que “es indispensable que el hijo del trabajador comunitario, que reside con su familia en el Estado miembro de acogida, tenga la posibilidad de elegir sus estudios en las mismas condiciones que el hijo de un nacional de este Estado”⁹⁵. Sería aconsejable e imprescindible que dicha doctrina tuviera su correlato extensivo a los trabajadores no comunitarios que residan legalmente en un Estado miembro, así como a sus familias.

⁹² Cfr. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la inmigración, de 11 de octubre de 1991 (SEC (91) 1855 final).

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las políticas de inmigración y de asilo, de 23 de febrero de 1994 (COM (94) 23).

⁹⁵ STJCE de 13 de noviembre de 1990, asunto C-308/89: Carmina di Leo (*Recopilación...*, *op. cit.*, 1990-10, párrafo 13 p. 4.208).

En consecuencia, y dentro del respeto pleno al principio de subsidiariedad, se puede afirmar que la Unión Europea ha estimulado la cooperación entre los Estados miembros, contribuyendo sin duda alguna a la mejora de la educación de los hijos de los migrantes comunitarios, así como a la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo, y todo ello con independencia de su origen nacional y el rechazo de toda discriminación fundada en tal motivo. En este contexto, se debe señalar además que todos los programas de acción de la Comunidad en el campo de la educación y la formación aceptan la participación, en pie de igualdad con los alumnos de origen comunitario, de alumnos de origen extracomunitario, siempre que hayan realizado al menos una parte de su educación o formación en un Estado miembro y sus padres sean trabajadores legales de terceros países.

Ahora bien, se debe precisar a modo de conclusión que todo ello no supone, ni debe interpretarse en ningún caso, que el Derecho comunitario establezca en materia educativa un mismo y único estatuto jurídico para todas las personas, ya que *stricto sensu* sólo es reconocido como derecho subjetivo para los nacionales de Estados miembros. Las prestaciones en materia educativa son reconocidas únicamente a los ciudadanos comunitarios (art. 8.1, párrafo segundo, del TUE), mientras que respecto de personas extracomunitarias legalmente establecidas en la Unión el reconocimiento de prestaciones socioeducativas se produce de manera concreta y aislada por desarrollo del derecho derivado. En este sentido, resulta relevante la distinta posición que el propio Parlamento Europeo ha adoptado, en su Resolución de 21 de enero de 1993 (Doc. A3-0399/92), respecto de la enseñanza en las lenguas maternas de las personas nacionales de Estados miembros y de los nacionales de terceros países por parte del Estado miembro de acogida. Mientras que en el primero de los supuestos habla de un posible derecho a la enseñanza en la lengua materna derivado del Tratado de la Unión Europea, en el segundo viene a reconocer la imposibilidad (apartado 5⁹⁶), basada en razones de organización, de ofrecer a éstos una enseñanza en la lengua materna bajo la responsabilidad del Estado de acogida (apartado 9)⁹⁷.

⁹⁶ *Vid.* también apartado 6.

⁹⁷ *Cfr. La enseñanza de las lenguas extranjeras en los sistemas educativos de la Comunidad Europea.* Unidad Europea de EURYDICE, Bruselas 1993.

Desde este planteamiento, parecería innecesario hacer referencia a los trabajadores comunitarios en otro Estado miembro que no es el suyo de origen como un posible grupo vulnerable, ya que éstos no entrarían dentro del binomio clásico nacional-extranjero al ser considerado equiparable al nacional del Estado miembro de acogida. Sin embargo, ello no impide que pueda entrar a formar parte de un grupo minoritario, sobre todo desde el punto de vista lingüístico, por lo que se justifica plenamente la referencia de los trabajadores migrantes, tanto comunitarios como extracomunitarios, como grupo potencialmente vulnerable e, incluso, como minoría (lingüística)⁹⁸.

2.2. La educación de los gitanos y grupos itinerantes

El segundo grupo potencialmente vulnerable que encuentra una especial protección dentro del marco normativo de la Unión Europea está representado por los gitanos y los itinerantes. No cabe la menor duda de que los gitanos representan un grupo étnico diferenciado, con una cultura y una lengua propias, que en la mayoría de los países comunitarios son oprimidos o relegados a ámbitos de marginalidad social. La educación representa, sin lugar a dudas, uno de esos ámbitos donde la desigualdad y la violación de los derechos propios adoptan características supremas. No ya por la alta tasa de absentismo escolar o de analfabetismo que en dicho grupo se produce⁹⁹, sino por el desconocimiento y la ausencia de referencias que en las materias escolares cabe encontrar de la cultura gitana.

⁹⁸ Cfr. Fernández Liesa, C. R. *Derechos lingüísticos y Derecho Internacional*. Dykinson, Madrid 1999.

⁹⁹ En la Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, de 22 de mayo de 1989, relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes (89/C 153/02), se señala que “considerando que la situación actual, de manera general y en particular en el ámbito escolar, es preocupante; que tan sólo del 30 al 40% de los niños gitanos e itinerantes van a la escuela con cierta regularidad; que la mitad de ellos no llega nunca a ser escolarizado; que un porcentaje muy reducido alcanza y traspasa el umbral de la enseñanza secundaria; que los resultados, en particular la práctica corriente de la lectura y la escritura, no guardan relación con la presunta duración de la escolarización; que el índice de analfabetismo entre los adultos sobrepasa a menudo el 50% y llega a ser, en determinados lugares, del 80% y más”.

A pesar de la trascendencia de los datos estadísticos que a este respecto se han manejado en el propio seno de la Unión Europea, y que se concretan en un total de más de 700.000 niños, cabe señalar que la primera referencia al mencionado grupo se encuentra de manera expresa en la *Resolución que el Parlamento Europeo adoptó el 24 de mayo de 1984*¹⁰⁰, relativa a la situación de los gitanos en la Comunidad Europea. En ella se recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros la coordinación de sus actitudes e invita a la Comisión a que elabore programas subvencionados con créditos comunitarios, con vistas a mejorar la situación de los gitanos sin destruir sus valores culturales específicos.

No obstante, donde la Unión Europea ha fijado de manera más concreta y detenida su política educativa se ha producido con la adopción, por el Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de la *Resolución de 22 de mayo de 1989, relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes*¹⁰¹. En dicha Resolución se declara que la cultura de los gitanos e itinerantes forma parte del patrimonio europeo desde hace más de 500 años¹⁰².

La Resolución, que parte de un dato tan incuestionable —pero a la vez tan injusto— como que sólo del 30 al 40% de los niños gitanos e itinerantes acuden a la escuela con cierta regularidad¹⁰³, también destaca —a pesar de la percepción falsa que a veces se tiene al respecto— la importancia que tiene la escolarización para las comunidades gitanas e itinerantes. Por ambos motivos se establece un conjunto de medidas dirigidas a superar los obstáculos que impiden el acceso de estos grupos a la escolarización, medidas que deben tomarse tanto en el plano nacional como en el comunitario. Así, a escala nacional las dos medidas más importantes son las relativas a la

¹⁰⁰ D.O.C.E. n° C 172/153, de 2 de julio de 1984 p. 153.

¹⁰¹ Doc. 89/C 153/02 (DOCE n° C153, de 21 de junio de 1989).

¹⁰² Cfr. Villacañas Berlanga, J. L.: “El derecho a la identidad cultural: reconocimiento y multiculturalismo”, *Revista valenciana d'Etudis autonòmics*, n° 24 (1998) p. 17-48.

¹⁰³ En cuanto a los datos estadísticos que afectan a la educación de manera general, *vid.* Comisión Europea: *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1997.

contratación de profesorado y su formación continua¹⁰⁴, en especial para trabajar con gitanos, la primera, y la contratación y formación de profesores de origen gitano, la segunda.

Por su parte, a nivel comunitario la medida más importante se conecta con el intercambio de información y el fomento de proyectos piloto innovadores a nivel nacional. A tal fin, las dos acciones más relevantes que se encomiendan a la Comunidad son las siguientes:

- organizar el intercambio de puntos de vista y de experiencia mediante reuniones de las partes afectadas, y especialmente de representantes de los gitanos y los profesores; y
- documentar, promocionar, coordinar y evaluar todas las medidas a nivel europeo.

Todas estas medidas deben dirigirse, a nuestro entender, a la consecución de un doble objetivo: reafirmar a las personas integrantes de estos grupos en su autoestima, mejorando su comprensión de la cultura y la historia que les son propias¹⁰⁵, el primero, y educar a estas mismas personas en el contexto europeo del que sin lugar a dudas forman parte, la segunda. En este sentido, hace falta que se tomen las medidas necesarias para que los niños gitanos tengan la oportunidad de acceder y permanecer en los centros escolares y que en ellos se respete su persona, su lengua¹⁰⁶ y su cultura¹⁰⁷. Es más, a nadie escapa que gran parte del porvenir de las comunidades gitanas depende de manera directa de las fórmulas de escolarización de sus hijos. Por todo ello, la adaptación activa al medio, en los campos social y económico, exige actualmente adquirir unos

¹⁰⁴ *Vid.* a este respecto, las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, sobre formación continua del profesorado (*D.O.C.E.* n° C 211, de 8 de agosto de 1987 p. 6).

¹⁰⁵ *Vid.* art. 4.4 de la Declaración sobre las Personas Pertenecientes a Minorías, de 1992.

¹⁰⁶ A este respecto, *vid.* las Resoluciones del Parlamento Europeo de 11 de febrero de 1983, sobre las medidas a favor de las lenguas y culturas minoritarias (*D.O.C.E.* n° C 68, de 14 de marzo de 1983: 103), y de 30 de octubre de 1987, sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas de la Comunidad Europea (*D.O.C.E.* n° C 318, de 30 de noviembre de 1987).

¹⁰⁷ *Vid.* art. 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989.

conocimientos de base que permitan analizar y comprender una realidad cambiante. Pero al mismo tiempo tampoco puede obviarse que tales conocimientos deben servir de instrumento a los que desean conservar, consolidar y desarrollar una identidad cultural propia¹⁰⁸. A este respecto, se puede señalar que de los estudios y reflexiones que al respecto se han desarrollado¹⁰⁹ indican que existe además una segunda relación, igualmente intensa, entre la situación general y la escolar. Así, la gran capacidad de adaptación de los gitanos se está viendo sometida a una dura prueba respecto de la cual las estrategias que siempre han utilizado para adaptarse a su entorno les resultan ahora inadecuadas. Como consecuencia de ello, las dificultades para sobrevivir como grupo étnico-cultural minoritario tienden a aumentar. Por otro lado, el ejercicio de cualquier actividad, sobre todo profesional, exige en la actualidad unas nociones mínimas de

¹⁰⁸ *Vid.* art. 4.2 de la Declaración de 1992.

¹⁰⁹ En respuesta a las Resoluciones del Parlamento Europeo de 16 de marzo de 1985, sobre la enseñanza destinada a los niños cuyos padres no tienen domicilio fijo (*D.O.C.E.* n° 104/144, de 16 de abril de 1984), y de la precitada de 24 de mayo de 1984, la Comisión encargó al Centro de Investigaciones Gitanas de la Universidad René Descartes (París) que realizara un estudio sobre el estado de escolarización de los niños gitanos e itinerantes. El estudio se efectuó entre finales de 1984 y finales de 1985. En el mismo se elaboró una monografía por cada Estado.

A estas monografías nacionales hay que añadir una obra sobre la educación gitana y sus diferencias respecto a las normas escolares. Para llevar a cabo el estudio, el Centro de Investigaciones Gitanas formó en los diferentes Estados una red de expertos coordinada. Las conclusiones y propuestas son el resultado de la extensa y profunda reflexión del conjunto de los interlocutores interesados. El informe de síntesis: *La escolarización de los niños gitanos y viajeros* fue publicado a finales de 1986 por la Comisión en la serie "Documentos" (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas) en alemán, inglés, español, francés e italiano.

En julio de 1987 se organizó una reunión entre representantes gitanos y representantes de los ministerios de Educación para precisar, partiendo del informe final, las recomendaciones que podían hacerse a los Estados miembros e instituciones de la Comunidad y las orientaciones que sería deseable aplicar a una política educativa respetuosa con la cultura y el modo de vida de las comunidades gitanas. En esta reunión se presentó a los representantes gitanos y representantes de los ministerios un documento de orientación de carácter provisional, el cual, una vez escuchadas y tenidas en cuenta sus reflexiones y sugerencias, se redactó en forma definitiva (Doc. V/500/88).

En enero de 1988 se amplió el estudio a España y Portugal, bajo la coordinación del Centro de Investigaciones Gitanas, elaborándose varias monografías: siete para España, una de ellas de síntesis, y dos para Portugal.

lecturas, escritura y cálculo. El analfabetismo, por tanto, ha dejado de ser protección contra las agresiones de otras culturas transmitidas por la escuela y por las asignaturas en ella impartidas para convertirse en una grave desventaja ante un medio en el que el lenguaje escrito es una trivialidad cotidiana y obligada.

Desde este plano cultural, la Resolución aprobada en 1989 reconoce con relación a los gitanos e itinerantes que “su cultura y su lengua forman parte, desde hace más de medio milenio, del patrimonio cultural y lingüístico de la Comunidad”, destacando —a continuación— la necesidad de que en el campo de la pedagogía y el material didáctico se tengan en cuenta la historia, la cultura y la lengua de los gitanos e itinerantes. Para responder a estas exigencias, el Centro de Investigaciones Gitanas de la Universidad René Descartes, con el apoyo de la Comisión, ha creado y desarrollado dos grupos de trabajo: el Grupo de Investigación de las Historia Europea de los Gitanos y el Grupo de Investigación y de Acción en Lingüística Romaní. Con posterioridad, el citado Centro de Investigaciones Gitanas ha creado un tercer grupo de trabajo ad hoc en este caso referido a la Escolarización de los Gitanos e Itinerantes¹¹⁰, el

¹¹⁰ La idea surgió en julio de 1989 —justo después de que los ministros de Educación aprobaran la Resolución de mayo de 1989— durante el periodo de sesiones de la universidad de verano de Carcassonne (Francia), a la que había asistido un grupo de jóvenes gitanos e itinerantes. El Centro de Investigaciones Gitanas se dedicó, entonces, a materializarla. En abril de 1991, cerca de Ávila (España), se reunieron y trabajaron juntos por primera vez animadores o monitores escolares gitanos e itinerantes de cinco Estados de la Comunidad, con el apoyo de la Comisión, del Ministerio de Educación español y del Centro de Investigaciones Gitanas. En abril de 1992 fue organizado un segundo encuentro en Burwell (Cambridgeshire) por el East Anglian Gypsy Council, con el apoyo de la Comisión, del Department of Education and Science de Londres y del Peterborough City Council, y con la colaboración del Centro de Investigaciones Gitanas. Participantes gitanos e itinerantes de ocho Estados de la Comunidad Europea pudieron profundizar en las reflexiones del año anterior. En 1993 se celebraron dos reuniones: Navan (Irlanda) organizado por The Irish Traveller Movement (ITM) con ayuda del Dublin Travellers Education and Development Group (DTEDG) y en Estrasburgo (Francia) organizado por la Association de Recherche pour une Pédagogie Ouverte en Milieu Tsigane, con el apoyo del Centro de Investigaciones Gitanas. En este encuentro de trabajo intensivo el grupo hizo una evaluación de la situación teniendo en cuenta los diversos puntos de la Resolución aprobada por los ministros en 1989 y formuló propuestas y orientaciones de trabajo, que se han transmitido a la Comisión. Otras reuniones después han tenido lugar en Lanciano (Italia) y en Atenas (Grecia).

cual está íntegramente formado por personas pertenecientes a dichos colectivos.

Ahora bien, todas estas acciones emprendidas en el seno de la Unión Europea no pueden entenderse, en modo alguno, como sustitutivas de los programas nacionales existentes en materia de escolarización de los niños gitanos e itinerantes, sino que, a través de las medidas de coordinación, síntesis y evaluación, información y formación, intenta conseguir una complementariedad, una mejor adaptación y una mayor eficacia de los mismos. En consecuencia, la intervención comunitaria podrá estimular las iniciativas nacionales, así como contribuir a idear y aplicar nuevas fórmulas de prestación escolar, fomentar las medidas de carácter innovador más prometedoras y, al favorecer la asociación de los interesados dentro de un conjunto coherente, permitirá evitar la dispersión de proyectos aislados y el despilfarro que de ello se deriva en muchos sentidos¹¹¹.

Estas acciones se inscriben plenamente en los programas desarrollados por la Comisión desde hace ya años, especialmente en lo concerniente a las siguientes cuestiones:

- la lucha contra el analfabetismo y el fracaso escolar;
- la igualdad de oportunidades educativas para chicos y chicas y la reducción de las desigualdades: los niños gitanos tienen derecho a ser admitidos en los centros escolares de la Unión Europea;
- la educación y la formación, sobre todo de los trabajadores migrantes y sus familias (los niños gitanos e itinerantes han de beneficiarse de medidas de educación intercultural);
- la introducción de nuevas tecnologías de la información (con especial atención al caso de los nómadas, la enseñanza a distancia y la dispersión de los gitanos e itinerantes);
- la formación (particularmente la formación continua) del profesorado, insuficiente hasta la actualidad;
- el intercambio de información;

¹¹¹ En esta línea, *vid.* la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de marzo de 1984, sobre la enseñanza destinada a los niños cuyos padres no tienen domicilio fijo (*D.O.C.E.* n° C 104, de 16 de abril de 1984: 144).

- las relaciones con las organizaciones de representación de los profesores, los formadores de profesores y del personal administrativo que trabaja en la educación y con las asociaciones de padres de alumnos.

El conjunto de medidas formuladas han sido articuladas con las propuestas de la Comisión presentadas al Consejo de Ministros de Educación, especialmente desde la reunión de 24 de mayo de 1988: “Educación en la Comunidad Europea. Perspectivas a medio plazo: 1988-1992” (COM (88) 280). Y su fiscalización se ha producido a través de varias preguntas parlamentarias relativas a este tema y a los mecanismos necesarios para poner en práctica las recomendaciones y acciones contenidas en dicho informe, y de modo especial al abrir a finales de 1990, para el presupuesto de 1991, una línea presupuestaria destinada a los niños gitanos e itinerantes.

2.3. La educación de las personas que realizan actividades ambulantes

En cuanto a la educación de las personas que realizan actividades ambulantes y de sus familias, el hito normativo más importante se encuentra en la adopción por el Consejo y los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de la *Resolución de 22 de mayo de 1989, relativa a la escolarización de los niños cuyos padres ejercen profesiones ambulantes o itinerantes*¹¹². Esta Resolución se dirige especialmente a las personas ocupadas en la navegación fluvial, circos y ferias, y sus preceptos y disposiciones —como no podía ser de otra forma— son similares a las destinadas a los gitanos e itinerantes. El objetivo de dicha norma es fomentar una escolarización adaptada a sus necesidades, sobre todo teniendo en cuenta los problemas con los que tropiezan este tipo de niños. Y al igual que la Resolución sobre los gitanos, la presente Resolución establece, por un lado, el contexto en el cual es necesario actuar y, por otro, propone las medidas que tanto en el ámbito nacional como en el europeo se deben adoptar. Los objetivos de dichas medidas son los siguientes:

¹¹² Doc. 89/C 153/01 (D.O.C.E. n° C153, de 21 de junio de 1989).

- a) favorecer las iniciativas innovadoras;
- b) proponer y apoyar medidas positivas y adaptadas;
- c) procurar que todas las realizaciones se articulen entre sí; y
- d) difundir ampliamente los resultados y las lecciones que de ellas se desprenden.

Partiendo de estos objetivos, las medidas que a nivel nacional se proponen van dirigidas a la mejora de la información destinada a las familias itinerantes sobre los mecanismos educativos, el acceso a la educación preescolar y primaria, a través de centros educativos móviles o la creación de centros educativos del circo.

En el ámbito comunitario, cabe destacar la creación, en 1988, de la Federación Europea para la Educación de los niños cuyos padres ejercen profesiones itinerantes (en adelante, Efecot), la cual ha actuado como vínculo entre la Comisión, las organizaciones de circenses, feriantes y navegantes fluviales y los Estados miembros, y ha colaborado con el grupo de trabajo *ad hoc* para la Educación Intercultural y los Estados miembros en lo que respecta a la preparación y realización de iniciativas para los niños cuyos padres trabajan en actividades ambulantes. Asimismo, debe destacarse que la citada Federación no ha limitado su actividad a los grupos mencionados, sino que ha llamado igualmente la atención sobre la existencia de comunidades viajeras no comprendidas en el ámbito subjetivo de la citada Resolución, como son por ejemplo los trabajadores de temporada y los vendedores.

2.4. La educación de otros grupos vulnerables

Por último, se debe destacar a una serie de personas a las que, por las circunstancias en las que se encuentran, cabe integrar, si no dentro del concepto de minoría —que no lo son *stricto sensu*—, sí al menos como grupo vulnerable. Estos grupos están formados por las personas internadas en hospitales y en cárceles, a los que se puede añadir un tercer grupo formado por los minusválidos. Grupos respecto de los cuales el derecho a la educación adquiere una especial relevancia cuando quien lo ejerce es un niño. Aunque respecto de los grupos reseñados cabe señalar que las acciones de la Comunidad

no representan una actuación significativa, sí se pueden reseñar una serie de actos, en la mayoría de los casos no vinculantes, que afectan a los mismos. En este sentido, y a modo general, se debe hacer mención de la *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 1992, sobre una Carta Europea de Derechos del Niño* (Doc. A3-0172/92)¹¹³. En la misma se contiene una serie de estándares mínimos, sin carácter vinculante para los Estados miembros, entre los que destacan los derechos a difundir la propia cultura y a emplear la propia lengua (párrafo 8.27), a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación (párrafo 8.35), a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita (párrafo 8.37) y a recibir enseñanza de la lengua de origen, así como de la lengua oficial del Estado miembro de acogida (párrafo 8.38).

Por lo que respecta a los grupos específicos mencionados, la citada Resolución hace referencia de manera expresa a cada uno de ellos. Así, en relación con los niños que conviven con sus padres en las cárceles, se les reconoce el derecho a ser escolarizados fuera del ámbito carcelario (párrafo 8.15); mientras que en el caso de los niños hospitalizados, se remite a lo contenido en materia educativa en la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de mayo de 1986 (párrafo 8.31), y a la que haremos referencia posteriormente, y, por último, respecto a los niños minusválidos se reconoce el derecho a recibir una enseñanza adecuada (párrafo 8.36), normativa que se completa con una serie de actos por lo que respecta a cada uno de los grupos mencionados.

Así, en relación a las *personas encarceladas y a sus hijos*, la norma más significativa, aunque no vinculante, es la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de mayo de 1989 (Doc. A-2-51/89)¹¹⁴, en la que se insta a los Estados miembros a garantizar, por un lado, el derecho a la educación y a la formación de los presos (párrafo 4.a y b) y, por otro, a que sus hijos sean educados fuera de las instituciones carcelarias (párrafo 3.f).

Por su parte, en cuanto a las personas hospitalizadas, se debe hacer referencia a la ya citada *Resolución del Parlamento Europeo, de*

¹¹³ Cit.: *Código sobre Protección Internacional de la Infancia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 1998 pp. 408-417.

¹¹⁴ Cit. en *Código sobre protección...*, *op. cit.* pp. 391-395.

13 de mayo de 1986, sobre la Carta Europea de los Niños Hospitalizados (Doc. A-2-25/86)¹¹⁵. En ella, y por lo que a nuestro ámbito de estudio se refiere, se insta a la Comisión a que elabore una Carta Europea de los Derechos del Paciente, así como otra carta relativa a los Derechos de los Niños Hospitalizados, y dentro de éstas se incluyen, entre otros, los derechos a proseguir la formación escolar en el interior del centro hospitalario (párrafo 4.r) o en el domicilio (párrafo 4.t).

Finalmente, en relación al derecho a la educación de los minusválidos se debe hacer referencia, de un modo especial, a la *Resolución del Consejo y los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 31 de mayo de 1990, relativa a la integración de los niños y personas minusválidas en los sistemas educativos ordinarios* (Doc. 90/C162/02)¹¹⁶. En la presente Resolución, los Estados miembros acuerdan intensificar sus esfuerzos para conseguir la integración de los alumnos minusválidos, cualquiera que sea su nivel de enseñanza, en los respectivos sistemas educativos ordinarios (apartado 1). Desde esta perspectiva, las escuelas especiales serán consideradas complementarias (apartado 3), por lo que sus métodos y técnicas de enseñanza deberán ponerse a disposición de los sistemas ordinarios (apartado 4). En este contexto, los Estados miembros deben informar, dentro del Programa HELIOS, de las medidas que a tal efecto hayan adoptado para hacer efectiva dicha integración, y en especial deben informar de los programas que hayan realizado con el fin de

- “facilitar la integración de los niños y jóvenes minusválidos en el sistema educativo ordinario, con especial referencia a los siguientes ámbitos:
 - formación inicial y durante el servicio de los profesores en el ámbito de las necesidades especiales,
 - participación de las familias y de las instituciones sociales y colectivas,

¹¹⁵ *Ibidem* pp. 375-377.

¹¹⁶ *Ibidem* pp. 470-473.

- asignación de los recursos disponibles para la educación,
 - apoyo, tan amplio como sea posible, a las necesidades globales de los niños y adolescentes mediante el cumplimiento de un plan pedagógico, social, terapéutico y de desarrollo a nivel individual,
 - creación de nuevos recursos,
 - disponibilidad y acceso a servicios de evaluación adecuados,
 - introducción de innovaciones en los programas de estudio,
 - adaptación de la normativa existente y organización de la educación de modo que se eliminen los obstáculos estructurales que dificultan la integración;
- desarrollar el papel desempeñado por los centros especializados y su profesorado en el fomento del desarrollo de la educación integrada, por ejemplo:
 - utilizándolos, cuando existan, como centros y equipos para la formación permanente de los profesores que necesiten información adicional sobre la minusvalía y sobre las necesidades educativas especiales,
 - contratando en ellos, cuando sea conveniente, profesorado itinerante,
 - incrementado la cooperación entre las escuelas ordinarias y los centros especializados en el desarrollo de programas especiales de enseñanza,
 - desarrollando programas y métodos de enseñanza individualizados y, cuando fuere necesario, otras estrategias educativas que satisfagan las necesidades de los niños y de los jóvenes;
- desarrollar una cooperación activa entre los servicios educativos y los demás servicios, como los de sanidad, sociales, etc., para preparar, fomentar y garantizar la continuidad y coherencia del programa de integración;
 - estimular la formación de políticas globales y coherentes, particularmente en lo que se refiere a la organización de las disponibilidades educativas, la provisión y la gestión de

- recursos, el control y evaluación de los planes de integración y la divulgación de las prácticas correctas;
- superar las dificultades que puedan presentar los programas de estudios de educación ordinaria para los niños y jóvenes minusválidos, mediante el desarrollo de programas de enseñanza personalizados y el fomento de la utilización de la nueva tecnología como un medio adicional para estimular la comunicación y el aprendizaje en las escuelas. En el informe se deberían reseñar los proyectos y planes más significativos encaminados a fortalecer la política de integración en los sistemas educativos ordinarios en los Estados miembros. Dicho informe se presentará al Comité de Educación y al Consejo. Se invita a los Estados miembros a que presten asistencia a la Comisión en la preparación de un informe global sobre la aplicación del Programa HELIOS y sobre otras evoluciones de la integración de los niños y de los jóvenes minusválidos en el sistema educativo ordinario” (apartado 7).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo analizado cabe formular una serie de consideraciones. En primer lugar, se debe partir del hecho incuestionable de que la Comunidad Europea, desde sus orígenes, siempre ha sido una entidad pluricultural y multiétnica, a lo que se añade el hecho de que la aplicación de principios tales como la libre circulación de personas o de políticas de inmigración y asilo produce la existencia de comunidades culturales y lingüísticas nuevas¹¹⁷. Perspectivas a las que la Comunidad se ha ido adaptando de manera progresiva, a través de la adopción de medidas que, por un lado, se mantuvieran dentro de su ámbito competencial y, por otro, no supusieran una injerencia en los respectivos ámbitos internos de los Estados miembros. Así, en materia lingüística, la misión de la Comunidad y de los Estados de acogida fue (en su primera etapa, que va desde los años sesenta hasta la mitad de los setenta) la de velar y aplicar políticas

¹¹⁷ Cfr. Roque, M. A. (ed.): *Identidades y conflicto de valores: diversidad y mutación social en el Mediterráneo*. Ícara, Barcelona 1997.

que permitieran la integración principalmente de los trabajadores en las sociedades de acogida, sin que la pertenencia a una u otra de estas minorías o grupos pudiera convertirse en sinónimo de desventaja social, económica o cultural¹¹⁸.

Ahora bien, a principios de los años ochenta, la función de las Comunidades Europeas se transforma, pasando de la escolarización de los hijos de migrantes o de los niños gitanos o itinerantes como un elemento básico de integración, a la educación intercultural para todos como factor determinante en la consecución de la unión política, a través de la ciudadanía europea y del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹¹⁹. En este sentido, cabe recordar que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son los principios que cimientan la Unión con igual rango que el respeto de la identidad nacional de los Estados miembros.

A lo que se añade el hecho de que el establecimiento de la libre circulación de los ciudadanos europeos supone una nueva dimensión a añadir a todo lo dicho con anterioridad, a saber: la Unión debe ser a un tiempo respetuosa con las identidades nacionales de los Estados miembros y con las identidades nacionales de sus ciudadanos (ahora bien, en tanto que nacionales de un Estado miembro)¹²⁰. Es más, la evolución de la libre circulación de personas dentro de la Unión hace que esté surgiendo una nueva demanda en materia de enseñanza de las llamadas “lenguas maternas” de los migrantes. Demanda que no parte únicamente de las familias de los trabajadores inmigrantes “clásicos”, que son los más frecuentemente desfavorecidos en el plano social y cultural¹²¹, sino también de personas altamente cualificadas,

¹¹⁸ Cfr. Corretja Torrens, M. (1995): *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya; Fernández Liesa, C. R. (1999): *Derechos lingüísticos y Derecho internacional*. Madrid: Dykinson: 80-82; Sanmartí Roset, J. M.: *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

¹¹⁹ Cfr. Lucas, J. de (1994): *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de Hoy.

¹²⁰ Cfr. Jiménez de Parga, P. (1994): *La libre circulación de personas en la Europa comunitaria*. Madrid: Ed. Tecnos; Lirola Delgado, I. (1994): *Libre circulación de personas y Unión Europea*. Madrid: Ed. Cívitas.

¹²¹ Cfr. Abad Márquez, L. E. (1993): *Inmigración, pluralismo y tolerancia*. Madrid: Editorial Popular.

dispuestas a realizar su actividad en un Estado miembro distinto del suyo y a quienes su posición en el mercado de trabajo les permite expresar y obtener respuesta a exigencias precisas en lo que se refiere a la escolarización de sus hijos. Esta distinta posición tiene su reflejo igualmente en relación, por ejemplo, con la demanda de enseñanza de la lengua de origen. A este respecto, se ha señalado que “para las comunidades inmigradas su petición no se funda ya en el deseo de una eventual integración de los hijos en el sistema escolar del país de origen; refleja, más bien, la preocupación por mantener la identidad cultural, la necesidad de comunicación en el seno de la familia y la comunidad inmigrada y la esperanza de sacar partido de las competencias lingüísticas ‘raras’ en el mercado de trabajo. En cambio, para los nuevos migrantes comunitarios, altamente cualificados, el regreso al país de origen o el traslado a otro Estado miembro se encuentran dentro de una perspectiva realista. La continuidad a través de los Estados miembros de las ‘carreras educativas’ de sus hijos se convertirá en un factor importante en las decisiones de movilidad de estas familias. La posibilidad de continuar aprendiendo la lengua principal hablada en la familia será la condición clave de esta continuidad”¹²².

Por su parte, en nombre de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la Unión debe proteger, sobre todo, a los inmigrantes de procedencia extracomunitaria contra toda veleidad racista o xenófoba¹²³, por lo que toda acción comunitaria en este campo debe situarse dentro del marco de la lucha educativa contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo¹²⁴, y en definitiva en la lucha por

¹²² Comisión Europea (1995): *Informe sobre la educación de los hijos de migrantes en la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: 13.

¹²³ Cfr. Declaración del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 1986, contra el racismo y la xenofobia (DOCE n° C158/1, de 25 de junio de 1986).

¹²⁴ Cfr. Parlamento Europeo: *Informe Evrigneis*, de diciembre de 1985 (Doc. PE 97.547); Parlamento Europeo: *Informe Ford*, de 17 de julio de 1990 (Doc. A3-195/90), y Parlamento Europeo: *Informe sobre la diversidad cultural y los problemas de la escolarización de los hijos de inmigrantes en la Comunidad Europea* (informe DÜHRKOP DÜHRKOP), de 21 de enero de 1993 (Doc. A3-0399/92). Asimismo, informe de 21 de abril de 1993 (Doc. A3-0127/93). Véanse igualmente las siguientes resoluciones del Parlamento Europeo sobre la educación de los hijos de trabajadores migrantes: de 18 de septiembre de 1981 (D.O.C.E. n° C260, de 12

la protección de las minorías y de los grupos diferenciados¹²⁵. Ahora bien, dicha actividad cobra una dimensión distinta en el ámbito estatal y en el ámbito comunitario. En cuanto al ámbito estatal, se debe recordar que la responsabilidad del desarrollo y la aplicación de respuestas políticas a estos retos competen a los Estados miembros, y en concreto a sus sistemas educativos, así como a los agentes de la política educativa¹²⁶. Ahora bien, si a dicho nivel no se afrontan estos retos, no cabe duda de que se irán agravando inevitablemente las diferencias sociales, la segregación sociocultural y la exclusión, y con ello, en definitiva, la propagación de conflictos y de violencia interétnica.

Por todo ello, en el ámbito comunitario destaca la necesidad de desarrollar y profundizar políticas de cooperación con vistas a mejorar la escolarización de los hijos de trabajadores migrantes, gitanos, itinerantes o de cualquier otro grupo vulnerable, así como promover una dimensión europea en la educación y el desarrollo de valores como el pluralismo y la tolerancia¹²⁷. El fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar “educación multicultural” o “intercultural” ha venido impulsado, a partir de los años ochenta, por la Comisión¹²⁸, el Consejo de Europa¹²⁹ y la OCDE¹³⁰, al tomar conciencia de que la

de octubre de 1981); de 16 de abril de 1985 (*D.O.C.E.* n.º C122, de 20 de mayo de 1985) y de 10 de abril de 1987 (*D.O.C.E.* n.º C125, de 11 de mayo de 1987).

¹²⁵ Cfr. Lamo de Espinosa, E. (ed.) (1995): *Culturas, Estados, ciudadanos: una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza Editorial; Lucas, J. de (1992): *Europa: ¿convivir con la diferencia?: racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*. Madrid: Tecnos; Taylor, Ch. (1993): *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹²⁶ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas: *Políticas de inmigración e integración social de los inmigrados en la Comunidad Europea*, Informe de expertos realizado a petición de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 28 de septiembre de 1990 (SEC (90) 1813 final, § 42).

¹²⁷ Cfr. Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (*D.O.C.E.* n.º C158, de 25 de junio de 1986) y Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo de 19 de mayo de 1990, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia (*D.O.C.E.* n.º C157, de 27 de junio de 1990).

¹²⁸ Cfr. Franceskides, R. (1997): *Vers de nouvelles perspectives interculturelles*. Luxemburgo: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

¹²⁹ *Id.* Consejo de Europa, Proyecto n.º 7 del Consejo de Cooperación Cultural (1986): *La educación y el desarrollo cultural de los migrantes*. Estrasburgo.

¹³⁰ *Id.* OCDE-CERI (1987): *La educación multicultural*. París.

educación no se puede sustraer a su deber de enseñar a superar enfrentamientos y a propiciar el respeto y la comprensión mutuos entre todos los agentes educativos (profesores, alumnos, padres, administradores, etc.), independientemente de cuál sea su procedencia cultural, lingüística, étnica o religiosa¹³¹.

Aunque estas orientaciones no son nuevas en el ámbito de la pedagogía contemporánea, plantean problemas particulares en un contexto caracterizado por una diversidad cultural que sí es nueva. Ello obliga a los Estados, y en concreto a los Estados miembros, a iniciar trabajos dirigidos al desarrollo de programas y material didáctico de aquellas disciplinas (como la Historia, la Geografía, la Educación estética, la Literatura, la Filosofía o la Educación moral y cívica) que se prestan particularmente a tales planteamientos. Por consiguiente, estas orientaciones supondrán una ampliación en los contenidos de los programas, una revisión en los métodos e, incluso, la integración en los currículos escolares de nuevos conocimientos o disciplinas como pueden ser la Historia de las religiones¹³², los Derechos Humanos¹³³, etc.

Además de las consideraciones formuladas, y en proyección de futuro, hacemos nuestras las propuestas contenidas en el “Informe sobre escolarización de los hijos de migrantes”:

- “garantizar la igualdad de oportunidades para todos en una Europa competitiva y abierta al mundo;
- combatir la exclusión social y cultural, para garantizar el futuro democrático de la Unión;
- promover la integración escolar de los hijos de emigrantes e inmigrantes legalmente instalados (así como de todos los grupos desfavorecidos: gitanos, itinerantes, etc.)¹³⁴;

¹³¹ Cfr. Convención de 14 de diciembre de 1960, relativa a la lucha contra la discriminación en materia de enseñanza (BOE nº 262, de 1 de noviembre de 1969).

¹³² Cfr. Díez de Velasco, F. (1995): “La historia de las religiones en España: avatares de una disciplina”, *Revista de Ciencias de las Religiones*: 51-61; ID (1995): “Historia de las religiones como alternativa a la Religión en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato: una apuesta de futuro (a propósito del R.D. 2438/1994, por el que se regula la enseñanza de la religión)”, *Boletín de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, nº 4: 10-29.

¹³³ Cfr. Barba, J. B. (1997): *Educación para los derechos humanos*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹³⁴ Lo que está dentro del paréntesis es mío.

- promover la educación intercultural de todos los alumnos de la Unión, para prepararlos a vivir juntos de forma democrática y pacífica;
- flexibilizar los sistemas de enseñanza para responder mejor a situaciones cada vez más complejas;
- promover la cooperación entre los centros escolares y su entorno, principalmente las familias, los empresarios y las asociaciones locales;
- mejorar y diversificar la enseñanza de las lenguas en la Unión;
- estimular la transferencia de experiencias hacia los Estados miembros y las regiones de la Unión para las que el fenómeno de la inmigración constituye una experiencia nueva, y
- frenar el avance del racismo, la xenofobia y el antisemitismo”¹³⁵.

Junto a ello, se debe hacer referencia a una cuestión conceptual de especial importancia como es la relativa a la determinación de los grupos protegidos. A este respecto, cabe precisar que en el ámbito comunitario se ha optado, más que por el de minorías (entendido éste incluso en un sentido amplio)¹³⁶, por un concepto amplio próximo al de grupo diferenciado¹³⁷. Esta afirmación se justifica en el hecho de que el concepto de minoría en el Derecho Internacional es sinónimo de

¹³⁵ Comisión Europea: *Informe sobre la educación de los hijos de migrantes en la Unión Europea*, *op. cit.* pp. 26.

¹³⁶ Sobre el concepto de minoría, *vid.* Andrysek, O. (1989): “Report on the Definition of Minorities”, *S.I.M.*, especial nº 8; Bossuyt, M. J. (1999): “The United Nations and the Definition of Minorities”, *Plural Societies*, nº 21: 129-136; Fenet, A. (1976): “Essai sur la notion de minorité nationale”, *Publications de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Amiens*: 95-113; Packer, J. (1993): “On the Definition of Minorities”, en Packer, J. y Myntti, K., *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*. Abo: Abo Akademi: 23-65; Ramaga, Ph. G. (1993): “The Group Concept in Minority Protection”, *H.R.Q.*, vol. 15, nº 3: 575-588; Rodley, N. S. (1995): “Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Development”, *H.Q.R.*, vol. 17, nº 1: 48-71; Shaw, M. N. (1992): “The Definition of Minorities in International Law”, en Dinstein, Y. y Tabory, M., *The Protection of Minorities and Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff: 1-31; Veiter, T. (1974): “Commentary on the Concept of National Minorities”, *R.D.H.*, vol. VII/2-4: 273-290; Vuviri Ramaga, Ph.: “The Group Concept in Minority Protection”, *H.Q.R.*, 1993/3: 575-588; “The Bases of Minority Identity”, *H.Q.R.*, 1992/3: 409-428; “Relativity of the Minority Concept”, *H.Q.R.*, 1991/3: 368-386.

grupo vulnerable, numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, y a los que une una identidad étnica, lingüística o religiosa, así como el deseo de mantener dicha seña de identidad diferenciada¹³⁸. Por consiguiente, dentro del ámbito del mencionado concepto sólo cabría incluir —de entre los analizados— el grupo de los gitanos, o todo lo más el de los trabajadores migrantes cuando se dé un elemento característico de los integrantes de la noción, esto es, étnico, religioso o lingüístico. Ahora bien, en el marco de la Unión Europea y dentro de los trabajadores comunitarios es difícil encontrar grupos étnicos diferenciados (excepto el grupo ya mencionado de los gitanos), por lo que respecto de estos últimos sólo cabe hablar de minoría por cuestiones lingüísticas o religiosas.

Quedan fuera, por tanto, del concepto de minoría, y se integrarían en un concepto más amplio que aquí hemos dado en llamar “grupo vulnerable”, a los trabajadores extracomunitarios, a las personas que realizan actividades ambulantes o itinerantes, a los minusválidos e, incluso, a los internados en cárceles u hospitales, y en todos los casos igualmente sus familias. En relación con el primero de los grupos, se debe precisar que en materia educativa las necesidades y —por tanto— las actividades a desarrollar, son similares a las de los trabajadores comunitarios (como grupo propiamente minoritario), esto es, de protección de la propia identidad cultural, así como de integración en el país de acogida. Por su parte, respecto de los dos últimos grupos, cabe señalar que las actividades educativas a desarrollar no serán, como en los casos anteriores, de salvaguarda de una identidad cultural propia (aunque en algún caso concreto puedan también tenerla y deba entonces protegerse), sino más bien el de hacer posible el acceso de dichos grupos a la enseñanza.

De todo lo anterior cabe deducir una serie de particularidades en relación al derecho a la educación por parte de las personas pertenecientes a grupos vulnerables. La primera hace referencia al alcance

¹³⁷ Cfr. Lucas, J. de: “El racismo como coartada”, *Derechos de las minorías...*, *op. cit.* pp. 17-37.

¹³⁸ Cfr. Contreras Mazarío, J. M. (1999): “La protección internacional de las minorías religiosas. Algunas consideraciones en torno a la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías y al Convenio-Marco sobre la Protección de las Minorías”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV.

en el contenido del derecho a la educación, lo que permite integrar a las personas analizadas en tres grupos. El primero estaría integrado por aquellas personas y grupos que no tienen elementos de identidad cultural propios y basta con que el presente derecho sea reconocido y garantizado por parte de los Estados miembros, sin discriminación alguna (minorías religiosas). El segundo se integraría por aquellas personas y grupos respecto de los cuales se hace necesaria la adopción bien de políticas activas de integración (migrantes) o remoción de obstáculos (personas minusválidas), bien de medidas promocionales (personas encarceladas y hospitalizadas). Por último, el tercero de los grupos estaría formado por aquellas personas y grupos que poseen unas características de identidad cultural propias que desean seguir conservando y para los que se hace necesario el reconocimiento de derechos propios como son los derechos a aprender su propia cultura, su historia, la lengua materna (gitanos) o la lengua de acogida (migrantes)¹³⁹.

Para proteger el ámbito educativo de las personas integradas en el primero de los grupos, se hace precisa la garantía por parte de los Estados miembros de los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades en el acceso, reconocimiento que de manera genérica se produce en todas las legislaciones nacionales de los Estados miembros. El derecho a la educación supone el derecho a recibir una enseñanza primaria obligatoria y gratuita que tenga como finalidad el desarrollo de la personalidad del alumno, dentro de los principios de respeto a los derechos humanos, de las diferencias culturales nacionales de otros países o regiones y a la erradicación del racismo y la xenofobia (cfr. apartado 8.37 de la Res. del P.E. de 8 de julio de 1992). Mientras que el principio de no discriminación en el acceso a la educación (cfr. apartado 8.35 y 8.5 de la citada Res.) tiene su reflejo en el siguiente contenido:

La admisión de un niño (o de toda persona) en todo establecimiento que se beneficie de fondos públicos no podrá realizarse en función de la situación económica de sus padres, de sus orígenes sociales, raciales o étnicos, orientación sexual, ni de sus creencias religiosas o no (apartado 8.37).

¹³⁹ Vid. art. 4.4 de la Declaración de 1992.

El respeto al derecho a la educación de las personas integradas en el segundo de los grupos supone, además del contenido establecido para el primero de los grupos, la adopción por parte de los poderes públicos de garantías positivas, consistentes bien en la remoción de aquellos obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y para lo cual resultan paradigmáticas las políticas activas de integración previstas para las personas minusválidas en la Resolución ya citada de 31 de mayo de 1990, bien en medidas de promoción conducentes a hacer real y efectivo el presente derecho, como son las medidas adoptadas en las respectivas resoluciones relativas a las personas encarceladas u hospitalizadas.

En relación con el tercero de los grupos, el derecho a la educación adopta contenidos específicos que conlleva el reconocimiento de una serie de derechos propios, como pueden ser los derechos a aprender su propia cultura y la cultura de otros, incluida la religiosa¹⁴⁰, a aprender su propia historia, la historia común de Europa y la historia del país de acogida, a aprender su propia lengua materna y a aprender la lengua del Estado de acogida¹⁴¹. La aplicación de estos derechos supondrá, además, la integración dentro de los currículos de los sistemas educativos de las mencionadas materias, bien como asignaturas independientes, bien como formando parte de los contenidos de otras asignaturas.

La última cuestión a la que se va hacer referencia es la relativa a la sujetos activos, y dentro de ella se debe señalar, una vez más, que en el ámbito de la Unión Europea se distingue entre personas nacionales de un Estado miembro y personas pertenecientes a terceros países, diferenciando en este último supuesto entre tercer país sin más y tercer país con el que la Comunidad ha concluido acuerdos de cooperación o de asociación. A este respecto, resulta significativa la

¹⁴⁰ En este sentido resulta relevante ver la Recomendación nº 1.178 del Consejo de Europa, de 5 de febrero de 1992. *Vid.* también Res. P.E. de 1992, apartado 8.26.

¹⁴¹ Res. P.E. de 1992: 8.38: "Todo niño nacional de un Estado miembro tendrá especialmente derecho a: recibir, en el territorio de este Estado, la enseñanza en la lengua o en una de las lenguas del Estado miembro; gozar en el territorio de otro Estado miembro -donde uno de los padres, trabajador nacional de un Estado miembro, ejerza o haya ejercido una actividad asalariada- de la enseñanza gratuita en cualquiera de las lenguas oficiales del Estado de acogida".

distinta redacción que se da, por ejemplo, en la reiterada Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 1992, a estos tres grupos de personas en los apartados 8.3, 8.4 y 8.6, respectivamente, y que por su importancia reproducimos:

8.3. Todo niño, independientemente de su origen, a cargo de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado, o que resida en otro Estado miembro, deberá gozar en este territorio de todos aquellos derechos y ventajas que la legislación comunitaria en materia de libre circulación de trabajadores y de derecho de residencia reconoce a su familia.

8.4. Los niños originarios de terceros países, cuyos padres residen legalmente en un Estado miembro de la Comunidad, así como los niños refugiados o apátridas reconocidos como tales y que residan en este Estado miembro, deberán poder gozar en el mismo de los derechos enumerados en esta Carta, de acuerdo con su legislación nacional y sin perjuicio de las limitaciones que para alguno de estos derechos pudieran resultar del ordenamiento comunitario.

8.6. Los niños procedentes de terceros países cuyos padres residen legalmente en un Estado miembro deberán gozar en este territorio de la misma igualdad de trato que los nacionales en aquellas materias contempladas en los correspondientes Acuerdos de Asociación o Cooperación celebrados entre la Comunidad y estos terceros países.

En consecuencia, cabe afirmar que en relación con los nacionales de un Estado miembro se aplica el concepto de ciudadanía europea, lo que obliga a tratar como nacional a un nacional de otro Estado miembro, y al reconocimiento de los derechos mencionados como derechos subjetivos de los cuales son titulares o sujetos activos. Solución que, sin embargo, no es extensible en relación con los nacionales de terceros países, respecto de los cuales, lejos de extender dichas prácticas a toda persona que, con independencia de su nacionalidad, resida legalmente en la Comunidad, sólo cabe la aplicación de un trato privilegiado cuando se trate de nacionales de países con los que la misma haya concluido acuerdos de cooperación o de asociación.

Derecho a la identidad cultural-religiosa e integración de las minorías

ANA VEGA GUTIÉRREZ

*Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de La Rioja*

EL NUEVO MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EUROPEAS

La elección del modelo más apropiado para gestionar la diversidad de una forma democrática constituye uno de los desafíos más importantes del nuevo milenio para los Gobiernos y las sociedades; se trata, en otras palabras, del modo de vivir juntos en una sociedad cada vez más multicultural. Tamaño desafío está condicionado, sin duda, por el concepto de integración que se tome como punto de partida, pues los modos de “unirse a un grupo para formar parte de él” o de “constituir un todo” pueden variar de forma sustancial en el tiempo y de un país a otro, como veremos después. La novedad del momento presente consiste en que la globalización ha contribuido a evidenciar insuficiencias de los servicios del Estado de bienestar antes sólo latentes y a deslocalizarlos geográficamente, convirtiéndolos en retos universales que reclaman soluciones cada vez más compartidas. La integración es uno de los ámbitos en el que se necesita mayor convergencia en torno a conceptos y objetivos políticos, entre otras razones, por el establecimiento en la Unión Europea de un marco jurídico común sobre la admisión y el estatuto de nacionales de terceros países¹.

¹ La principal base jurídica de esta incipiente política de integración de la Unión Europea se encuentra en el art. 63.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea,

La intensificación de los flujos migratorios, su variedad de composición y su consolidación están transformando las sociedades de muchos países tanto desde una perspectiva demográfica y económica como cultural y política. Las dimensiones cuantitativas y cualitativas de esta situación han reactivado el compromiso de los Estados miembros de la Unión Europea de trabajar conjuntamente, aunque sigan conservando la competencia normativa exclusiva sobre la materia. El análisis pormenorizado de esa legislación comunitaria y del marco jurídico-político en el que se inserta se aborda en otras páginas de este libro, luego no me detendré en este punto. No obstante, interesa destacar en este momento cómo a pesar de esa diversidad de modelos nacionales de integración de los países europeos, casi todos convergen en la identificación de los elementos básicos que componen los procesos de integración².

Esa confluencia de pareceres representa una interesante evolución en el desarrollo conceptual de la integración, que ha cristalizado en la aprobación de unos Principios Básicos Comunes sobre Integración por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004, como conclusión de los debates celebrados en la Primera Conferencia Interministerial sobre Integración, celebrada en Groningen. Estos principios evidencian un consenso europeo de mínimos acerca de los elementos y de la orientación que debe darse a las políticas de integración europeas y sientan las bases para contar con un marco coherente europeo donde insertar las diferentes políticas nacionales. Constituyen, por tanto, una valiosa aportación a la hora de identificar un concepto de integración mínimamente compartido. Pero, además, esos principios incorporan un *enfoque integral u holístico* que tiene en cuenta “no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía,

que habilita para adoptar “medidas sobre política de inmigración en el ámbito de condiciones de entrada y de residencia”.

² La Comisión confirmó esa convergencia en su informe de síntesis sobre políticas nacionales de integración presentado en el Consejo Europeo de Salónica, 20-21 de junio de 2003, reproducido como Anexo I en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre Inmigración, Integración y Empleo, 3 de junio 2003: 40-50 (COM (2003) 336 final).

la participación y los derechos políticos”³. No cabe, por tanto, una verdadera integración que desconozca el derecho a mantener la propia identidad cultural, religiosa y lingüística de cualquier persona, nacional o extranjera, siempre que se respeten los valores básicos de la Unión Europea⁴, pues la integración supone el reconocimiento por ambas partes de derechos y obligaciones, es decir, lograr un equilibrio armónico en el tiempo. Se reconoce así que el proceso de integración ha de ser bidireccional y dinámico en la medida en que exige la participación y adaptación no sólo de los emigrantes, sino también de la sociedad receptora⁵. Y ello comporta una interacción frecuente entre ambos colectivos mediante el diálogo y una educación intercultural que les permita conocerse mejor⁶. Nada de esto sería posible si las políticas de integración no reconociesen a los emigrantes y a las personas pertenecientes a las minorías los mismos derechos y obligaciones que a la mayoría de los ciudadanos nacionales y les garantizaran la participación activa en todos los aspectos de la vida (social, cultural, económica, política, etc.) en pie de igualdad⁷. En conclusión, una buena integración es, a la vez, una cuestión de cohesión social y un requisito de eficacia económica⁸.

El Parlamento europeo y el Consejo de la Unión Europea han priorizado este objetivo en sus agendas políticas por considerarlo una cuestión esencial del proyecto europeo, en la medida en que contribuye a la realización de varias prioridades estratégicas de la Unión. Con esta finalidad, ambos órganos han declarado el 2007 como Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos y

³ Ese enfoque ya había sido propuesto por la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre Inmigración, Integración y Empleo, cit.: 20.

⁴ Los principios básicos segundo y octavo establecen, respectivamente, que “la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea” y “la práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional”.

⁵ *Vid.* el principio básico primero.

⁶ *Vid.* los principios básicos cuarto, quinto y séptimo.

⁷ *Vid.* los principios básicos sexto y noveno.

⁸ Cfr. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre Inmigración, Integración y Empleo, cit.: 18.

el 2008 como Año Europeo para el Diálogo Intercultural⁹. Son dos perspectivas complementarias que confluyen en el diagnóstico de las situaciones que caracterizan a las sociedades de los países miembros y en las medidas para afrontar esos retos. El Informe sobre Desarrollo Humano 2004 del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), titulado *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, se apoya precisamente en la estrecha conexión entre esas dos perspectivas —libertad cultural y equidad— para definir un marco innovador en el diseño de las políticas que impidan la discriminación cultural, ya sea religiosa, étnica o lingüística. Su tesis es clara: la expansión de las libertades culturales, y no su eliminación, constituye la única alternativa sostenible para promover la estabilidad, la democracia y el desarrollo humano, tanto en el interior de las sociedades como entre ellas. “El desafío que enfrentan los legisladores del siglo XXI —concluye el Informe— es ampliar las opciones de la gente, de manera que ésta no tenga que renunciar a aspectos de su identidad para acceder al completo espectro de oportunidades sociales y económicas”¹⁰.

LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS CULTURALES

Así pues, un planteamiento integral de las políticas de integración comporta ineludiblemente el reconocimiento pleno y efectivo de los derechos culturales de las personas, en cuanto constituyen un elemento decisivo para lograr la consolidación de una sociedad inclusiva.

⁹ *Vid.*, respectivamente, Decisión n° 771/2006/CE del Parlamento y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se establece el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007)—Hacia una sociedad justa (Diario Oficial de la Unión Europea, 31 de mayo de 2006, L 146/1) y Decisión n° 1983/2006/CE del Parlamento y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Año Europeo del Diálogo Intercultural (2008) (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 31 de diciembre de 2006, L 412/44).

¹⁰ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: PNUD-Mundi-Prensa: 28 (disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espagnol/>; última consulta: 15 de febrero de 2007).

Contribución de los derechos culturales en la construcción y consolidación de sociedades inclusivas

La promoción de la equidad mediante políticas económicas y sociales e instituciones democráticas ha resultado clave a la hora de corregir desventajas y situar a los grupos vulnerables ante las mismas oportunidades. A pesar de ello, esas políticas son insuficientes por sí mismas, pues no garantizan las opciones de la gente a ser o a hacer lo que valoran en la vida; no respetan su identidad cultural. Ignoran que la identidad es el contexto que da acceso a las necesidades básicas y, por supuesto, a la inclusión. Muchas veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos por ser quienes son, creer lo que creen o vivir donde viven. De este modo, la discriminación puede comportar pobreza y, a su vez, la pobreza puede comportar discriminación. El informe *Nuestra diversidad creativa* de la UNESCO reconoce que se ha subestimado la importancia del factor humano en el diseño de las políticas, es decir, la compleja trama de relaciones y creencias, valores y motivaciones que encarnan una cultura¹¹. Urge, pues, rescatar la cultura en el diseño de las políticas públicas, fundamentalmente en las educativas, porque la exclusión por el “modo de vida” —por la identidad cultural (religiosa, lingüística o étnica)— se superpone a veces a la exclusión en la participación social y económica y, de alguna forma, la retroalimenta¹².

El pleno reconocimiento público como ciudadanos iguales requiere un respeto tanto a la identidad de cada individuo como a las actividades, prácticas y formas de ver el mundo. Por esta razón,

¹¹ Cfr. Pérez de Cuéllar, J. (1997): *Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo “Nuestra Diversidad Creativa”*. Madrid: UNESCO-Fundación Santa María/Ed. S.M.: 7.

¹² En esta dirección se mueve la Unión Europea. La comunicación de la Comisión sobre una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización [COM (2007), 242 final], 15 de mayo de 2007, defiende el papel central de la cultura en el proceso de integración europea y propone una agenda cultural para Europa y sus relaciones con terceros países. Su estrategia cultural persigue tres objetivos: 1) promoción de la diversidad cultural y del diálogo intercultural; 2) promoción de la cultura como catalizador para la creatividad en el marco de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, y 3) promoción de la cultura como elemento vital de las relaciones internacionales de la Unión.

las políticas públicas deben atender a la protección de los derechos básicos de los individuos y, al mismo tiempo, al reconocimiento de sus necesidades particulares en cuanto miembros de grupos culturales determinados. El respeto al sujeto no se fundamenta sólo en su valor universal analizado desde una perspectiva igualitaria, sino también desde el respeto al valor que cada forma cultural encierra, mediante la cual cada individuo expresa su personalidad y su humanidad¹³. Por consiguiente, el reconocimiento de libertades exige también la equidad en su consecución, es decir, un adelanto equitativo de las libertades para todas las personas. El recurso coherente a ambos conceptos permite evaluar las demandas de inclusión social y las ventajas que comporta la diversidad cultural.

Objeto y contenido de los derechos culturales

A pesar de haber sido reconocidos formalmente al mismo tiempo que el resto de los derechos y libertades fundamentales, los derechos culturales son los menos desarrollados. Definidos como derechos a “ser”, y no sólo a “poseer” bienes culturales, los derechos culturales tienen como objeto garantizar a cualquier persona el acceso a los recursos necesarios para los procesos de identificación¹⁴. Como precisa Meyer-Bisch, el objeto de estos derechos está compuesto de una doble dimensión, subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva protege el derecho a elegir y a ver respetada la identidad cultural del sujeto, esto es, el conjunto de referencias culturales por el cual una persona o un grupo se define, se manifiesta y desea ser reconocido. Ahora bien, la opción subjetiva de la persona está ligada indisolublemente a criterios objetivos pertinentes para la identidad de la persona. Por esta razón, los derechos culturales también garantizan la dimensión objetiva de la identidad cultural, esto es, el derecho a conocer y a ver respetada la propia cultura, así como las culturas que, en su diversidad, contribuyen al patrimonio común de

¹³ Cfr. Taylor, Ch. (2003): *El multiculturalismo y la “política de reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica: 203 [traducción de M. Utrilla de Neira].

¹⁴ Cfr. Meyer-Bisch, P. (2002): “Proposition et Recommendations”, en VV. AA., *Diversité et droits culturels*. París: Organisation Internationale de la Francophonie: 216.

la Humanidad, y así como el derecho a acceder a los patrimonios culturales que constituyen expresiones significativas de las diferentes culturas¹⁵.

Una de las manifestaciones más relevantes y específicas de los derechos culturales es la libertad de la persona de elegir o no adherirse a una comunidad cultural determinada, de hacerlo con varias comunidades culturales a la vez sin limitaciones geográficas, y de modificar su elección¹⁶. Durante décadas este aspecto de la autodeterminación individual sólo ha tenido relevancia jurídica en la esfera privada, mediante el reconocimiento y la protección de las libertades de expresión y de asociación. En la actualidad, esa concepción ha sido superada, pues el contenido identitario se ha modificado completamente al desligarse del territorio, haciendo surgir una dimensión nueva de la ciudadanía democrática¹⁷.

Con estos presupuestos es fácil comprender que “el derecho a la educación ocupe un lugar central entre los derechos culturales puesto que asegura el respeto, la protección y el desarrollo a la identidad. Este derecho hace posible y realista el respeto de los demás derechos culturales, de los demás derechos del hombre en general. Ocupa el principio mismo de todo desarrollo, individual y colectivo, y es el primer indicador de una política o de un programa de desarrollo”¹⁸. Consciente de ello, la comunidad internacional ha explicitado esta dimensión cultural del derecho a la educación en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, incorporándola a los objetivos generales de la educación, pues no es posible alcanzar el libre y pleno desarrollo de la personalidad sino desde el respeto a la propia identidad y cultura¹⁹.

¹⁵ Cfr. Meyer-Bisch, P. (ed.) (1992): *Les droits culturels. Projet de Déclaration*. Fribourg: UNESCO et Editions Universitaires Fribourg: 12 y 30-31.

¹⁶ *Vid.* art. 3 del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales (STCE nº 157, del Consejo de Europa), adoptado en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995.

¹⁷ Cfr. Meyer-Bisch, P. (ed.): *Les droits culturels...*, cit.: 33-34.

¹⁸ Mehedi, M.: *El contenido del derecho a la educación*, documento de trabajo presentado a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en el 51º periodo de sesiones, 8 de julio de 1999 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/10, párr. 29).

¹⁹ Su artículo 29.1 prescribe: “Los Estados partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: (...) c) inculcar al niño el respeto de sus padres,

No obstante, los derechos culturales han sido concebidos, por lo general, como derechos de libertad negativa —de inmunidad de coacción— tendentes a garantizar la libre expresión de las particularidades propias de cada cultura. Por el contrario, no existe unanimidad a la hora de reconocer su dimensión prestacional y su alcance, lo cual condiciona el tipo de medidas adoptadas por las políticas de integración. Algunas facetas de los derechos culturales son aplicables a todas las personas en cuanto derechos humanos universales, pero otras afectan de modo especial a grupos más concretos, como son las minorías o los emigrantes. Unas y otras se apoyan, en última instancia, en la *universalidad efectiva* de los derechos humanos. Con frecuencia, es insuficiente la prohibición de discriminación para garantizar el disfrute efectivo de los derechos de determinados grupos que se encuentran en una situación de inferioridad o desventaja a causa de su identidad cultural, lingüística o religiosa y se requiere la adopción de “medidas especiales” o de “acción afirmativa”. Algunos lo interpretan como un privilegio, otros como una necesidad. Para quienes defienden esta segunda postura, la neutralidad del Estado es insuficiente y se requiere una actuación positiva por parte de los poderes públicos. Atendiendo a cada una de estas premisas las políticas de integración adquieren perfiles muy distintos.

No obstante, el Derecho internacional asume que una sociedad pluralista y democrática no sólo debe respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de cada persona perteneciente a una minoría, sino que ha de crear también las condiciones apropiadas que permitan expresar, preservar y desarrollar esa identidad²⁰. Los

de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya”. La Convención también garantiza los derechos diferenciados derivados del derecho a la identidad cultural de los niños indígenas o pertenecientes a minorías: vid. artículo 30: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

²⁰ Vid. el Considerando Sexto del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales (STCE n° 157, del Consejo de Europa), adoptado en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995.

textos internacionales que consagran los derechos de las personas pertenecientes a las minorías son más explícitos que el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, pues recurren a la expresión positiva “tendrán derecho”, frente a la fórmula negativa “no se negará (...) el derecho” empleada por el primero. En cualquier caso, el espíritu que late en todos ellos es el mismo: se trata de derechos que exigen algo más que una simple no injerencia pasiva; reclaman acción, esto es, adopción de medidas de protección, de fomento de las condiciones necesarias para la promoción de la identidad y otro tipo de medidas positivas²¹. En consecuencia, las personas pertenecientes a una minoría pueden tener necesidades diferentes que es preciso tener en cuenta para dispensarles un trato diverso, el cual no se considera discriminatorio siempre que obedezca a motivos razonables.

Precisiones conceptuales acerca de la noción de minoría

Por otra parte, se plantea la cuestión de si es posible afrontar el debate de la inmigración y del reconocimiento de sus derechos culturales desde la perspectiva más amplia de los derechos de las minorías. Pienso que sí, a pesar de que el concepto de minoría no es pacífico en la doctrina y ni siquiera está claro su estatuto jurídico²². Para

²¹ Esas medidas aparecen reflejadas en los siguientes textos: arts. 1 y 4 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992, y arts. 4 y 5 del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1995. *Vid.* al respecto: Observación General n° 23 del Comité de Derechos Humanos al art. 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, 50° periodo de sesiones (1994), párrs. 6.1 y 6.2). *Vid.* también Eide, A.: *Comentario acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, párr. 33).

²² Contreras define las minorías en los siguientes términos: “Grupo de personas que residen con carácter permanente en el territorio de un Estado, numéricamente inferior y no dominante en relación con el resto de la población, cuyas características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas, diferentes a las de la mayoría o a las del resto de la población, se pretenden mantener, conservar y promocionar para el futuro, aunque sea implícitamente, de manera colectiva y solidaria” (Contreras Mazarío, J. M^a (2004): *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas*. Valencia:

un sector sólo las minorías clásicas se beneficiarían del derecho a las medidas especiales favorables o “acciones afirmativas”, mientras que las nuevas minorías, entre las que se encuentran las formadas por inmigrantes de reciente implantación, únicamente podrían acogerse al principio general de no discriminación. Es decir, los extranjeros disfrutaban de los mismos derechos fundamentales que los ciudadanos del país de acogida, pero no pueden beneficiarse de la adopción de las medidas especiales previstas a favor de las minorías en virtud del artículo 27 del Pacto, a fin de facilitarles el conservar y mantener sus características étnicas, religiosas o lingüísticas²³. El fundamento jurídico del reconocimiento de los derechos de los inmigrantes no se encontraría en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, sino en su artículo 2²⁴. Por el contrario, otra corriente defiende que ambos tipos de minorías necesitan de las mismas medidas especiales y de idéntica tutela²⁵.

Tirant lo Blanch: 207 aporta un detallado estudio acerca del concepto de minorías en los instrumentos jurídicos internacionales y en la doctrina en pp. 145-207). Vid. También Henrard, K. (1996): “The Definition of ‘Minorities’ and the Rights of Minorities Regarding Education in International Law”, en De Grooff, J. & Fiers, J. (eds.), *The Legal Status of Minorities in Education*. Leuven: Acco: 45-65 y Relaño Pastor, E. (2003): *La protección internacional de las minorías religiosas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 57-82.

²³ En opinión de Eide, “como inmigrantes voluntarios, no pueden pretender la misma financiación para la preservación de la cultura de la que proviene de los grupos que han cohabitado en el país durante generaciones” (Eide, A.: *Documento de trabajo sobre la clasificación de las minorías y diferenciación de los derechos*, UN Doc. E/CN.4/AC.5/1996/WP.2, párr.32).

²⁴ Cfr. los estudios elaborados por el relator especial DECHÊNES, J.: *Estudio relativo a una propuesta sobre una definición del término “minoría”* (UN Doc. E/CN.4./Sub.2/1985/31, párr. 45) y por el grupo de trabajo abierto de la Comisión de Derechos Humanos: *Proyecto de Informe de la declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas* (UN Doc. E/CN.4/1984/WG.5/CRP.1, párr. 8). Así lo entiende también Contreras Mazarío, J. M^a: *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas*, cit.: 205-206.

²⁵ Mantiene esta tesis: NOWAK, M. (1993): “The Evolution of Minority Rights in International Law”, en Brólmann, C.; Lefeber, R. y Zieck, M. (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers: 117; Lucas, J. (1993): “Algunos problemas del estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación europea”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 15: 100. La OSCE sostiene también esta perspectiva en el Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, titulado *National Minorities*.

Ciertamente, el Derecho Internacional otorga protección a las minorías y a los extranjeros en instrumentos jurídicos diferentes²⁶; no obstante, el Comité de Derechos Humanos ha acortado esa distancia e interpreta que el concepto de minoría engloba también a los refugiados y a los trabajadores inmigrantes²⁷. Para beneficiarse de la protección del artículo 27 sólo se exige que esas minorías “existan” durante un periodo considerable en el territorio del Estado receptor²⁸. Podría hablarse, por tanto, de *minorías emigradas*, como propone un sector de la doctrina, entendiendo por tales “los contingentes de

²⁶ La protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías aparecen contemplados en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992, y en el Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales (STCE n° 157, del Consejo de Europa), adoptado en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 y que entró en vigor el 1 de febrero de 1998. Este segundo texto adopta un concepto más restrictivo de minoría que el primero, pues excluye de su ámbito subjetivo de aplicación a los extranjeros. A su vez, la protección de los derechos de los extranjeros inmigrantes está específicamente contemplada, en el ámbito universal, en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores emigrantes y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 (entró en vigor el 1 de julio de 2003), y en el ámbito europeo, en la Convención sobre el estatuto jurídico de los trabajadores emigrantes, adoptada por el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977.

²⁷ En su Observación General n° 15 sobre *la situación de los extranjeros* establece que “en los casos en los que los extranjeros constituyan una minoría, según se definen éstas en el artículo 27, no se les denegará el derecho a que, junto con otros miembros de su grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión y empleen su propio idioma” (Observación General n° 15 del Comité de Derechos Humanos al art. 2.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, 27º periodo de sesiones (1986), párr. 7).

²⁸ Según el Comité de Derechos Humanos, “el artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que ‘existen’ en un determinado Estado parte (...) Esos derechos se refieren sencillamente a que no se debe negar a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes. En consecuencia, no debe denegarse el ejercicio de esos derechos a los trabajadores migratorios o a las personas que se encuentran de visita en un Estado parte y que constituyan alguna de esas minorías” (Observación General n° 23 del Comité de Derechos Humanos al art. 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, 50º periodo de sesiones (1994), párrs. 5.1 y 5.2).

personas erradicadas de su país de origen que emigran a otros países voluntariamente o impelidos por circunstancias adversas, esparcidas normalmente por el territorio del país receptor, que persiguen el reconocimiento de los derechos a la igualdad y a la diferenciación cultural”²⁹. Adoptamos, pues, este concepto amplio de minoría al referirnos a las políticas de integración en el sentido propuesto por Contreras conforme al cual “los ‘trabajadores emigrantes’ no son en sentido estricto ‘minorías’, pero sus diferentes grupos pueden formar parte de minorías determinadas”³⁰.

REDEFINICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Garantizar la cohesión social no constituye ningún fin novedoso en la política gubernamental de un Estado: asegurar las fronteras de su soberanía territorial y obtener lealtad y obediencia de sus ciudadanos han sido siempre sus objetivos prioritarios. De esa política cohesiva depende, en gran parte, la legitimidad del Gobierno y la paz social. No obstante, el concepto mismo de cohesión social ha evolucionado en su contenido debido a su carácter abierto y multidimensional. La cohesión social a la que se aspira en la actualidad no pretende lograr una sociedad homogénea desde el punto de vista nacional, cultural, religioso o lingüístico, como en otros tiempos, sino una sociedad coherente. Se trata de reconstruir el interés general y el bien común teniendo presente la diversidad de la sociedad. Como ha hecho notar con acierto Birzúa, esta evolución se debe, entre otras razones, a las transformaciones sufridas por el Estado del bienestar en los años noventa, que han dado paso a una *sociedad*

²⁹ Marcos del Cano, A. M^a (2008): “Inmigración y minorías”, en Pérez de la Fuente, O. (ed.), *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*. Madrid: Dykinson: 66. Lema defiende la existencia de tres grandes tipos de minorías: las nacionales, las de emigración y las minorías marginadas; es frecuente que las tres categorías coexistan en las sociedades multiculturales: *vid.* Lema Tomé, M. (2007): *Laicidad e integración de los emigrantes*. Barcelona: Marcial Pons: 143-144.

³⁰ Contreras Mazarío, J. M^a: *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas*, cit.: 206. En el mismo sentido, Prieto Sanchís, L. (1996): “Igualdad y minorías”, en Prieto Sanchís, L. (coord.), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha: 39.

postindustrial caracterizada por dos fenómenos: la *desocialización*, consistente en la desaparición de roles sociales, normas y valores, y la *despolitización*, es decir, la incapacidad del orden político para determinar el orden social³¹.

Este nuevo contexto de desintegración ha contribuido a enriquecer el concepto de cohesión social con la incorporación de diversos aspectos que, a su vez, repercuten en el de ciudadanía democrática, tales como: el sentimiento de pertenencia (a una familia, a un grupo social, a un barrio, a un país o a un continente, etc.), una determinada concepción de justicia social, reflejada en el bienestar de los individuos y colectividades, un proceso de adhesión por parte del individuo y una participación activa del ciudadano tendente a favorecer el vínculo social³². Así entendida, la cohesión social puede analizarse desde tres perspectivas diferentes, pero complementarias: en primer lugar, desde el ángulo de la justicia social, se identifica como un Estado ideal caracterizado por la ausencia de discriminación, marginalización y exclusión. En segundo lugar, la cohesión social se concibe en términos de *capital social*, esto es, como la capacidad de una comunidad de gestionar sus recursos en interés de todos. Sus principales indicadores de éxito son la adhesión, la pertenencia y la cooperación generadas en los miembros de la comunidad. Por último, la cohesión social se presenta como un “nuevo contrato social” sustentado en la responsabilización (*empowerment*), la participación cívica y el reparto de responsabilidades³³.

En cualquier caso, como recuerda el Informe sobre Desarrollo Humano (2004), la cohesión nacional ya no exige la imposición de una identidad cultural, religiosa o lingüística homogénea y la condena de la diversidad³⁴. Un Estado puede ser multiétnico, multilingüe y

³¹ Cfr. Birzúa, C. (2000): *L'éducation à la citoyenneté démocratique: un apprentissage tout au long de la vie*, Conseil de l'Europe. Strasbourg: 58 [Doc. DGIV/EDU/CIT (2000) 21].

³² Tomo la descripción del concepto del documento *Education à la citoyenneté démocratique et cohésion sociale*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1999: 5-6 [Doc. DECS/EDU/CIT (99) 60].

³³ Analiza con detalle ese triple enfoque de la cohesión social: Birzúa, C.: *L'éducation à la citoyenneté démocratique: un apprentissage tout au long de la vie*. Conseil de l'Europe, cit.: 59-67.

³⁴ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, cit.: 48-49.

multirreligioso y nada impide la existencia de identidades múltiples y complementarias. Los ciudadanos pueden mantener un compromiso sólido con su identidad nacional sin renunciar por ello a su identidad cultural.

EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

En este orden cosas, la imposición o el consenso (la estrategia varía según el momento histórico y el modelo de Estado) en torno a una serie de valores básicos ha sido, tradicionalmente, la condición indispensable para alcanzar la cohesión social. Sin embargo, hace ya mucho tiempo que en Europa la religión ha dejado de ser la fuente suministradora de valores y símbolos supremos y se ha roto el consenso sobre los valores que configuran una vida deseable. ¿Qué hacer entonces para asegurar la cohesión de nuestras sociedades? La respuesta casi unánime desde hace varias décadas ha sido la de recurrir al fortalecimiento de las instituciones intermedias. Se trataría de facilitar la consolidación de una amplia trama institucional cercana a los individuos, capaz de ofrecer orientación y un espacio favorable para el logro de una comunicación interpersonal auténtica que permita reforzar los vínculos sociales. Y aquí entra en escena la educación, a la que se confía un papel decisivo en la construcción de la unidad de un país, en el desarrollo comunitario y en la formación de ciudadanos³⁵.

Tal y como se afirma con acierto en otras páginas de este libro, la educación ha sido el instrumento por excelencia utilizado para forjar la cohesión social, sobre todo a partir del siglo XIX, cuando se crearon los sistemas educativos nacionales como el medio por excelencia para cimentar el Estado-nación. Nada ha cambiado en este sentido: la educación sigue siendo el instrumento integrador más eficaz bien como mecanismo de control social, bien como instrumento de cambio social³⁶. Al fin y al cabo, la educación ha sido siempre un

³⁵ *Vid.* en este sentido, la tesis de Etzioni, A. (1993): *The Spirit of Community*. New York: Simon and Schuster: 259.

³⁶ Así lo corrobora el *Plan Educación y Formación 2010 de la Unión Europea (Estrategia de Lisboa)*, aprobado el 14 de febrero de 2002. Su Objetivo n° 2.3 señala que la educación debe encaminarse a “promocionar la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social”. El programa de trabajo aprobado por

reflector de la forma de concebir el espacio público y las diferentes tradiciones nacionales, con todas las excelencias y miserias que esa política de cohesión social haya podido traer consigo. Pues, si bien la escuela es un medio privilegiado para satisfacer las exigencias de justicia social y contribuir a la unidad política, no hay que olvidar que su principal misión es educar. Cuando se ignora esta misión fundamental, la escuela se transforma en instrumento de manipulación de la juventud³⁷. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 respondió con contundencia a esos riesgos que tan ciertos y perversos se habían mostrado durante la primera mitad del siglo XX, pues amparándose en la idea de una superioridad de raza difundida a través de una educación monopolizada por el Estado se justificó un genocidio. Nunca más. De ahí arranca una nueva concepción de la cohesión social basada en la inalienabilidad de los derechos derivados de la común dignidad humana y en el pluralismo educativo garantizado en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³⁸.

Ciertamente el incremento e intensificación de la diversidad cultural de nuestras sociedades comporta desafíos sociales y políticos, sobre todo a la hora de desarrollar nuevas estrategias de refuerzo de la cohesión social en sociedades cada vez más plurales y complejas, lo que obliga a replantearse la función de la educación en estos

el Consejo para la consecución de los objetivos de los sistemas educativos y de formación en Europa (Doc. 2002/C 142/01) precisa esos objetivos en los siguientes términos: "a) garantizar una promoción eficaz del aprendizaje de valores democráticos, así como la participación democrática de todos los miembros de la comunidad educativa a fin de prepararles para una ciudadanía activa; b) integrar plenamente la dimensión de la igualdad de oportunidades en los objetivos y funcionamiento de la educación y de la formación; c) asegurar la cohesión social mediante el acceso equitativo a la adquisición de competencias para las personas desfavorecidas mediante la educación y la formación".

³⁷ Basta pensar, por ejemplo, en la importancia concedida a la educación por los totalitarismos del siglo XX como instrumento de ideologización de la sociedad.

³⁸ Las nefastas experiencias educativas del nazismo propiciaron que varias delegaciones estatales exigieran el reconocimiento expreso de la libertad educativa de los padres en el art. 26 de la Declaración Universal. Las discusiones en el proceso de redacción de este precepto aparecen reflejadas en UNESCO (2001): *Rapport mondial sur l'éducation 2000: Le droit à l'éducation: vers l'éducation pour tous au long de la vie*. París: Éditions UNESCO: 79 ss.

momentos. En este sentido, la perspectiva adoptada en el presente curso resulta —a mi juicio— muy acertada, pues la equidad exige que la escuela se adapte a la diversidad y a las necesidades del alumnado, y no el alumnado al molde educativo que, en cada caso, ofrece el Estado. Hoy se asume como un hecho indiscutible que “el sistema educativo desempeña un papel esencial no sólo en cuanto a la adquisición de conocimientos, sino también como lugar de transmisión de información formal e informal sobre normas y valores de la sociedad y como puente cultural. Es un importante instrumento de fomento del pluralismo y la diversidad tanto en la población inmigrante como en la sociedad de acogida y, por lo tanto, de lucha contra la discriminación”³⁹. Conscientes de sus potencialidades, tanto la Unión Europea como los países miembros han optado por priorizar la educación en sus políticas de integración, a fin de hacer factibles los principios de equidad y de participación activa de todos los miembros de la sociedad⁴⁰.

NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN

Como venimos comprobando, apenas han cambiado los objetivos políticos de los Estados (forjar la cohesión social mediante una ciudadanía activa) y los medios para alcanzarlos (la educación). Pero sí se han transformado en profundidad los escenarios nacionales e

³⁹ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre inmigración, integración y empleo, 3 de junio de 2003: 22 [COM (2003) 336 final].

⁴⁰ El *quinto principio básico común sobre integración*, aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos interiores, Bruselas, 19 de noviembre de 2004, apunta en esa dirección al reconocer que “los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad”. Siguiendo estas pautas, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, aprobado por el Consejo de Ministros español, el 17 de febrero de 2007, ha impulsado una serie de medidas encaminadas a eliminar los obstáculos que impiden el logro de la equidad educativa y a promover una convivencia enriquecedora entre las culturas en la comunidad educativa. Cfr. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Madrid: 140-153 (disponible en: www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/160207pecitextocompleto.pdf).

internacionales, lo cual repercute directamente en la definición del marco jurídico-político para lograr dichos objetivos.

Incremento y visibilización de la diversidad cultural en las sociedades

En el centro de esos cambios hay que situar el incremento progresivo y notorio de la diversidad cultural, religiosa, lingüística y racial en el seno de la sociedad europea, resultado de los efectos combinados de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea, de la mayor movilidad que da el mercado único, de antiguos y nuevos flujos migratorios, de la reivindicación de las minorías nacionales o de otras con identidad cultural propia, de los contactos cada vez mayores con el resto del mundo a través del comercio, la educación, el ocio, los medios de comunicación e información y la globalización en general⁴¹. Estas circunstancias potencian las interacciones entre los ciudadanos europeos y todos los que viven en la Unión Europea y las diversas culturas, lenguas, etnias y religiones de dentro y fuera de Europa.

En España el incremento de la inmigración ha sido exponencial en muy poco tiempo. El esfuerzo de las administraciones educativas para integrar ese alumnado ha sido ingente. No olvidemos que el ordenamiento jurídico español garantiza el derecho a la educación básica, obligatoria y gratuita, a todo extranjero menor de dieciocho años, con independencia de su condición legal, en las mismas condiciones que los españoles⁴². Se trata de un paso muy importante en las políticas de integración, valorado de una forma muy positiva en los foros internacionales⁴³. El siguiente reto ha de encaminarse al

⁴¹ Describe esos nuevos factores el Considerando 2º de la Decisión nº 1983/2006/CE del Parlamento y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Año Europeo del Diálogo Intercultural (2008).

⁴² Cfr. art. 9.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Modificado sucesivamente por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 diciembre y por la STC 236/2007 que introduce cambios en su párrafo 3º.

⁴³ Según el Haut Conseil à l'Intégration Française, "deux volets de ces politiques apparaissent cependant particulièrement positifs. Tout d'abord, la pratique très ouverte de l'inscription des immigrants légaux comme illégaux, incitative pour ces derniers comme pour les mairies qui les enregistrent. Cette politique qui garantit

diseño de las herramientas necesarias para una correcta integración de la segunda generación de extranjeros. El hecho de que esa inmigración sea transcontinental ofrece también particularidades nuevas. Evidentemente, la población latinoamericana no plantea las mismas dificultades de integración que la subsahariana para la sociedad española, y quizá tampoco para la europea. Por este motivo, las políticas de integración no pueden ser las mismas que las aplicadas en los procesos migratorios de los años sesenta y setenta. No existe, por tanto, una solución estándar. Las relaciones entre emigrantes y las sociedades de acogida están en continua evolución debido a diversos factores (las modificaciones demográficas, el perfil de los grupos de inmigración, la situación económica y social del país de acogida, etc.). Esto significa que las políticas de integración, incluidas las educativas, deben estar sometidas a un reexamen permanente.

A todo esto se añade una interdependencia creciente entre todas las regiones del mundo, facilitada por los medios de información y comunicación; si antes un inmigrante tardaba entre 5 y 10 años en regresar a su país, ahora lo hace casi todas las vacaciones. Esta relativización del espacio físico afecta profundamente al convivir actual tanto de nativos como de inmigrantes. Entre otras manifestaciones, la desterritorialización supone dejar paso a una “delimitación sociopsicológica de la pertenencia de cada uno a sistemas particulares de apreciaciones y pautas de conducta asumidos con la socialización y educación primeras”⁴⁴. Son procesos de reconstrucción de la identidad que los inmigrantes necesitan afrontar y resolver para integrarse satisfactoriamente en el país de destino y que los sistemas educativos no pueden pasar por alto. Las estrategias para resolver las ambivalencias de ese necesario reencuentro consigo mismos

aux immigrants des prestations sociales, permet de les connaître et reconnaître, et évite qu'ils ne “disparaissent” dans la clandestinité. D'autre part, les politiques ciblées en faveur de la prise en charge spécifique (si nécessaire) pour assurer par exemple l'intégration scolaire des enfants de migrants, est une orientation intéressante en cours de renforcement” (*Analyse comparative des politiques européennes d'intégration*, Décembre 2006, cit.: 183).

⁴⁴ Aparicio, R. (2001): *Convivir como tarea. Nuevas demandas de la sociología de las migraciones*, Lección inaugural del curso académico 2001-2002 de la Universidad Pontificia de Comillas. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas: 18.

pueden variar: desde la superidentificación adaptativa con las costumbres y estilos de personalidad que perciben en el país de destino, hasta la recuperación retrospectiva exagerada de los rasgos más tradicionales de su identidad de origen⁴⁵. Las cuestiones de género son un buen catalizador para evaluar cómo se articulan las estrategias de integración de algunos colectivos. Así lo hemos podido comprobar en una investigación realizada en La Rioja, en la que constatamos las diversas lecturas del uso del velo en las mujeres islámicas o el problema de absentismo escolar al que se enfrentan algunas adolescentes paquistaníes. Las presiones pueden acabar provocando que la familia las envíe a su país, un viaje que suele entrañar el riesgo de no volver, porque son entregadas en matrimonio en su país de origen⁴⁶. El papel de la escuela puede ser definitivo para ayudar a afrontar estas situaciones.

La investigación también nos permitió identificar los lugares de socialización priorizados por el adolescente inmigrante: los amigos, en primer lugar, y después, los medios de comunicación e Internet. Estos últimos les permiten mantener un contacto directo con diversas fuentes de información y de construcción social de su identidad, un dato del que no se puede prescindir a la hora de educar, sobre todo a minorías con identidades culturales o religiosas muy marcadas, como puede ser la islámica⁴⁷. Situaciones nuevas como ésta reclaman también recursos y estrategias pedagógicas y de integración diferentes. Ahora bien, la diversidad de la que venimos hablando no es un desafío sólo para los extranjeros; cada vez con más frecuencia todos vivimos en una normalidad “multicultural”, sometidos a influencias culturales diferentes y es preciso aprender a gestionar

⁴⁵ Aportan un valioso estudio sobre dichas estrategias Aparicio, R.; Tornos, A., y Labrador, J. (1999): *Inmigrantes, integración, religiones. Un estudio sobre el terreno*. Madrid: Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas: 41-83.

⁴⁶ Abordamos estas cuestiones en Vega Gutiérrez, A. M^a. (2005): “Integración e interculturalidad en el medio escolar riojano. Un análisis exploratorio”, en *Estudios sobre Educación*, 8: 88-89.

⁴⁷ Algunas investigaciones han analizado los efectos estructurales que las nuevas tecnologías producen en ámbitos como la integración social y laboral de los jóvenes. *Vid.*, en este sentido, Gordo López, A. J. (coord.) (2006): *Jóvenes y cultura Messenger*. Madrid: Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, INJUVE y Obra Social de Caja Madrid.

los propios vínculos culturales múltiples. En definitiva, todos debemos *aprender a vivir juntos*.

Una nueva percepción sociopolítica y jurídica de la diversidad

El segundo rasgo novedoso del escenario actual guarda relación con la valoración de la diversidad en sí misma considerada, pues su incremento ha ido acompañado de una nueva percepción sociopolítica y jurídica. Hasta hace no mucho tiempo, la diversidad era percibida como un obstáculo para el progreso y la cohesión social. Hoy, por el contrario, la diversidad es un valor añadido; no es sólo una realidad y un derecho digno de protección, en cuanto factor de desarrollo humano y manifestación de la libertad del hombre, sino también un triunfo económico, social y político que precisa ser desarrollado y gestionado de forma adecuada⁴⁸. Prueba de ello es que, como ya dijimos, ninguno de los pilares que sustentan la estrategia del desarrollo humano (la democracia, el crecimiento a favor de los desfavorecidos y la expansión equitativa de las oportunidades sociales) ha logrado revertir las exclusiones de modo pleno porque no han tomado suficientemente en cuenta la libertad cultural.

La comunidad internacional se ha ido haciendo eco de modo paulatino de esta nueva percepción de la diversidad. En una primera fase, durante los decenios de 1980 y 1990, se priorizó la protección de la dimensión *intraestatal* de la diversidad cultural, mediante la promoción de los derechos culturales, la tolerancia y el pluralismo político. Su manifestación más clara fue la aparición de instrumentos internacionales de derechos humanos en los que se trataba de codificar con mayor exactitud y precisión los derechos de las personas pertenecientes a minorías, mencionados de forma somera en

⁴⁸ Defienden esta perspectiva tanto el Consejo de Europa como el Fondo para el Desarrollo Humano de Naciones Unidas (PNUD): *vid. Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, cit.: 27 ss.; Conseil de l'Europe: Direction Générale IV: *Elaborer «le Livre blanc sur le dialogue inter-culturel» du Conseil de l'Europe. Introduction au processus de consultation. Document de consultation*. Janvier 2007, Conseil de l'Europe, en especial: 3 (disponible en: http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Consultation_document_FR.pdf).

el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966⁴⁹.

En la formulación de los nuevos instrumentos internacionales se parte de una premisa: el objetivo último de todos los derechos humanos es el pleno y libre desarrollo de la personalidad humana en condiciones de igualdad. Por consiguiente, los derechos de las minorías son parte de los derechos humanos y constituye una obligación para los Estados integrarlas en la sociedad nacional mediante la protección del derecho a mantener su identidad. Asistimos, pues, a una progresiva evolución en el modo de concebir los derechos de las minorías, superadora de las interpretaciones restrictivas y minimalistas que habían caracterizado al periodo anterior. En esta perspectiva se toma en consideración que la perpetuación cultural, religiosa y lingüística implica inevitablemente la capacidad de la comunidad para transmitir su cultura, su religión y su lengua —elementos básicos de la identidad— a la generación siguiente. Esa transmisión es posible sobre todo mediante la educación⁵⁰, cuya dimensión cultural —apenas desarrollada hasta entonces— está contribuyendo a una reconsideración radical del derecho a la educación, como un derecho a la identidad y un derecho posibilitador de derechos⁵¹.

⁴⁹ Entre ellos figuran la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992 (UN Doc. Res. 47/135); la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias (STCE n° 148), adoptada el 5 de noviembre de 1992, entró en vigor el 1 de marzo de 1998; el Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales, adoptado en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 (STCE n° 157), entró en vigor el 1 de febrero de 1998 y el *Documento* final de la segunda reunión de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la OSCE, 29 de junio de 1990.

⁵⁰ Aluden de modo explícito al derecho a preservar la identidad *en y a través* de la educación: el art. 5 de la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO; párr. 1.2 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 1990; el art. 4 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 1992; el art. 14 del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales de 1995 y el párr. 34 del Documento final de la segunda reunión de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la OSCE, 29 de junio de 1990. *Vid.* en especial, las Recomendaciones de La Haya sobre los derechos de las minorías nacionales a la educación y su nota explicativa, OSCE, 1993.

⁵¹ Cfr Fernández, A. (2004): “La educación como derecho cultural”, *Persona y Derecho*, 50: 265.

La segunda fase de la evolución internacional de la diversidad cultural se inicia con la entrada del nuevo milenio y añade como aportación diferente la promoción de la dimensión *interestatal* de la diversidad, esto es, la afirmación del principio de igualdad entre las culturas. Entre los instrumentos jurídicos más importantes cabe destacar, en primer lugar, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, en su 31ª reunión, en París, el 2 de noviembre de 2001. Este texto define la diversidad como un patrimonio común de la Humanidad (art. 1) y considera su defensa como un imperativo ético, inseparable de la dignidad humana (art. 4). Afirma que las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz (art. 2), y alienta a través de la educación a una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural (art. 5). Con este fin invita a mejorar la formulación de los programas escolares y la formación de profesores, así como a incorporar métodos culturalmente adecuados al proceso educativo (orientaciones 7ª y 8ª).

La Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia, celebrada en Durban del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, insiste de nuevo en esa valoración positiva de la diversidad⁵². Su principal valor radica en una apuesta firme en la promoción de políticas orientadas a la adopción de medidas y planes de acción, incluidas las medidas positivas para garantizar la no discriminación, en particular, en el acceso a los servicios sociales básicos, la salud, la vivienda y la educación⁵³. La Declaración reconoce que la calidad de la educación, la eliminación del analfabetismo y el acceso a la enseñanza primaria gratuita para todos puede contribuir a promover la equidad, sociedades menos excluyentes y una cultura de paz⁵⁴. En este sentido, las políticas educativas deben encaminarse tanto a

⁵² Su Preámbulo afirma que “la diversidad cultural es un valioso elemento para el adelanto y el bienestar de la Humanidad en general, y que debe valorarse, disfrutarse, aceptarse auténticamente y adoptarse como característica permanente que enriquece nuestras sociedades”.

⁵³ Cfr. UN Doc. A/CONF.189/12, párrs. 99 y 100.

⁵⁴ *Ibid.*, párrs. 95-99.

garantizar el acceso a la educación sin discriminación, como a incorporar la educación sobre los derechos humanos en los planes de estudio escolares y en los programas formativos de profesores y funcionarios públicos⁵⁵.

Unos años después, la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, aprobada por la 33ª Conferencia General de la UNESCO el 20 de octubre de 2005, destaca la importancia de la cultura para la cohesión social y la necesidad de incorporarla como elemento estratégico en el diseño de las políticas nacionales e internacionales⁵⁶. A diferencia de los anteriores, este instrumento jurídico comporta obligaciones vinculantes para los Estados parte. Insta a todos los Estados a fomentar el diálogo entre las culturas y la interculturalidad (art. 1.c y d) y reconoce la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, incluidas las de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos (art. 2.3). Esta afirmación adquiere especial relieve en la medida en que contribuye a la desaparición del riesgo permanente de graduación de las culturas, lo cual ha propiciado a lo largo de la historia el imperialismo cultural, el racismo y la xenofobia. La educación figura nuevamente como el medio por excelencia para fomentar y proteger la diversidad de expresiones culturales (art. 10).

Por último, en el ámbito europeo, el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística se incorpora en el artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2000. La Unión Europea ha afrontado este reto asumiendo como punto de partida que el justo equilibrio entre la cohesión social y la diversidad no puede encontrarse haciendo concesiones sobre los valores básicos que son la clave de bóveda de nuestras sociedades: los derechos humanos y las libertades fundamentales, la democracia y la primacía del Derecho. El octavo principio básico común sobre integración corrobora este planteamiento al establecer que “la práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional”. La integración

⁵⁵ *Ibid.*, párrs. 117-139.

implica, por tanto, el respeto de los valores básicos de la Unión Europea⁵⁷. Sólo ellos garantizan la unidad en la diversidad; son el código común de lenguaje necesario para entablar cualquier diálogo, el método de conversación democrática más antiguo y fundamental. Consciente de ello, el Consejo de Europa ha puesto en marcha una estrategia concebida con carácter transversal, encaminada a promover el diálogo intercultural en todos sus campos de acción⁵⁸. Su objetivo es “aprender a vivir juntos en paz y de manera constructiva en un mundo multicultural, y desarrollar un sentido de comunidad y un sentimiento de pertenencia”⁵⁹. El Consejo propone al menos seis condiciones esenciales de todo diálogo intercultural verdadero y constructivo, que han de estar presentes a lo largo de todo este proceso y pueden convertirse en valiosos puntos de referencia a incorporar en la educación: la igual dignidad de todos los participantes, la participación voluntaria en el diálogo (el diálogo no se puede imponer, de ahí la necesidad de generar empatías para dialogar con el otro), una mentalidad caracterizada por la apertura de espíritu, la curiosidad, el empeño y la ausencia de toda voluntad de “ganar” ese diálogo, solicitud para observar al mismo tiempo las diferencias y las similitudes culturales (el llamado aprendizaje por diferencias o por contraste); un conocimiento mínimo de las particularidades de la propia cultura y de la cultura de los demás y, por último, la capacidad de encontrar un lenguaje común para comprender y respetar esas diferencias⁶⁰.

⁵⁶ Ha entrado en vigor 18 de marzo del 2007.

⁵⁷ *Vid.* el segundo principio básico común sobre integración, aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004.

⁵⁸ Con esta finalidad ha iniciado un proceso de consulta dirigido a los Gobiernos, Parlamentos, Poderes Locales, Universidades, organizaciones de la sociedad civil, etc., de los países miembros del Consejo para recabar la información necesaria que le permita proponer las políticas e iniciativas oportunas, así como las normas jurídicas correspondientes. Su primer instrumento de trabajo ha sido la publicación de un *Libro blanco sobre el diálogo intercultural* que contiene informaciones y propuestas de acción al respecto: *vid.* Conseil de l'Europe: Direction Générale IV: *Elaborer «le Livre blanc sur le dialogue interculturel» du Conseil de l'Europe. Introduction au processus de consultation. Document de consultation*, cit.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 7.

Reconocimiento de la dimensión cultural de las religiones

La novedad principal de este planteamiento del Consejo de Europa consiste en la integración armónica del diálogo intercultural y el interreligioso. Se asume como una realidad incontestable que las creencias y las tradiciones religiosas, al igual que las convicciones agnósticas, ateas o laicas, constituyen una dimensión de la cultura. Esto se está traduciendo en la atención a las creencias religiosas desde una doble perspectiva: por un lado, en cuanto bien jurídico protegible por los derechos de libertad de pensamiento, conciencia y religión, así como por el derecho de libertad de expresión⁶¹; por otro lado, se toman en consideración las creencias religiosas como un dato cultural relevante en cuanto fuente de identidad, al igual que la lengua, las tradiciones y el patrimonio cultural⁶².

En este segundo sentido, la libertad religiosa pasa a transformarse en un derecho cultural en expansión; una libertad cultural caracterizada por acentuar la pertenencia sobre la creencia⁶³. En sociedades cada vez más complejas y heterogéneas las personas necesitan del referente cultural que les aporta su religión, la practiquen o no. En consecuencia, el papel de la religión en el marco de la cohesión social y de la comprensión mutua es cada vez más reconocido⁶⁴. El espacio público se convierte entonces en un ágora donde aflora la diversidad cultural-religiosa sin que ello suponga una amenaza para la universalidad. Esa ágora aparece delimitada por los derechos humanos, umbrales o límites que abren el espacio a la diversidad. Por lo tanto, no se trata de una diversidad construida en el vacío, sino sobre el fundamento sólido de los derechos humanos. La función de los derechos culturales, incluida la religión, consiste en ser mediadores entre el espacio público y el privado.

⁶¹ Cfr. arts. 9 y 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950.

⁶² El artículo 5 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías de 1995 enumera esos cuatro componentes de la identidad cultural.

⁶³ Así lo afirma, entre otros, Colaianni, N. (2006): *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*. Bologna: Il Mulino: 8-9.

⁶⁴ Alude a estas manifestaciones de la dimensión religiosa del diálogo intercultural: Conseil de l'Europe: *Elaborer "le Livre blanc sur le dialogue interculturel" du Conseil de l'Europe. Introduction au processus de consultation. Document de consultation*, cit.: 7-8.

Esta concepción de la diversidad está contribuyendo también a una redefinición de la laicidad del Estado. La neutralidad estatal que de ella deriva no puede confundirse con el rechazo de los valores particulares de cada grupo cultural, porque en eso consiste precisamente el valor del pluralismo. Por el contrario, la laicidad impone a los poderes públicos la obligación de intervenir *activamente* para garantizar a todos y cada uno el libre ejercicio del derecho a un autónomo desarrollo personal y social⁶⁵. La *laicidad positiva*, como la define el Tribunal Constitucional español⁶⁶, posibilita el pluralismo verdadero, esto es, la acogida de todos los valores en su legítima diversidad. Esas tradiciones culturales y religiosas son respetadas y valoradas positivamente siempre que respeten los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea⁶⁷. El Estado no es neutral respecto a esos valores, como tampoco respecto a la libertad religiosa —no puede serlo, ya que está comprometido a protegerla y a promoverla—, pero sí respecto a las diferentes opciones religiosas para garantizar el efectivo ejercicio de la libertad religiosa en igualdad. Ahora bien, el Estado está obligado a garantizar la pluralidad religiosa, pero no a promocionarla o a fomentarla, porque vulneraría su neutralidad. Los poderes públicos, al tener en cuenta las creencias de la sociedad española (art. 16.3 CE), asumen el hecho social religioso tal y como se presenta, pero deben garantizar la libre concurrencia del “mercado religioso”. Existe, por tanto, un compromiso activo por parte de los poderes públicos en favor de las libertades, derivado de la cláusula social del artículo 9.2 de la Constitución española⁶⁸. Y ese compromiso tiene claras repercusiones en el ámbito educativo, como ponen de manifiesto las libertades de crear y elegir centros educativos con ideario propio (art. 27.6 CE),

⁶⁵ Cfr. Garancini, G. (1999): “La libertà di sceltà dei luoghi dell'instruzioni comme diritto di cittadinanza”, *Libero insegnamento*, núms. 7-9. Roma: ANINSEI: 22.

⁶⁶ Cfr. SSTC 46/2001, FJ. 4º; 154/2002, FJ. 6º y 101/2004, FJ. 3º.

⁶⁷ Esos valores están recogidos, respectivamente, en el Título Preliminar y en el Título Primero de la Constitución española y en el art. I-2 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

⁶⁸ En cuya virtud los poderes públicos se comprometen a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas” y a “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política económica, cultural y social”.

la libertad de cátedra (art.20.1.c CE) y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones (27.3 CE)⁶⁹. Derechos de los que también son titulares las personas pertenecientes a las minorías y los emigrantes.

MODELOS NACIONALES DE INTEGRACIÓN

Aunque los escenarios y desafíos son casi iguales para la mayoría de los países miembros de la Unión Europea, las políticas estatales de integración y los sistemas educativos no han resuelto de modo definitivo y uniforme sus problemas. Por el contrario, toda política o estrategia de integración debe tener en cuenta las características de la sociedad de acogida y su estructura organizativa, lo cual conlleva de manera implícita o explícita una concepción sobre el modo de articular la igualdad y la libertad, así como una concepción acerca del grado de intervencionismo del Estado en el espacio público: su conveniencia u oportunidad, su contenido y su alcance. No existe, por tanto, un modelo único de integración social ni educativo. La diversificación de modelos obedece en última instancia a los postulados liberales o comunitaristas en los que se asientan. Con las limitaciones propias de cualquier generalización, pasamos a describir los modelos de integración más representativos⁷⁰.

Modelos asimilacionistas

La asimilación es el resultado supuesto o esperado de un proceso de integración del inmigrante o minoría que aspira a la desaparición de las características culturales distintas de las consideradas

⁶⁹ En virtud de este derecho, el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, exige a los poderes públicos adoptar las medidas necesarias para facilitar la formación religiosa de los hijos en centros públicos.

⁷⁰ Tomo como punto de referencia, a pesar de no compartir todas sus conclusiones, la clasificación del informe del Haut Conseil à l'Intégration Française (HCI), realizado por Treffel, F. (2006): *Histoires nationales et modèles de intégration*, Annexe III du Avis *Analyse comparative des politiques européennes d'intégration*, Décembre: 27 ss. (Disponible en http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_Comp_pol_integ_europ.pdf, última consulta: 25 de febrero de 2007). Ofrece un extenso y detallado análisis comparado de los diferentes modelos de integración y sus respectivas consecuencias en la educación: Lema Tomé, M. (2007): *Laicidad e integración de los emigrantes*. Barcelona: Marcial Pons.

como comunes a la mayoría de los miembros de la sociedad. En estos casos, la cohesión social se identifica con la homogeneización cultural, religiosa o cívica; la diferencia constituye un desafío político que, de alguna forma, se trata de eliminar o invisibilizar, a lo sumo; se reconoce la diversidad, pero sólo como una desviación respecto a la “norma”. Las estrategias políticas pueden variar según el concepto de nación y la teoría de la justicia defendida, pero comparten un mismo denominador común asimilacionista. La diferencia radica en el grado de tolerancia hacia las diferencias.

Países con un concepto cultural de nación

En los países con un *concepto cultural de nación* se aboga por la supresión de las identidades religiosas, lingüísticas o culturales no coincidentes con la identidad de la mayoría de la sociedad o con la impuesta por el poder político, aunque represente a una minoría. Tradicionalmente ha sido el modelo defendido por Alemania y España, donde el sentimiento nacional precede al Estado-nación: el pueblo no está centrado sobre el Estado, es el Estado quien gira en torno al pueblo. En consecuencia, la educación está al servicio de la construcción de una identidad nacional fundada en una determinada lengua, raza, cultura o religión⁷¹. Sin embargo, la realidad actual de ambos países dista de ser encuadrada en esta clasificación.

⁷¹ Como recordaba Doudou Diène, relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, “esta identidad basada en el aislamiento se ha construido, en un proceso de larga duración, como resultado de un doble impulso: por un lado, la oposición al otro y su demonización y, por otro, la exacerbación de esta identidad (...) La misión civilizadora, justificación moral de esta ideología, consistió en imponer un modelo cultural, estético y religioso. Este tipo de pensamiento condujo a negar, ignorar o, en el mejor de los casos, atribuir mero valor folclórico a las expresiones, los signos, los símbolos y las manifestaciones culturales del otro, en particular del dominado. De esta manera, el desprecio cultural, por ignorancia, el silencio o la ‘invisibilidad’ del otro, de la persona diferente, ha constituido la raíz profunda y verdadera de la discriminación y el racismo” (Informe del Sr. Doudou Diène, relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 60º periodo de sesiones) (UN Doc. E/CN.4/2004/18, párr. 5).

La reivindicación de la igualdad de derechos ha contribuido a cambios legislativos importantes con repercusiones en la concepción de la comunidad nacional. En Alemania, la Ley de Nacionalidad, de 15 de julio 1999, otorga los derechos de ciudadanía y el acceso automático a la nacionalidad alemana mediante la aplicación del *ius soli*, bajo ciertas condiciones, a los hijos de inmigrantes nacidos en Alemania. Los contactos entre alemanes e inmigrantes son más intensos y la aceptación de la diversidad étnica y cultural aumenta. Los esfuerzos actuales para favorecer la integración de inmigrantes, de acuerdo con la Ley de Inmigración de 2004, se dirigen a mejorar el conocimiento del alemán, a implantar medidas encaminadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo y a asegurar la extensión de las oportunidades de educación y de formación para los hijos de inmigrantes con mayores inversiones sobre todo en los niveles educativos más bajos, pues se acusa un déficit cuantitativo de escuelas infantiles⁷².

En cuanto al modelo español de integración, conviene advertir que, en sentido estricto, apenas ha existido como tal, puesto que la emigración es un fenómeno muy reciente, de hace dos décadas. Se admite incluso por las autoridades españolas que “ni la sociedad, ni las Administraciones Públicas españolas, estaban preparadas para asumir e integrar el fenómeno migratorio que conocemos actualmente, con la rapidez con que se ha producido”⁷³. Se trata, pues, de un escenario nuevo en el que toda la sociedad española está aprendiendo a vivir y gestionar la diversidad. Sin embargo, se aprecia una interesante evolución en la política de integración española hacia un modelo intercultural, que analizaremos más adelante. La articulación de ese modelo es posible gracias a la flexibilidad y adaptabilidad frente a la diversidad cultural, lingüística y religiosa del ordenamiento jurídico español, como ponen de manifiesto el modelo autonómico de Estado y los principios de laicidad positiva y cooperación con

⁷² Cfr. Lema Tomé, M.: *Laicidad e integración de los emigrantes*, cit.: 62-83 y Primer Avis de l’Haut Conseil à l’Intégration Française, *Analyse comparative de différents modèles d’intégration en Europe*, Décembre 2006: 57.

⁷³ Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, aprobado por el Consejo de Ministros, el 17 de febrero de 2007, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007: 21.

las confesiones religiosas, todos ellos con importantes repercusiones en el ámbito educativo español⁷⁴.

Países con un concepto político o civil de nación

La otra variante del modelo de asimilación es la que podríamos denominar “voluntarista”, característica del *concepto político o civil de nación*. En este caso las diferencias y las particularidades religiosas y culturales se toleran sólo en el espacio privado⁷⁵. El espacio público ha de ser ciego a las diferencias, pues la unidad de la ciudadanía republicana adquiere un valor absoluto, al que se subordinan otras cuestiones⁷⁶. El ejemplo más paradigmático es el republicanismo francés⁷⁷. Desde el punto de vista jurídico, este modelo se traduce en una igualdad más formal que material, en una concepción de la universalidad de la ley bastante rígida y uniformizadora, abstracta y monocultural, y en una laicidad —la republicana— opaca a las diferencias, que sustituye el reconocimiento público de la diversidad

⁷⁴ Disentimos en este punto de la valoración un tanto simplista del modelo español realizada por Treffel, quien sostiene “loin d’être comprise comme un processus nécessaire qui résulte de la nouvelle réalité migratoire actuelle, la question de l’intégration est plutôt perçue comme un ‘problème’, source de ‘conflits’. Cette perception négative est liée à l’idée dominante qui ne considère l’intégration qu’en fonction de la culture et de la religion. En Espagne, la société ne se regarde et ne se réfléchit pas sans la dimension de la culture religieuse” (Treffel, F.: *Histoires nationales et modèles de’integration*, cit.: 185).

⁷⁵ Vid. el análisis de la crisis suscitada por la prohibición del velo en Francia que, desde esta perspectiva realiza Innerarity, C. (2005): “La polémica de los signos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración”, REIS, 11: 141-161.

⁷⁶ Cfr. Kymlicka, W. (1997): *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós: 88.

⁷⁷ No obstante, según el glosario “mots de l’intégration” del Haut Conseil à l’Intégration Française, “L’assimilation, souvent présentée comme exigence propre au modèle ‘français’ d’intégration (voir cette expression) n’a en France aucune traduction juridique, sauf au sens où le droit de la nationalité considère le ‘défaut d’assimilation’ d’une personne comme susceptible de justifier une décision défavorable à sa demande d’acquisition de la nationalité française: dans la pratique, le défaut d’assimilation s’entend, pour l’essentiel, soit d’une incapacité à maîtriser l’usage courant de la langue nationale, soit de la jouissance effective d’un statut matrimonial incompatible avec l’ordre juridique français (situation de polygamie)” (disponible en: http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=19, última consulta 13 de diciembre de 2007).

religiosa por un consenso secular en torno a un marco común neutral desde el punto de vista religioso⁷⁸. Como sostiene Innerarity, “ese marco común necesita llenarse de una cultura cívica de carácter cuasi religioso, por lo que cada Estado termina creando su propia religión civil que es recreada mediante la educación. Por eso la escuela no es un espacio profano, la escuela es un templo: el templo de la laicidad republicana”⁷⁹.

La escuela laica, obligatoria y gratuita, es el primer elemento de integración de los extranjeros. Más allá de los saberes esenciales que debe enseñar, es también la responsable de inculcar los valores de la República (Libertad, Igualdad y Fraternidad) y una moral laica⁸⁰. Esta concepción voluntarista de la función de la enseñanza primaria debe favorecer el arraigamiento de las instituciones republicanas, basándose en una escuela estatal única que promueve un currículo estandarizado y concibe la integración escolar en términos de igualitarismo formal. El sistema escolar debe ser indiferente a las diferencias de los alumnos para ofrecer a cada uno igual derecho a la educación. Su exponente más claro es la Ley n° 2004-228, de 15 de marzo de 2004, sobre la utilización de signos o atuendos que manifiestan una pertenencia religiosa en las escuelas, colegios e institutos

⁷⁸ Según el Consejo Francés de Integración, “loin des modèles communautaristes, le modèle français repose sur l’indivisibilité de la République qui implique que l’intégration ne se fonde pas sur la reconnaissance de communautés devant cohabiter entre elles mais sur la participation active et volontaire à la communauté nationale de différents individus. Il ne s’agit donc pas d’intégrer des groupes dont l’identité serait définie par l’appartenance à une religion mais des individus dont la confession n’est toutefois pas sans incidence sur leurs relations avec la société française” (Rapport du Haut Conseil à l’Intégration Française, *L’Islam dans la République*, novembre 2000: 59-60 (disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000017/0000.pdf>). Vid. también, en este sentido, el art. 8 de la *Carta de la Laicidad en los servicios públicos*, difundida por una Circular del Primer ministro el 13 de abril 2007, en cuya virtud los usuarios no pueden, en razón de sus convicciones, recusar a un agente público o a otros usuarios, ni exigir una adaptación del funcionamiento del servicio público o de un equipo público (disponible en: http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/Circulaire_PM_5209_20070413.pdf, última consulta: 22 de noviembre de 2007).

⁷⁹ Innerarity, C. (2005): “Los derechos culturales en el ámbito escolar: la evolución del debate sobre los símbolos religiosos en Francia”, *Estudios sobre Educación*, 8: 42.

⁸⁰ Esa concepción de la educación aparece reflejada en la *Lettre aux instituteurs de Jules Ferry*, noviembre 1883.

públicos⁸¹. Convento con Samadi que la crisis suscitada por esta Ley “no es un signo de la vuelta a lo religioso, sino signo de una crisis política, social y cultural; no se trata de que la religión cobre fuerza en las escuelas, sino más bien, de una desestabilización de la escuela por el embate del individualismo. El velo es una fuerza identitaria en un mundo de individualidades, es una forma de decir: ‘Yo existo en tanto que yo misma, no en cuanto francesa, y quiero hacerme comprender’”⁸².

El proyecto de invisibilización de las diferencias de la escuela republicana parece no estar logrando su objetivo de integración, antes bien se acusa una fuerte “etnización” de las relaciones escolares en Francia, como reconoce el propio Consejo de Integración Francés⁸³. Al hilo de los avatares sucedidos en los barrios parisienses en 2006, vivo reflejo de la segmentación del espacio público que padece el país, el modelo educativo francés ha comenzado a replantearse algunas cuestiones⁸⁴, pues si bien los recorridos individuales

⁸¹ La ley está en vigor desde el 1 de septiembre de 2004. Su art. 1 establece: “Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en oeuvre d’une procédure disciplinaire est précédée d’un dialogue avec l’élève”.

⁸² Samadi, N. (2003): *L’Islam, les jeunes et la République*. Boletín de ARELEC, mayo.

⁸³ V. de Rudder define la *etnización* como “processus par lequel l’imputation ou la revendication d’appartenance ethnique devient un des référents déterminants de l’action et dans l’interaction, par opposition à des situations où cette imputation ou cette revendication ne constituent qu’un référent parmi d’autres du rôle et du statut”. Tomo la cita del Informe del Haut Conseil à l’Intégration Française (HCI), *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d’égalité*, cit.: 33.

⁸⁴ Según el Consejo de Integración Francés, “malgré une réelle volonté de préserver le principe d’égalité au sein de l’éducation, les conditions de l’orientation des élèves étrangers ou d’origine étrangère mais surtout les processus ségrégatifs en cours attestent d’une fragilisation du modèle scolaire républicain” (Rapport au Premier ministre du Haut Conseil à l’Intégration Française (HCI), *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d’égalité*, La Documentation Française, Paris, 1998: 40 (disponible en: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994000073/0000.pdf>, última consulta: 20 de marzo de 2008). Coincide con este diagnóstico Cesari, J. (2001): “L’unité républicaine menacée par les ideologies multiculturelles”, en Baoudouin, J. y Portier, Ph. (eds.), *La laïcité. Un valeur aujourd’hui? Contestations et renégotiations du modèle français*. Rennes: Presse Universitaires: 121.

Como bien apunta Payet, estas indecisiones testimonian “una interferencia entre un modelo ‘antiguo’, universalista, y un modelo nuevo que predica la adaptación a las

de los alumnos nacidos de la inmigración no han revelado hasta ahora discriminaciones importantes, los movimientos colectivos que afectan el sistema escolar y conducen a una marcada segregación no pueden ser indiferentes para el porvenir de las nuevas generaciones, como reconoce el citado órgano⁸⁵. Por este motivo, coincido con el Consejo en que el objetivo de integración debe ser perseguido prioritariamente mediante la búsqueda de un equilibrio entre el respeto de los valores republicanos, el reconocimiento del pluralismo cultural y la tolerancia mutua⁸⁶.

Modelos multiculturales

El devenir histórico de algunos países, como los Países Bajos, el Reino Unido o Estados Unidos, los ha convertido en territorios soberanos con una marcada tradición de aceptación de la diversidad religiosa, cultural o racial. Estos países privilegian las diferencias culturales, religiosas o lingüísticas mediante el reconocimiento de derechos diferenciados. En estos casos el trato jurídico diferente se justifica por la *pertenencia* a un determinado grupo o categoría de personas, y no tanto por la *necesidad*; es decir, el hecho de pertenecer a una determinada cultura o religión confiere una serie de derechos con independencia de que éstos vayan vinculados o no a la existencia de una necesidad particular. La educación multicultural se traduce en “políticas y prácticas educativas que satisfagan las distintas necesidades en materia de enseñanza de los grupos de una sociedad con diferentes tradiciones culturales”⁸⁷. En consecuencia, este modelo de educación defiende y financia las escuelas separadas atendiendo a la cultura, religión o lengua de los diversos grupos.

diferencias de contexto y de poblaciones” (Payet, J. P. (1996): *La catégorie ethnique dans l'espace relationnel des collèges de bandieue: entre censure et soulignement*. Colloque européen de l'URMIS, marzo. (La traducción es nuestra.)

⁸⁵ Cfr. Rapport du Haut Conseil à l'Intégration Française (HCI): *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité*, cit.: 32.

⁸⁶ Cfr. Rapport du Haut Conseil à l'Intégration Française (HCI): *L'Islam dans la République*, novembre 2000, cit.: 60.

⁸⁷ Eide, A.: *Comentario acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, párr. 66).

Desde 1917 hasta los años sesenta, los Países Bajos no sólo reconocían esa diversidad religiosa, política y filosófica, sino que también la cofinanciaban, conforme a su sistema específico de “pilarización” (*Verzuiling*). Este sistema administrativo se apoya en una división en compartimientos o pilares (*Zuilen*) que corresponden a las diferentes familias de pensamiento religioso, filosófico o político. La pilarización ha favorecido la noción de grupo y de identidad comunitaria en detrimento del individuo y ha dificultado la interacción entre los diversos grupos, así como la defensa de una base compartida de valores comunes. La reforma constitucional de 1983 trató de paliar estos inconvenientes sin que el sistema haya desaparecido del todo. Los asesinatos del jefe de un partido político Pim Fortuyn en mayo del 2002 y del director de cine Théo Van Gogh en noviembre de 2004 agudizaron las críticas de la sociedad holandesa hacia su modelo comunitarista de integración. En respuesta, el Ministerio de Integración ha ido adoptando diferentes medidas revisionistas que vinculan la integración de los inmigrantes a la ciudadanía, es decir, se les reconocen derechos de participación activa a cambio de la correspondiente asunción de derechos y obligaciones⁸⁸.

El modelo británico de integración también es deudor de su historia. El Reino Unido se autoconcibe como un Estado multinacional y multicultural, sobre todo a partir de la descolonización de los años cincuenta. En virtud de la British National Act de 1948, todos los miembros del Imperio británico comparten la ciudadanía imperial (*ius soli*) y pueden circular, trabajar e incluso votar en suelo inglés. El Gobierno puso en marcha muy pronto (desde 1965) una política de lucha contra las discriminaciones que, contrariamente a las políticas francesas, se basaba en el reconocimiento y representación de todas las categorías étnicas y raciales. Su modelo de integración persigue crear una “comunidad de comunidades” resueltamente

⁸⁸ Así, por ejemplo, el Ministerio decidió en 2003 suprimir la posibilidad de gozar de doble nacionalidad y en 2005 se instauraron exámenes obligatorios de lengua y cultura holandesa para los extranjeros de reciente entrada en el país o residentes desde 1975. Una ley adoptada el 10 de julio de 2006 ha extendido esta medida a los extranjeros no occidentales que residen en Holanda desde 1975. *Vid.* un desarrollo detallado de estas medidas en Lema Tomé, M.: *Laicidad e integración de los emigrantes*, cit.: 83-104.

antiasimilacionista. Con esta finalidad se introdujeron las acciones positivas, instauradas en la Race Relations Act de 1976 y encaminadas a tomar medidas para impedir discriminaciones o compensar las discriminaciones del pasado. Esta política se ha visto fortalecida con la Race Relations (Amendment) Act de 2000, que impone a las Administraciones la obligación de promover la diversidad e igualdad raciales. En su virtud las personas pertenecientes a minorías pueden beneficiarse de una formación suplementaria o disfrutar de una candidatura más favorecida allí donde están infrarrepresentadas. Por el contrario, el sistema de cuotas está prohibido. Cualquier extranjero con residencia legal puede disfrutar de los mismos derechos que los ciudadanos británicos en materia de educación, formación y empleo. La escolarización básica (hasta los 16 años) no sólo es un derecho, sino también una obligación para los niños emigrantes. El sistema escolar británico propicia el pluralismo educativo: las escuelas religiosas son numerosas y se benefician de fondos públicos. La elección del centro escolar es libre y los titulares de los centros escolares también pueden reservarse el derecho de admisión, aunque todos los centros están sometidos a un programa escolar nacional definido por el Estado.

Sin embargo, a ambos países se les reprocha el haber contribuido a la creación de comunidades mal integradas y al aislamiento de las culturas y minorías a quienes indirectamente estigmatiza. Asimismo, esa política multicultural está generando recelos en el resto de la sociedad, que se siente amenazada por el cambio de panorama del espacio público. Todo lo cual está suponiendo algunos cambios en los planteamientos iniciales de integración tendentes a exigir de un modo más explícito el compromiso con los valores comunes en los que se asientan esas sociedades⁸⁹.

⁸⁹ El Ministerio de Integración holandés ha presentado un informe en el 2007 que, bajo el título *Formar parte de la sociedad es asunto tuyo*, propone nuevas directrices para facilitar la integración de los inmigrantes. En ellas prioriza el deber de los ciudadanos de conocer y respetar los derechos humanos, así como de asumir los deberes correspondientes. *Vid. Aceprensa*, nº 133/2007, 12-18 diciembre 2007: 4. De igual modo, tras los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres, han surgido importantes reacciones negativas entre los británicos blancos de clase media interrogándose acerca del compromiso hacia los valores comunes adquirido por los

Otra variante anglosajona de integración multicultural es la americana. La concepción americana de nación descansa en la federación de Estados; la identidad nacional se construye a partir de la pluralidad de grupos unidos en un proyecto político común: la Constitución americana. Sin embargo, el Melting Pot tuvo sus episodios oscuros, como puso de manifiesto la política de segregación racial de los años cincuenta. Las discriminaciones positivas (*affirmative action*), favorables al sistema de cuotas, pretendieron ser un modo de reparar los agravios del pasado concediendo un trato más favorable a las personas que habían sido discriminadas por razón de su pertenencia racial. Tuvieron especial incidencia en el ámbito educativo, pero debieron rectificarse a partir de 1978, como consecuencia de la sentencia de la Corte Suprema en el caso *Regents of the University of California v. Bakke*⁹⁰, cuya solicitud para cursar Medicina en la Universidad de California fue rechazada en beneficio de otros compañeros de raza negra con peores calificaciones. El Tribunal Supremo entendió —como volvió a suceder más tarde en el año 2003⁹¹— que el sistema de cuotas se oponía a la decimocuarta enmienda. Desde entonces se han multiplicado las críticas hacia este tipo de medidas, pues afectan de forma negativa tanto a las minorías como a la mayoría. En opinión de Sowell, “la sucesiva ampliación del trato preferente a otros grupos, tanto de forma legal como ilegal, no sólo disminuye los beneficios para quienes la motivación original tiene más razón de ser, sino que cambia los términos de la competencia de tal modo que se desfavorece a los grupos verdaderamente menos favorecidos”⁹². Comparto con él que el principal error radica en que “la discriminación positiva sigue juzgándose por sus fundamentos en lugar de por sus resultados”⁹³.

británicos de origen extranjero. También han emergido algunos partidos políticos de extrema derecha, como el British National Party, solicitando la reforma de la política de inmigración. En fin, la Reina, en su discurso del 15 de noviembre de 2006, anunciaba nuevas medidas en materia de inmigración, lucha contra el terrorismo y el comportamiento antisocial.

⁹⁰ 438 U.S. 265 (1978).

⁹¹ Cfr. *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003).

⁹² Sowell, T. (2006): *La discriminación positiva en el mundo*. Madrid: Ed. Fundación FAES: 199. Se detiene a analizar las consecuencias negativas de esas políticas de discriminación positiva en el ámbito educativo en pp. 204-238.

⁹³ *Ibid.*, p. 238.

Así pues, en todos los modelos estudiados se aprecian disfunciones acrecentadas con el devenir del tiempo y sobre todo con las recientes transformaciones sociales y demográficas. Estas crisis de los modelos de integración parecen traducir un riesgo, real o supuesto, de “enquistamiento étnico” de ciertas comunidades inmigradas y están obligando a los Estados a replantear sus estrategias.

Modelo intercultural

El modelo intercultural busca integrar la complementariedad entre lo universal y lo particular. Defiende una universalidad en la diversidad y una universalidad en la igualdad con respecto a lo diferente. Es una vía intermedia entre el liberalismo y el comunitarismo, que se funda en una inclusión capaz de encontrar puntos comunes que posibiliten la convivencia en paz⁹⁴. Este modelo se asienta sobre un nuevo tipo de cohesión social basada sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos; un *patriotismo constitucional*, como lo denomina Habermas, materializado en un modo de compartir principios y valores básicos de un ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, las políticas de integración son bidireccionales: exigen que la sociedad se adapte a las minorías del tipo que sean, de la misma manera que las minorías deben adaptarse a la sociedad. Al igual que el modelo multicultural, este modelo defiende la diversidad y reconoce las diferencias, pero la justificación para dispensar un trato distinto a una persona no es la *pertenencia* a un grupo determinado, sino una *necesidad* concreta (ciertamente vinculada con frecuencia a la pertenencia). Para justificar ese trato distinto no basta sólo con identificar una necesidad, es necesario también que el motivo de dicha distinción guarde relación directa con el derecho o la libertad que no se pueden disfrutar en igualdad de condiciones⁹⁵. De esta forma la protección especial de una cultura

⁹⁴ Los postulados iusfilosóficos de este modelo aparecen bien sintetizados en Garrido Gómez, M^a I.: “El interculturalismo como propuesta de gestión de los derechos culturales de las minorías”, en Pérez de la Fuente, O. (ed.), *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, cit.: 119-130.

⁹⁵ Por ejemplo, los acuerdos suscritos entre el Estado español con la comunidad judía e islámica, el 10 de noviembre de 1992, contemplan la posibilidad de que los

minoritaria puede justificarse mediante dos técnicas diferentes: una *sustitutiva*, encaminada a preservar unas singularidades culturales que están amenazadas por una discriminación de hecho que actúa sobre aquéllas, y otra *transitoria*, donde la diferencia de trato sólo persistirá mientras duren los efectos de la discriminación material. De igual modo, cabría la adopción de medidas compensatorias en aquellos casos en los que una desigualdad jurídica prolongada perjudica a una minoría cultural⁹⁶.

En conclusión, este modelo no persigue como objetivo un sincretismo cultural que ahogue las identidades culturales, sino el respeto y la asunción de la diversidad, recreándose en las culturas en presencia. Para ese reconocimiento recíproco es imprescindible una educación cívica —una educación en valores interculturales— concebida como “un instrumento insustituible de cohesión social al formar personas capaces de enfrentarse a un mundo cambiante y de vivir en sociedad”⁹⁷. La interculturalidad no es una situación dada, sino una competencia a adquirir que conecta directamente con la protección de los derechos humanos. Por esta razón la Conferencia ministerial de Atenas ha convertido la educación intercultural en un objetivo político general, instando a los Estados miembros de la Unión Europea a introducir la dimensión intercultural en sus políticas educativas: en los métodos de aprendizaje, en las estrategias pedagógicas, en los materiales didácticos, en la formación continua de los docentes, en el Gobierno y en la gestión de los centros escolares, etc.⁹⁸.

centros docentes públicos y concertados adecúen la alimentación y el horario de comidas a los preceptos religiosos judíos e islámicos de los alumnos que lo soliciten (*vid.* art. 14 de los respectivos acuerdos). En estos casos, no contemplar la diferencia supondría restringir el derecho de libertad religiosa, pues existe una prescripción religiosa que les obliga a no comer carne de cerdo.

⁹⁶ Cfr. Prieto Sanchís, L.: *Igualdad y minorías*, cit.: 60 y 61.

⁹⁷ Garrido Gómez, M^a I.: *El interculturalismo como propuesta de gestión de los derechos culturales de las minorías*, cit.: 129.

⁹⁸ Introduce y desarrolla esta nueva perspectiva la Declaración sobre la educación intercultural en el nuevo contexto europeo, aprobada por la 21^a Conferencia permanente de ministros europeos de Educación, celebrada en Grecia, 10-12 de noviembre de 2003 (MED21-7). Analiza con detalle sus consecuencias, Bírzea, C.: *Education à la démocratie: politiques éducatives au Conseil de l'Europe*, Rapport

Traducido al ámbito educativo, este modelo exige combinar la atención a los valores universales y a las necesidades concretas del alumno con el respeto a las tradiciones e identidades culturales distintas. De este modo, la educación intercultural comporta políticas y prácticas educativas que permiten a las personas pertenecientes a diferentes culturas, ya se encuentren en posición mayoritaria o minoritaria, aprender a interactuar de manera constructiva entre ellas⁹⁹. La educación intercultural subraya la preservación de la identidad de cada grupo, acompañada de la aceptación de la diversidad que lleva al entendimiento y la tolerancia. Para ello, la educación intercultural requiere que las mayorías y las minorías se conozcan, conozcan sus características culturales específicas, sus historias respectivas y el valor de la tolerancia y el pluralismo¹⁰⁰. Volveremos sobre este modelo educativo más adelante; ahora nos interesa sobre todo destacar sus especificidades respecto al resto de modelos de integración y comprobar cómo se ha materializado.

Canadá, tierra de inmigrantes y de emigración, es quizá uno de los primeros países en implantar este modelo de integración. En 1971 introdujo una política intercultural destinada a favorecer el desarrollo de los grupos culturales, promover la lucha contra la discriminación y consolidar la unidad nacional fomentando intercambios creativos entre los diversos grupos culturales. Esta política se reforzó con la proclamación de la Carta de Derechos y Libertades del Canadá de 1982, que consolida el principio de multiculturalidad en su artículo 27, y con la Ley Federal sobre Multiculturalidad de 1988, en la cual se reconoce la diversidad cultural de Canadá y subraya los valores de la igualdad de

presenté à la 21e session de la Conférence permanente des Ministres européens de l'Éducation interculturelle: gestion de la diversité, renforcement de la démocratie, 10-12 novembre 2003, Athènes: 38 y ss. (disponible en: http://www.coe.int/T/F/Coop%20E9ration_culturelle/education/E.C.D/Documents_et_publications/Par_sujet/Politiques/Conference%20Athenes%20Birzea.PDF; última consulta: 20 de mayo de 2007).

⁹⁹ Cfr. Eide, A.: *Comentario acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, párr. 66).

¹⁰⁰ Cfr. *Seminario sobre educación intercultural y multicultural* (Montreal, 29 de septiembre al 2 de octubre de 1999), organizado por el Grupo de Trabajo sobre las minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (UN Doc E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.4, párr. 6).

oportunidades y de la participación, así como la contribución de los diversos grupos culturales al enriquecimiento de la vida canadiense.

La Carta de Derechos y Libertades del Canadá establece un sistema educativo en inglés y en francés, reconoce la existencia de una administración educativa en ambos idiomas y fomenta el uso del inglés y de otros idiomas en la vida cultural, religiosa o social de las comunidades culturales. La Carta reconoce igualmente el derecho de los pueblos indígenas (los amerindios y los inuit) a mantener y desarrollar su lengua y su cultura (arts. 25 y 35). El artículo 23 de la Carta del Canadá reconoce a los padres el derecho a educar a sus hijos en francés o en inglés en todo Canadá, y a las minorías el derecho de gestionar sus propios establecimientos de enseñanza, con el apoyo de la financiación pública. Además, Canadá posee un sistema único de educación confesional protegido por la Constitución (art. 29) que se aplica a la financiación, la administración y el control públicos de las escuelas y administraciones confesionales.

El sistema canadiense viene afrontando desde hace años los problemas de discriminación con una perspectiva muy pragmática. Desecha las políticas de discriminación positiva y opta por una solución jurisprudencial aplicable caso por caso: la *acomodación razonable* a las diferencias o reivindicaciones identitarias por parte de la Administración o la empresa, es decir, se aceptan las manifestaciones comunitaristas siempre que su coste económico y social sea razonable¹⁰¹. Este principio ha servido para garantizar mejor la aceptabilidad y adaptabilidad escolar a la diversidad. Así, en 1985 el Gobierno federal pidió a los Consejos escolares que promovieran la diversidad cultural aumentando la representación de orígenes étnicos diferentes en las escuelas. Los programas se centraron en la lucha contra el racismo, la promoción de la autoestima de las comunidades culturales y la igualdad etnocultural. En resumen, quizá sea el modelo de integración que ofrece mayores avances y mejores resultados, a pesar de algunos riesgos comunitaristas que encierra.

¹⁰¹ Cfr. Woehrling, J. M., y Proulx, J. P. (1998): "L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse", *Revue de Droit de McGill*, 43: 325-401 y Relaño Pastor, E. (2003): "El pluralismo religioso: el modelo canadiense", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, nº 1, enero: 1-73 (disponible en: www.iustel.com; última consulta: 22 de julio de 2005).

LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN ESPAÑOLA

La experiencia española en políticas de integración es muy reciente, como ya indiqué, y está diseñada sobre todo para los inmigrantes y no para las minorías en el sentido estricto del término. Sin embargo, hay que reconocerle el mérito de haber incorporado a la integración un enfoque global desde muy pronto. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), aprobado el 2 de diciembre de 1994, exigía la consideración del inmigrante no sólo como trabajador, sino como ciudadano con necesidades y requerimientos en los ámbitos educativo, cultural, sanitario y de participación social. Como consecuencia, el principio de igualdad y no discriminación ha presidido desde entonces la evolución de las diferentes actuaciones en este ámbito, pudiéndose apreciar una paulatina tendencia del legislador español a equiparar cada vez más las condiciones del ejercicio de los derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona¹⁰².

El marco jurídico: alcance del derecho de igualdad y no discriminación en relación con los derechos de los emigrantes y de las personas pertenecientes a minorías

El ordenamiento jurídico español se caracteriza por una gran flexibilidad y adaptabilidad frente a la diversidad cultural, lingüística y religiosa, en respuesta al compromiso asumido en el Preámbulo de la Constitución Española de “proteger a todos los españoles y pueblos

¹⁰² El Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO), aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de marzo de 2001 para el periodo 2001-2004, impulsó el pleno ejercicio de los derechos de los inmigrantes entre las medidas destinadas a favorecer la “integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España”. Sin embargo, se mantenían ciertas distinciones en el ejercicio de algunos derechos en función de la residencia legal de los inmigrantes. En la actualidad, el Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 incorpora el principio de la igualdad y no discriminación en su máxima amplitud: igualdad como equiparación de derechos y obligaciones básicas; igualdad de trato y no discriminación e igualdad de oportunidades como garantía de una sociedad inclusiva. Cfr. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, cit.: 180-181.

de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Su concreción se materializa por una doble vía: por una parte, con el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales que implican de hecho la tutela de libertades básicas en el plano religioso (art. 16), lingüístico y cultural (arts. 3, 20, 27), y, por otra parte, mediante la articulación de estructuras de autogobierno regional con capacidad normativa suficiente para garantizar la conservación y promoción de esa “identidad territorial” (Título VIII). Sin embargo, como precisa Ruiz-Rico, “el ordenamiento jurídico español carece tanto de una dimensión constitucional específica donde se reconozca de manera formal una relación de ‘derechos fundamentales’ de las minorías, como de una regulación normativa que recoja con pretensiones de generalidad los mecanismos de tutela de cada una de ellas”¹⁰³. Esa omisión puede justificarse en la proyección genérica del principio constitucional de igualdad y la prohibición de discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o de cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 14 CE), en cuya virtud sería innecesaria cualquier concreción posterior en el articulado de la Carta Magna española. Este precepto confiere a las minorías étnicas y religiosas el carácter de sujetos destinatarios de la prohibición de discriminación, pudiéndose englobar también a las minorías lingüísticas dentro de la categoría genérica que ese mismo precepto reconoce como “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Estos colectivos disfrutan de un “plus” de protección respecto a aquellas minorías sociales cuyos intereses y derechos, por ubicarse en un lugar distinto del texto fundamental carente de valor normativo inmediato (Capítulo tercero, Título primero), sólo se definen en términos de estatus socioeconómico: tercera edad, juventud, minusválidos, etc.¹⁰⁴.

Se imponen, además, otras dos precisiones relacionadas con el ámbito constitucional que ofrecen los artículos 9.2 (igualdad material) y 14 (igualdad en la ley y ante la ley) de la norma fundamental en

¹⁰³ Ruiz-Rico Ruiz, G. (1996): “Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 91, enero-marzo: 99.

¹⁰⁴ *Ibidem*: 104.

relación con los derechos de las personas emigrantes o pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. La primera precisión se refiere al alcance del Derecho público subjetivo a la igualdad respecto a los ciudadanos extranjeros, ya sean emigrantes, ya sean miembros de minorías. Este derecho, dotado del máximo nivel de tutela jurídica y en teoría aplicable a los “hechos diferenciales”, se predica únicamente de aquellas personas que reúnan el requisito de ciudadanía¹⁰⁵. En consecuencia, podría estar justificada una diferencia de trato en perjuicio de las personas no nacionales pertenecientes a minorías o emigrantes en el disfrute de ciertos derechos presenciales y políticos. En este sentido, el art. 13.1 CE concede un notable margen de libertad al legislador para establecer esas diferencias en cuanto al ejercicio de los derechos y libertades públicas que el Título Primero de la Constitución garantiza a los extranjeros en España¹⁰⁶. Ahora bien, la libertad en el establecimiento de diferencias respecto de los nacionales no es ilimitada. Como recientemente ha precisado el Tribunal Constitucional, “una regulación de este tenor deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana (...); en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los Tratados Internacionales. Por

¹⁰⁵ Por disposición del art. 14 CE, sólo “los *españoles* son iguales ante la ley (...)”. Comparte este punto de vista Ruiz-Rico Ruiz, G.: *Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español*, cit.: 135-136. En sentido contrario, Blázquez Martín defiende que “el hecho de que en algunos casos la Constitución utilice un sujeto concreto como ‘los españoles’, no es obstáculo para esa interpretación amplia, puesto que la cláusula del art. 13.1, inhibe esa posible interpretación restrictiva, con la (...) excepción del art. 23” (Blázquez Martín, D.: “Inmigración, derechos educativos y derechos culturales”, en Pérez de la Fuente, O. (ed.), *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, cit.: 88.

¹⁰⁶ Cfr. art. 2.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social (modificada sucesivamente por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 diciembre, y 14/2003, de 20 de noviembre). No obstante, la ley restringe el reconocimiento de algunos derechos sociales, como el acceso al trabajo, a la vivienda y a los servicios sociales y socioasistenciales sólo a los extranjeros con residencia legal en España. En consecuencia, el art. 23.2.c de la ley no los menciona al describir los actos discriminatorios relativos al goce de esos derechos.

último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida¹⁰⁷.

Estas precisiones han venido a resolver los problemas planteados por las disposiciones normativas que niegan el ejercicio de determinados derechos a aquellos extranjeros que no disponen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Conforme a la doctrina del Alto Tribunal, no resulta posible un tratamiento desigual respecto de los españoles cuando se refiera a aquellos derechos que “pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos, o dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español”¹⁰⁸. En esta situación se encuentran, entre otros, el derecho de libertad religiosa, ideológica de conciencia y el derecho a la educación; ambos derechos corresponden a “todos”, independientemente de su condición de nacional o extranjero, e incluso de su situación legal en España¹⁰⁹. Tampoco cabría que el legislador configure con libertad el contenido de aquellos derechos que la Constitución reconoce directamente a los extranjeros, como es el caso de los derechos de reunión y asociación¹¹⁰. De este modo, los emigrantes y los miembros de minorías que no son ciudadanos españoles pueden exigir la tutela judicial por el procedimiento previsto en el art. 53.2 CE contra cualquier práctica discriminatoria, directa o indirecta, que vulnere aquellos derechos y libertades que no admiten diferencia de trato¹¹¹.

¹⁰⁷ STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ. 4º.

¹⁰⁸ SSTC 107/1984, FJ 3º; 99/1985, FJ 2º; 130/1995, de 1 de septiembre, FJ 2º; 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7º; 236/2007, de 7 de noviembre, FJ. 3º.

¹⁰⁹ En coherencia con este planteamiento, la STC 236/2007, de 7 de noviembre, ha declarado inconstitucional el inciso “residentes” del art. 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Dicho artículo limitaba el reconocimiento del derecho a la educación no obligatoria a los extranjeros residentes en España.

¹¹⁰ Cfr. STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ. 4º.

¹¹¹ Cfr. arts. 23, 24 y 54.c de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Incluso algunas conductas discriminatorias son tipificadas como delitos: *vid.* arts. 510-512 y 607 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal.

En cambio, el art. 13.1 CE autoriza al legislador para regular con mayor libertad aquellos derechos que no son atribuidos directamente por la Constitución a los extranjeros, pero que el legislador puede extender a los no nacionales, aunque no sea necesariamente en idénticos términos que los españoles. Incluso, en tales casos, no es constitucionalmente ilegítimo exigir a los extranjeros la autorización de su residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos, tales como el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, el derecho al trabajo o a percibir una prestación de desempleo¹¹².

La integración plantea también una segunda cuestión: ¿el principio constitucional español de la igualdad ampara el derecho a la diferencia que reclaman las minorías? España ha ratificado la mayoría de los textos internacionales sobre derechos de las personas pertenecientes a las minorías, pero el Derecho español no reconoce un derecho a la diferencia, como acontece en los modelos multiculturales. Según el Tribunal Constitucional español, el artículo 14 CE no consagra un derecho subjetivo al trato normativo desigual y, por consiguiente, no cabe invocar una “discriminación por indiferenciación”. “Cuestión distinta —aclara el Tribunal— es que los poderes públicos, en cumplimiento del mandato del art. 9.2 CE, puedan adoptar medidas de trato diferenciado de ciertos colectivos en aras a la consecución de fines constitucionalmente legítimos, promoviendo las condiciones que posibiliten que la igualdad de los miembros que se integran en dichos colectivos sean reales y efectivas o removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. En este sentido, pudieran tomarse en consideración las peculiaridades y el carácter de minoría étnica de la comunidad gitana, en línea con los principios del Convenio Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 21 de diciembre de 1965, y con las previsiones de su art. 1.4. Ahora bien, en defecto de dicha regulación, no cabe pretender un trato desigual, bajo la invocación del art. 14 CE”¹¹³.

En este sentido, conviene advertir que el legislador español no ha prestado la misma atención a todos los tipos de minorías. Las

¹¹² Cfr. STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ. 4º.

¹¹³ STC 69/2007, de 16 de abril, FJ. 4º.

menos atendidas son las étnicas o raciales. Ni el legislador ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español se han ocupado hasta ahora de la protección de usos, prácticas o costumbres de una etnia o colectividad caracterizada, ni tampoco de cuándo puede ser discriminatoria la no consideración de los actos realizados por personas pertenecientes a minorías que reclaman respeto por su tradición cultural¹¹⁴. A diferencia de las minorías religiosas y lingüísticas, las étnicas carecen de una expresa referencia constitucional que aporte algún dato de mayor desarrollo al genérico pronunciamiento del artículo 14 CE. Más aún —como precisa Ruiz-Rico—, la aparición de la pertenencia a un grupo racial o étnico en cualquier regulación normativa “presupone ya de alguna manera un tratamiento desigualitario que necesita de una especial justificación, ya que detrás de una consideración jurídica singularizada puede esconderse la perpetuación de una situación discriminatoria”¹¹⁵.

Por el contrario, son abundantes las referencias normativas y jurisprudenciales relativas a las minorías religiosas y lingüísticas. Las primeras encuentran su apoyo constitucional en la combinación de los arts. 9.2 y 16 CE, en cuya virtud el efectivo ejercicio del derecho de libertad religiosa puede requerir de los poderes públicos no sólo abstenciones, sino también actuaciones positivas, tanto para facilitar las condiciones de su ejercicio cuando sea necesario, como para corregir las desigualdades materiales. La intervención de los poderes públicos vendría así a transformar la neutralidad propia del Estado liberal en la neutralidad positiva característica del Estado social, concretada en lo que se refiere a la libertad religiosa en el mandato de cooperación con las confesiones del art. 16.3 CE. Este precepto no hace más que explicitar la cláusula del Estado social del art. 9.2 CE, cuya proyección en el ordenamiento se materializa en facilitar la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones administrativas que les afecten y, de esta manera, lograr una verdadera

¹¹⁴ *Vid.* en este sentido el voto particular a la STC 69/2007, de 16 de abril, del magistrado D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, n. 3. Esa STC es la primera que aborda *in recto* estas cuestiones.

¹¹⁵ Ruiz-Rico Ruiz, G.: *Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español*, cit.: 136.

igualdad en el disfrute del derecho de libertad religiosa¹¹⁶. No obstante, la Norma fundamental deja abierto un amplio margen de discrecionalidad al legislador para desarrollar ese mandato de cooperación en función del signo ideológico del poder político representativo. En su cumplimiento, el Estado español ha suscrito acuerdos de cooperación con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (CIE) y la Comisión Islámica de España (CIE), aprobados mediante las leyes 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992. Se trata de una legislación especial que garantiza de forma más real y efectiva las peculiaridades religiosas de cada una de estas confesiones, algunas —como veremos— con repercusiones directas en el ámbito educativo.

El tratamiento constitucional de las minorías lingüísticas en España se produce mediante el reconocimiento de un supuesto derecho institucional del que serían potenciales titulares, no los individuos en particular, sino las entidades públicas regionales (las Comunidades Autónomas) que, en virtud del art. 148.1.17^a, asuman competencias sobre el fomento de la “enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”¹¹⁷. Prueba de ello es que el Título Primero de la Constitución no consagra expresamente un derecho fundamental de los ciudadanos a utilizar la lengua territorial, y tampoco forma parte integrante del contenido esencial del derecho a la educación (art. 27 CE) el supuesto derecho del alumno o de sus padres a recibir la enseñanza en la lengua oficial de su elección¹¹⁸. Sin embargo,

¹¹⁶ *Vid.* el significado de la actividad positiva de los poderes públicos en relación con el derecho de libertad religiosa en el Estado social en Castro Jover, A. (2005): “Laicidad y actitud positiva de los poderes públicos”, *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, septiembre: 5-11.

¹¹⁷ Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, G.: *Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español*, cit.: 117.

¹¹⁸ La doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia es clara. La STC 19/1990, de 12 de febrero, FJ. 4º, confirma que “ninguno de sus apartados (art. 27 CE), ni aisladamente considerados ni analizados a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios internacionales sobre la materia, permite incluir ‘como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el centro docente público de su elección. Este derecho tampoco

el art. 3.2 CE prevé un sistema de cooficialidad que ampara y legitima un régimen jurídico en virtud del cual se garantiza de hecho la plena igualdad de las lenguas de minorías territorialmente delimitadas¹¹⁹. El párrafo tercero de dicho precepto constitucional apunta, incluso, la necesidad de aplicar técnicas positivas de fomento para proteger “la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España”¹²⁰. En uso de esas competencias, aquellas Comunidades que han previsto estatutariamente un sistema de cooficialidad han aprobado una serie de leyes de normalización lingüística encaminadas a eliminar las barreras que impiden el normal desarrollo de las lenguas minoritarias en el territorio español. Su objetivo principal es el establecimiento de medidas de promoción y tutela del uso de la lengua regional que permitan superar esa desigualdad de hecho.

La aplicación de ese proceso de “normalización lingüística” en el ámbito educativo ha resultado uno de los aspectos más conflictivos del reconocimiento del plurilingüismo, al apuntar la posibilidad de que se produzcan potenciales discriminaciones mediante decisiones públicas que interpretan el principio de cooficialidad como una habilitación para imponer el uso privilegiado y excluyente de la lengua propia o regional. Como bien advierte Ruiz-Rico Ruiz, “la proyección de la cooficialidad en la enseñanza implica no sólo la consideración, como materias o asignaturas obligatorias, del estudio de la lengua regional en el marco de los diferentes esquemas curriculares (derecho a la educación ‘de’), sino también —y esto resulta bastante problemático— la concepción ‘vehicular’ de estas lenguas

resulta de su conjunción con el art. 14 de la Constitución, pues, proyectada a este área, la prohibición de trato injustificadamente desigual que en él se establece supone, sin duda, que no puede prevalecer en el disfrute del derecho a la educación discriminación alguna basada en la lengua, pero no implica ni puede implicar que la exigencia constitucional de igualdad de los españoles ante la Ley sólo puede entenderse satisfecha cuando los educandos reciban la enseñanza —en este caso, general básica— íntegramente en la lengua preferida por sus padres —en este caso, el valenciano— en un centro de su elección (STC 195/1989, de 27 de octubre, FJ 3.º)”.
¹¹⁹ Ya en el Título Preliminar, en efecto, tras declararse el castellano la lengua oficial del Estado, se prevé que las “demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos” (art. 3.2 CE).

¹²⁰ El art.3.3 CE concluye: “La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

propias en la enseñanza, es decir, la utilización ambiental de la lengua de la región en las actividades internas y administrativas, así como en las relaciones externas de los centros educativos (derecho a la educación ‘en’)¹²¹. El Tribunal Constitucional español ha reiterado en diversas ocasiones que el régimen de bilingüismo oficial significa que tanto el castellano como la lengua autonómica han de ser enseñadas en los centros escolares con la intensidad requerida para alcanzar ese objetivo¹²². Así pues, las medidas de normalización lingüística tienen que aplicarse de forma proporcionada para no incurrir en infracciones del derecho a la igualdad, de modo que no es posible imponer un deber subjetivo de emplear exclusivamente la lengua de la Comunidad Autónoma frente al derecho de todo ciudadano español de relacionarse con cualquier poder o institución pública en la lengua oficial del Estado¹²³.

Marco político: los principios de ciudadanía e interculturalidad

A pesar de estos importantes avances, la política española de integración de inmigrantes es muy incipiente y apenas ha desarrollado todavía medidas para quienes desean establecerse de modo

¹²¹ Ruiz-Rico Ruiz, G.: *Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español*, cit.: 127.

¹²² La STC 134/1997, de 17 de julio, FJ 4º, precisa que la “necesaria participación de ambos niveles de gobierno en la configuración del sistema educativo parte, por lo demás, de la siguiente restricción impuesta no sólo por los Estatutos, sino también por la propia Constitución, a saber, que ‘del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización’ (STC 337/1994). Deber a cuyo cumplimiento se incardina claramente el art. 2 e) de la L.O.D.E., por cuanto incluye entre los fines que han de orientar la actividad educativa el de lograr una formación conforme a la ‘pluralidad lingüística y cultural de España’, y que satisfaría plenamente la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, al establecer, para cada nivel educativo, como área o materia obligatoria la lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma [arts. 14.2 d), 20.2 e) y 27.4]”.

¹²³ Vid. el análisis de esa jurisprudencia en Ruiz-Rico Ruiz, G.: *Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español*, cit.: 128-134.

definitivo en nuestro país¹²⁴. Ello obedece más a la novedad del problema que a una concepción puramente utilitarista de la inmigración, donde su tratamiento público se justifica en función de su contribución al mercado laboral o a la Seguridad Social. Por el contrario, como ya indiqué con anterioridad, la política de integración española ha estado presidida desde sus comienzos por un enfoque holístico que toma en consideración a los inmigrantes en su integralidad.

Paulatinamente ha ido arraigando la idea de que la consecución de la igualdad efectiva de derechos y obligaciones es insuficiente para lograr una sociedad cohesionada. Se precisa garantizar, además, una participación activa en la configuración de la sociedad de las personas inmigrantes o pertenecientes a minorías, así como el respeto y valoración de las culturas y religiones que portan consigo. Estas dos necesidades han pasado a convertirse en dos principios básicos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010: el de ciudadanía y el de interculturalidad.

El *principio de ciudadanía* implica avanzar en el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de la población inmigrada, asegurándoles el conjunto de derechos y obligaciones que garantizan la igualdad de trato y de oportunidades¹²⁵.

El *principio de interculturalidad* constituye una de las novedades más importantes de nuestro modelo de integración. Es un corolario lógico de la aceptación de la diversidad cultural y religiosa como un valor y una riqueza, y de la comprensión de la integración como un proceso de mutua adaptación. Implica, por tanto, la exclusión de aquellas estrategias de integración que eliminan la diversidad por asimilación o que la mantienen a costa del aislamiento de los grupos culturales o de la aceptación acrítica de sus culturas. Por el

¹²⁴ El diagnóstico del informe del Haut Conseil à l'Intégration Française es ecuánime al valorar esta realidad española. En él se afirma que "les politiques espagnoles en matière d'immigration, d'accueil et d'intégration des étrangers apparaissent marquées par les exigences du court terme, et commençant à aborder le moyen terme sans toutefois paraître en mesure d'envisager le long terme (quel avenir et quelle place pour la deuxième génération d'immigrés?)" (*Analyse comparative des politiques européennes d'intégration*, Décembre 2006: p. 183).

¹²⁵ Cfr. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, cit.: 181-182.

contrario, “el principio de interculturalidad exige reconocer y respetar las diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en la que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos”, concluye el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010¹²⁶.

El Plan Estratégico ha materializado este principio en una serie de medidas que afectan sobre todo a tres áreas de intervención: mujer¹²⁷, juventud¹²⁸ y educación. Por su especial relevancia para el reconocimiento y protección de los derechos culturales me detendré sobre todo en la última.

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA INCLUSIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

La aceptación de la diversidad cultural ha contribuido también a superar la tradicional dicotomía establecida entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 183.

¹²⁷ Las medidas más destacadas en este ámbito son las siguientes: 1.1. Creación de un grupo de trabajo en el Observatorio Permanente de la Inmigración de investigación cuantitativa y cualitativa sobre género e interculturalidad; 1.2. Apoyo a la realización de estudios específicos sobre mujeres inmigrantes que traten sobre su diversidad cultural, sus diferentes realidades y sus especiales necesidades; 1.4. Incorporación de la perspectiva de inmigración e interculturalidad a los trabajos desarrollados por el Observatorio de la Igualdad y el Observatorio de la Violencia de Género y coordinación entre ellos a estos efectos, y 3.1. Creación de espacios de transferencia de conocimientos y buenas prácticas en el ámbito del género y la interculturalidad, para las personas que trabajen en el desarrollo de las políticas públicas de inmigración.

¹²⁸ El Plan persigue la incorporación de la perspectiva de inmigración y la interculturalidad en programas de infancia y juventud mediante las siguientes medidas: 2.3. Formación en interculturalidad y gestión de la diversidad para profesionales y voluntarios del ámbito de la educación no formal (educadores de calle, monitores de entidades y asociaciones juveniles de educación durante el tiempo libre, animadores, mediadores de juventud), y 2.4. Apoyo a ONG que trabajan en infancia y juventud como agentes de integración social desde una perspectiva intercultural.

Como recordó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. El derecho a la educación refleja mejor que ningún otro derecho humano la indivisibilidad, tanto en sus fines —a la vez sociales y personales— como en su naturaleza, pues es al mismo tiempo un derecho de libertad, un derecho social y un derecho cultural. En consecuencia, una educación que socializa a costa de la libertad se convierte en adoctrinamiento, y una libertad de enseñanza desconocedora del contexto valorativo social en el que debe insertarse (*vid.* arts. 1.1 y 10 CE) es una fuente de segregación. Por esta razón, los poderes públicos deben garantizar el derecho a la educación mediante prestaciones que respeten las libertades de los actores a fin de permitir la identificación libre. En definitiva, la educación debe ser considerada como un elemento que facilite el desarrollo humano y las capacidades funcionales de cada uno, con independencia de cualquier tipo de obstáculo. No cabe, pues, una educación inspirada en una visión instrumental de la emigración destinada sobre todo a “hacer del emigrante un buen trabajador y un buen miembro de la sociedad, pero sin tomarse en serio aquello mismo que está en la base de la organización pública: el libre desarrollo de la personalidad, algo que no se puede alcanzar si no es desde el respeto a la propia identidad y cultura”¹²⁹. En este sentido, coincido con Fernández en que la dimensión cultural de la educación puede conducir a una reconsideración radical de las políticas educativas basadas en un enfoque de derechos humanos (*rights-based approach*)¹³⁰. Esto significa que la planificación de las políticas educativas ha de partir del hecho de que la educación es un derecho de la persona y, en consecuencia, le es “debida”¹³¹. Este enfoque de la educación basado en los derechos descansa en tres principios: el primero, el acceso a una enseñanza gratuita y obligatoria; el segundo, la igualdad, inclusión y no discriminación, y el tercero, el

¹²⁹ Blázquez Martín, D.: *Inmigración, derechos educativos y derechos culturales*, cit.: 93. El autor ilustra de esos riesgos en España en *ibid.*, pp. 99-106.

¹³⁰ Acerca de las características y el alcance de este enfoque, *vid.* Frankovits, A. (2006): *L'approche fondée sur les droits de l'homme et le système des Nations Unies. Étude documentaire*. Paris: UNESCO.

¹³¹ Cfr. Fernández, A.: *La educación como derecho cultural*, cit.: 265.

derecho a una educación, a unos contenidos y a unos procesos de calidad¹³².

A la luz de estos principios y teniendo en cuenta su dimensión cultural, cabría reformular el derecho a la educación en los términos propuestos por la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales, adoptada por un grupo de expertos el 7 de mayo de 2007¹³³: “En el marco general del derecho a la educación, toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho, a lo largo de su existencia, a una educación y a una formación que, respondiendo a las necesidades educativas fundamentales, contribuya al libre y pleno desarrollo de su identidad cultural, siempre que se respeten los derechos de los demás y la diversidad cultural; este derecho comprende en particular:

- a) El conocimiento y el aprendizaje de los derechos humanos.
- b) La libertad de dar y recibir una enseñanza de y en su idioma y de y en otros idiomas, al igual que un saber relacionado con su cultura y sobre las otras culturas.
- c) La libertad de los padres de asegurar la educación moral y religiosa de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones, siempre que respeten la libertad de pensamiento, conciencia y religión reconocidas al niño, en la medida de la evolución de sus facultades.
- d) La libertad de crear, dirigir y acceder a instituciones educativas distintas de las públicas, siempre que éstas respeten las normas y principios internacionales fundamentales en materia de educación reconocidos internacionalmente y prescritos en el marco nacional” (art. 6).

Esta reformulación del derecho a la educación se inspira en un modelo de *educación inclusiva* capaz de transformar los sistemas educativos y los entornos de aprendizaje para dar respuesta a la diversidad

¹³² Cfr. TOMASEVSKI, K. (2004): *Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple*. Bangkok: UNESCO (disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001351/135168e.pdf>; última consulta: 20 de febrero de 2008).

¹³³ Disponible en: <http://www.unifr.ch/iiedh/droits-culturels/odc-documentation/odc-declaration-fribourg/esp-declaration.pdf>

de los educandos, en especial a los más vulnerables (los más desfavorecidos, los nómadas, las minorías, los que tienen necesidades especiales de aprendizaje, etc.)¹³⁴. No basta, pues, con asegurar el acceso de todas las personas a una educación de calidad, si no va acompañada de los cambios necesarios en la organización de los centros escolares, en los currículos y en las estrategias de enseñanza y aprendizaje. La integración debe transformarse en inclusión, esto es, en “una aproximación dinámica para responder positivamente a la diversidad de los alumnos y considerar las diferencias entre los individuos no como problemas, sino como oportunidades para enriquecer el aprendizaje”¹³⁵.

Las políticas inclusivas exigen desarrollar en profundidad dos dimensiones esenciales de la educación: la aceptabilidad y la adaptabilidad. Es el sistema escolar de un país el que debe adaptarse a las necesidades de todos los niños y no los niños al sistema. Y ello comporta otorgarle un mayor grado de libertad y autonomía (pertinencia, adecuación cultural, calidad y flexibilidad), materializado en la promoción del pluralismo educativo capaz de integrar armónicamente la libertad y la equidad¹³⁶.

Los efectos de esta nueva percepción sociojurídica de la diversidad cultural en el ámbito internacional y europeo se han dejado sentir en las políticas educativas en una doble dirección: por una parte, se ha reforzado y consolidado la interpretación del alcance de los derechos de las minorías en la educación. Por otra parte, como ya vimos, se ha incorporado la interculturalidad como una dimensión de la educación que no sólo afecta a los emigrantes y a las minorías, sino

¹³⁴ A este objetivo se encamina la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación que se celebrará en Ginebra, del 25 al 28 de noviembre de 2008, y que lleva por título la *Educación inclusiva: el camino hacia el futuro*.

¹³⁵ Cfr. (2005): *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. París: UNESCO: 12 (disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>; última consulta: 22 de febrero de 2008).

¹³⁶ Según Wachsmann, “[la libertad de enseñanza] no sólo debe entrañar la libertad de fundar un establecimiento privado de enseñanza, sino también la posibilidad de impartir una enseñanza sustancialmente diferente de la dispensada por el Estado en su inspiración, su contenido y sus métodos” (Wachsmann, P. (1996): *Libertés publiques*. París: Dalloz: 429). Vid. también Fernández, A. (2004): “La educación como derecho. Una evolución reciente desde una perspectiva supranacional”, *Revista Española de Educación Comparada*, 10: 78-82.

al conjunto de la sociedad civil, en cuanto cauce imprescindible para adquirir las competencias necesarias para “aprender a vivir juntos”.

RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA EDUCACIÓN

Los derechos y libertades de las personas que pertenecen a las minorías forman parte de la protección internacional de los derechos humanos. Completan los derechos humanos universalmente reconocidos sin menoscabar los derechos humanos de nadie. Su protección se funda en las cuatro condiciones recogidas en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992: protección de la *igualdad y no discriminación*, protección de su *existencia* y de su *identidad* mediante el reconocimiento de derechos diferenciados y garantías de no asimilación y la protección de su no exclusión mediante la *participación efectiva* en la sociedad¹³⁷. Cada una de estas condiciones tienen su reflejo en las cuatro características esenciales del derecho a la educación¹³⁸: la *accesibilidad* y la *disponibilidad* garantizan la

¹³⁷ Cfr. Eide, A.: *Comentario acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, párr. 23).

¹³⁸ Estas características han sido incorporadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las observaciones interpretativas acerca del derecho a la educación, vinculantes para los ordenamientos jurídicos de los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. El Comité las define en los siguientes términos:

- a) *Disponibilidad*. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado parte (...)
- b) *Accesibilidad*. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica (...)
- c) *Aceptabilidad*. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo primero del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (*vid.* los párrafos tercero y cuarto del artículo 13).

igualdad y la no discriminación de las minorías, y la *aceptabilidad* y la *adaptabilidad* garantizan su identidad y sus derechos participativos. Las dos primeras características son consecuencia directa de la igualdad formal o igualdad *en* el ejercicio de la libertad, mientras que las otras dos se derivan de la igualdad material o igualdad *para* la libertad. Unas y otras son complementarias entre sí, pues la igualdad en el disfrute del ejercicio del derecho a la educación consiste en eliminar todas las “disparidades educativas” que puedan existir en detrimento de determinados grupos (pobres, minorías, refugiados, emigrantes, nómadas, poblaciones autóctonas). La equidad determina la medida en que los individuos pueden beneficiarse de la educación no sólo en términos de igualdad de acceso a las instituciones educativas, sino también en términos de igualdad de oportunidades, de tratamiento y de resultados en la educación. Constituye uno de los principios informadores del sistema educativo español y actúa como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que derivan de discapacidad¹³⁹.

Esas características confirman que los derechos “a” la educación y los derechos “en” la educación de las minorías forman parte del derecho a la educación. De hecho, son numerosas las orientaciones sobre los derechos de las minorías en la educación aportadas hasta la fecha por diferentes instrumentos jurídicos internacionales¹⁴⁰. Las

d) *Adaptabilidad*. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados (Observación General nº 13 sobre el derecho a la educación, 21º periodo de sesiones (1999) [UN Doc. E/C.12/1999/10, párr. 6]).

¹³⁹ Cfr. art. 1.b de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. La Ley dedica el Título II a la equidad en la educación.

¹⁴⁰ Los textos internacionales más importantes sobre la materia son, entre otros: la *Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO (entró en vigor el 22 de mayo de 1962); la *Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias*, adoptada el 5 de noviembre de 1992, entró en vigor el 1 de marzo de 1998; las *Recomendaciones de La Haya sobre los derechos de las minorías nacionales a la educación*, adoptadas en 1993 por la OSCE. Vid. un análisis detallado de la normativa internacional y el Derecho comparado sobre la materia en De Grooff, J., y Fiers, J. (eds.) (1996): *The Legal Status of Minorities in Education*. Leuven: Acco.

más recientes provienen del Comité consultivo encargado de interpretar los preceptos del *Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales* de 1995¹⁴¹. Su principal valor consiste en haber contribuido a una interpretación integradora de las disposiciones específicas del derecho a la educación (arts. 12-14 del Convenio) a la luz de los principios de promoción de la tolerancia y del diálogo intercultural que inspiran el texto (arts. 4-6 del Convenio). Pasamos, pues, a examinar la proyección de esas características del derecho a la educación en la integración de las minorías.

Igualdad y no discriminación en el acceso a la educación

La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos¹⁴². Los textos internacionales de derechos humanos, al igual que la Constitución Española (art. 27.1), reconocen el derecho a la educación a cualquier persona, con independencia de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, nacimiento, de su condición de nacional o extranjero, e incluso de su situación legal en España¹⁴³. Según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional

¹⁴¹ *Vid. Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, adoptado por la 25ª sesión del Comité Consultivo de la Convención marco para la protección de las minorías nacionales, el 2 de marzo de 2006 (ACFC/25DOC(2006)002).

¹⁴² Cfr. Observación General nº 13 sobre el derecho a la educación, 21º periodo de sesiones (1999), [UN Doc. E/C.12/1999/10, pár. 6].

¹⁴³ Cfr. art. 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ. 7º. *Vid.* art. 12.3 del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales de 1995; art. 30 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores emigrantes y de sus familiares de 1990. El Comité de Derechos ha establecido en su Observación General nº 13 sobre el derecho a la educación, 21º periodo de sesiones (1999), que “la prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo segundo del artículo 2 del Pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente”. Y “confirma que el principio de la no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica” (UN Doc. E/C.12/1999/10, párrs. 31 y 34).

español, “el contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores, aunque en ellos no se imponga constitucionalmente la obligatoriedad y la gratuidad”¹⁴⁴. La amplitud del reconocimiento de este derecho deriva de su inequívoca vinculación con la garantía de la dignidad humana, “dada la innegable trascendencia que aquélla adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad, y para la misma convivencia en sociedad, que se ve reforzada mediante la enseñanza de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, necesarios para ‘establecer una sociedad democrática avanzada’, como reza el Preámbulo de nuestra Constitución”¹⁴⁵.

La educación es un derecho humano inalienable, pero es también un medio indispensable para realizar otros derechos, de ahí su importancia y su configuración legal en el ordenamiento español como un derecho y un deber en los niveles básicos. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 contempla entre sus objetivos el acceso de los inmigrantes a la educación a lo largo de toda su vida: educación infantil, obligatoria, postobligatoria y formación de adultos¹⁴⁶. Como es obvio, la etapa de mayores exigencias jurídicas para el Estado y las familias es la obligatoria. El Estado debe procurar *disponibilidad* suficiente de instituciones y de programas y de recursos; con este fin el Plan se compromete a garantizar la calidad de enseñanza en igualdad de condiciones; asimismo contempla medidas para la prevención del absentismo escolar y programas de apoyo y refuerzo educativo¹⁴⁷.

Uno de los desafíos más importantes vinculados al acceso de la educación de los emigrantes y de las personas pertenecientes a minorías consiste en garantizar una distribución equilibrada del alumnado entre los centros sostenidos con fondos públicos que impida una segregación de la comunidad educativa en grupos diferenciados en función de la cultura, del origen étnico y social o de la capacidad

¹⁴⁴ STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ. 7º.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Cfr. Objetivos 1, 5 y 6. El Plan detalla medidas concretas para cada una de esas etapas: *vid. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, cit.: 147-153.

¹⁴⁷ Cfr. Objetivo 2, Programa EDU 2, Programa EDU 5.

económica, que indudablemente se trasladará a la sociedad¹⁴⁸. La tarea promocional que compete a los poderes públicos ha de satisfacer el derecho a la educación conjuntamente con el derecho a la elección. El problema es complejo, porque no existe una ecuación perfecta que combine ambos derechos. No obstante, lejos de demagogias políticas de todo signo, deberían sentarse algunas premisas claras y compartidas, respetuosas, en cualquier caso, con el modelo constitucional. Es evidente que corresponde a la Administración Pública competente desarrollar en su ámbito de responsabilidad la programación educativa para hacer efectivo el derecho de todos a la educación y dar cumplimiento al art. 27.5 CE. Pero sin olvidar que dicho precepto exige la participación efectiva de todos los sectores afectados y reconoce el pluralismo educativo mediante la creación de centros. En consecuencia, no debería diseñarse la programación de la oferta educativa forzando la demanda desde la manipulación de la oferta. Y ello comporta, por una parte, una obligación de financiación equitativa de la demanda real y, por otra, evitar adscripciones forzosas que quiebren el derecho de elección¹⁴⁹.

Se requiere, pues, una elemental medida en la aplicación de las medidas encaminadas a garantizar una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con especial necesidad de apoyo educativo. Concretamente, el artículo 87 de la LOE introduce dos novedades “con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades”. La primera de ellas consiste en habilitar a las Administraciones educativas para establecer la proporción de alumnos de esas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y concertados (87.1 LOE). La segunda les faculta para incrementar hasta un 10% el número

¹⁴⁸ Ese objetivo se convierte en una de las prioridades de la LOE y del Plan Estratégico: *vid.* art. 84.1 de la LOE y Programa EDU 1.

¹⁴⁹ *Vid.*, en este sentido, la significativa modificación en la redacción del art. 109.1 de la LOE, que recuperó el equilibrio roto en un primer momento entre esos dos derechos, o el nuevo requisito de la coeducación para el acceso a los conciertos, introducido en la Disp. Ad. 25ª de la LOE, comparto las críticas al respecto de Fernández-Miranda Campoamor, A. (2006): “El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo”, en Esteban Villar, M., y Herrero-Tejedor Algar, C. (coords.), *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación: 59-65.

máximo de alumnos por aula a fin de atender las necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía (art. 87.2 LOE). En ambos casos la armonización equilibrada de los derechos concurrentes de padres, alumnos y titulares de los centros exige garantizar el respeto del ideario por parte del alumno y de su familia (cfr. arts. 84.9 y 115.2 LOE) cuando se asigne una plaza escolar en un centro con ideario o carácter propio de conformidad con los criterios legalmente establecidos (art. 84.2 LOE), pero sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias, como reconocen esos mismos preceptos. No debería, por tanto, asignarse un centro escolar cuyo ideario es contrario a sus convicciones en ningún caso. La restricción de su libertad religiosa sería desproporcionada, pues el beneficio del derecho a la educación es menor que el perjuicio causado a sus derechos de libertad de enseñanza, libertad religiosa e integridad moral. Para evitar estas situaciones deberían aplicarse de un modo efectivo las previsiones normativas encaminadas a facilitar a las familias emigrantes o pertenecientes a minorías la información necesaria sobre el sistema educativo español y sobre el carácter propio del centro, a fin de ejercer con responsabilidad su libertad de elección¹⁵⁰.

Desde luego, hay que evitar la concentración de emigrantes en determinados centros escolares, pero comparto con Dumont que, lejos de los tenaces prejuicios, la libertad de elegir y de crear escuelas contribuye al mestizaje social. Precisamente porque las familias procedentes de la emigración a menudo están deseosas de triunfar y apuestan mucho más por su formación¹⁵¹. De hecho, suelen ser las más sensibles a la calidad de la educación, con tal de que estén bien informadas y su opción sea económicamente accesible. No debería, por tanto, forzarse el ejercicio del derecho de acceso mediante una zonificación rígida, pues “la sectorización refuerza el gueto y penaliza a los pobres”¹⁵². Una medida eficaz para flexibilizar la asignación

¹⁵⁰ Cfr. arts. 71.4, 79.3 y 115.2 LOE y Programa EDU 3 del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

¹⁵¹ Cfr. Dumont, J. N. (2004): “Multiculturalisme, intégration et espace public neutre”, en VV. AA., *Intégration sociale et autonomie des établissements scolaires*, Lyon: Le Collège Supérieur: 91.

¹⁵² Faroux, R. (2003): *Nous sommes tous des immigrés*: 111, cit. por Dumont, J. N.: *Multiculturalisme, intégration et espace public neutre*, cit.: 90.

de centro sería simplificar las zonificaciones o distritos escolares; de este modo se garantiza mejor libertad en la elección, porque se amplían las posibilidades. Tampoco debería negarse el acceso a un solicitante por pertenecer, por residencia, a un lugar distinto, habiendo plazas disponibles en el centro escolar de su elección¹⁵³. En cualquier caso, es necesario valorar con prudencia las medidas positivas para facilitar el acceso a las personas emigrantes o pertenecientes a minorías, porque los diferentes resultados no siempre son imputables a las discriminaciones o exclusiones sufridas. Por este motivo, en el caso de que la mayoría no tuviera acceso a una enseñanza de calidad debería acordarse prioridad a la igualdad y no discriminación sobre la promoción de la diversidad.

La libertad de acceso de los emigrantes y personas pertenecientes a las minorías no sería plena si no se les reconociese el derecho a establecer y dirigir centros escolares propios en igualdad de condiciones con los nacionales. Es un derecho reconocido a cualquier persona, incluso a los no nacionales, tanto por el ordenamiento internacional como por el ordenamiento español, siempre que se satisfagan determinadas normas mínimas de admisión, planes de estudio y reconocimiento de títulos oficiales. Estas normas, a su vez, han de respetar los objetivos educativos previstos en dichos textos normativos¹⁵⁴. El Derecho internacional contempla además expresamente la posibilidad de que las personas pertenecientes a las minorías establezcan sus propios centros de enseñanza, atendiendo a

¹⁵³ Según Embid Irujo el mandato de zonificación del art. 86.1 de la LOE no es taxativo. Y, en cualquier caso, cabría una interpretación flexible en los términos que proponemos. Cfr. Embid Irujo, A.: *El acceso de los alumnos a los centros docentes en la educación no universitaria. El papel de la Administración pública*, en *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, cit.: 136-137.

¹⁵⁴ *Vid.*, entre otros, art. 29.2 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989 y el art. 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y su interpretación por el Comité en la Observación General nº 13 sobre el derecho a la educación, 21º periodo de sesiones (1999) [UN Doc. E/C.12/1999/10, párr. 30]. Según el Comité, “en aplicación de los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y participación real de todos en la sociedad, el Estado tienen la obligación de velar por que la libertad consagrada en el art. 13.4 no provoque disparidades extremadas de posibilidades en materia de instrucción para algunos grupos de la sociedad” (*Ibid.*).

ciertas condiciones¹⁵⁵. Incluso no considera una discriminación la creación de sistemas o establecimientos separados por motivos religiosos o lingüísticos que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, “si la participación en esos sistemas o la asistencia a estos establecimientos es facultativa, y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado particularmente para la enseñanza del mismo grado”¹⁵⁶. Sin embargo, estas previsiones no engendran una obligación estatal de financiar dichas instituciones, con lo cual el ejercicio de esas libertades se hace casi imposible en muchas ocasiones¹⁵⁷.

Por último, el acceso a la educación también puede verse limitado por discriminaciones indirectas causadas por una ley neutral que persigue un fin legítimo, pero no toma en cuenta las especificidades derivadas de la identidad religiosa o cultural de los destinatarios, y, en consecuencia, la ley acaba discriminándoles, aunque sea de forma indirecta. El Comité de Derechos Humanos ha abordado estas situaciones con motivo de las prohibiciones impuestas por algunos Estados para poder usar el *hiyab* islámico en la Universidad. Según el Comité, las políticas o prácticas que limitan el acceso a la educación por motivos religiosos son incompatibles con el párrafo 2º del artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 por

¹⁵⁵ El art. 5.1c de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la UNESCO el 14 de diciembre de 1960, reconoce ese derecho siempre y cuando: “a) ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional; b) el nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y c) la asistencia a tales escuelas sea facultativa”. *Vid.* también el art. 27.3 del Convenio nº 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989; el art. 13 del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales de 1995.

¹⁵⁶ Art. 2.b de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.

¹⁵⁷ *Vid.* sobre la cuestión Fernández, A., y Ponci, J. D. (2005): “Les systèmes d’enseignement diffrencies pour des motifs d’ordre religieux ou linguistique”, en Fernández, A., y Ponci, J. D. (eds.), *Education et discrimination. Réflexions sur la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l’enseignement de l’UNESCO*. Genève: Diversités-Genève: 79-102, en especial, 97-98.

tratarse de medidas coercitivas indirectas que menoscaban la libertad de una persona de tener o adoptar una religión¹⁵⁸. Sin embargo, estas situaciones no son pacíficas, prueba de ello es que no se han resuelto de modo uniforme ni por los Estados ni por las instancias internacionales, como veremos a continuación. Todo lo cual demuestra que todavía queda mucho por hacer para incorporar a las políticas educativas un modelo integrador de sus cuatro dimensiones esenciales, pues la *accesibilidad* y la *disponibilidad* en ocasiones son insuficientes por sí mismas para garantizar con plenitud este derecho, sobre todo cuando se trata de personas pertenecientes a minorías y de emigrantes. En tales casos, la protección de la identidad cultural y religiosa reclama de los poderes públicos intervenciones legislativas y de otra índole que aseguren, al mismo tiempo, la *adaptabilidad* y *aceptabilidad* de la educación.

Protección de la identidad cultural y religiosa “en” y “mediante” la educación

El derecho de toda persona “a beneficiarse de una educación y formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural”, proclamado en el artículo 5 de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2001, no se circunscribe sólo a las reivindicaciones comunitaristas (minorías, emigrantes, poblaciones indígenas, etc.), pues la identidad es el eje donde se asienta la dignidad humana. La falta de respeto a la identidad personal constituye una violación de la integridad humana y hace imposible el ejercicio de otros derechos.

La primera condición para una verdadera integración es que la escuela haga posible el reconocimiento de los particularismos o de las diferencias permitiendo al niño tener un “contexto cultural bien asumido”. Asegurar ese contexto es un derecho fundamental de la persona —el derecho a la identidad cultural—, una condición de su equilibrio y de su autonomía¹⁵⁹. Como reconoce Eide, “el proceso

¹⁵⁸ Cfr. Comunicación n° 931/2000, Hudoyberganova v. Uzbekistán (UN Doc. CCPR/C/82/D/931/2000).

¹⁵⁹ Comparto, en este sentido, las consideraciones de Dumont, J. N.: *Multiculturalisme, intégration et espace public neutre*, cit.: 87-88.

educativo deja huellas profundas, positiva o negativamente, en el sentido de identidad de un joven. La educación puede atentar contra la identidad determinada por el entorno cultural de origen del niño y dejar a la persona humillada y culturalmente desorientada; pero la educación también puede contribuir a fortalecer y a seguir desarrollando esa identidad, al mismo tiempo que inculca sensibilidad y tolerancia respecto de otras culturas que coexisten en la misma sociedad¹⁶⁰. Se trata de situar al alumno en el centro del acto pedagógico, de modo que la educación cumpla su doble función: por una parte, contribuir al libre desarrollo de la personalidad del alumno permitiéndole descubrir, elegir y manifestar su identidad, y, por otra parte, ayudarle a conciliar valores e identidades diferentes a la suya mediante el diálogo y el respeto a la diferencia. “La educación debe transformar la diversidad en un factor de entendimiento mutuo que acerque a los individuos, no que los separe”, como sugiere Suárez Pertierra¹⁶¹. No puede olvidarse que el descubrimiento de la propia identidad no se forja en el aislamiento, sino en el diálogo con los demás.

La educación desempeña un papel muy importante en la medida en que permite al alumno confrontar identidades, elegir las o mezclarlas. Lo realmente importante es que tanto los alumnos emigrantes como los pertenecientes a las minorías accedan a una educación de calidad. Tiene mayor relevancia, por ejemplo, que las jóvenes musulmanas aprendan química o matemáticas que se descubran la cabeza en la escuela. Garantizar el acceso a la educación sin cuestionar su identidad les brinda la oportunidad de reflexionar acerca de ella, les invita a preguntarse los motivos por los cuales llevan el velo, el grado de libertad y de autonomía personal con el que lo llevan: si es un signo de identificación voluntario o impuesto por su

¹⁶⁰ Eide, A.: *Informe sobre la marcha de la actualización del estudio sobre solución pacífica y constructiva de los problemas que afectan a las minorías*, presentado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 2002/16 (UN Doc. E/EN.4/Sub.2/2003/21, párr. 74).

¹⁶¹ Suárez Pertierra, G., (2005): *Educación en valores y multiculturalidad*, en Suárez Pertierra, G., y Contreras Mazarío, J. M^a (eds.), *Interculturalidad y educación en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch: 439.

comunidad o su familia; en definitiva, la escuela les brinda la ocasión de revisar sus pertenencias y de construir libremente su identidad.

En el caso Leyla Sahin contra Turquía, resuelto en 2005, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ratificó la decisión del Gobierno turco de prohibir el uso del velo islámico a las alumnas en los recintos universitarios¹⁶². La decisión ha sido muy criticada. Como denunció la jueza Tulkens en su voto particular, al aceptar por mayoría del Tribunal su expulsión de la Universidad en nombre de la laicidad y de la igualdad, se la excluía de un lugar de emancipación por excelencia, donde precisamente puede aprender y construir esos valores. “El diálogo interreligioso e intercultural fundado sobre la tolerancia es una educación —sostuvo la jueza— y es paradójico privar de esta educación a las jóvenes que llevan velo y por llevarlo (...) Rechazadas por la ley, las jóvenes son remitidas hacia su ley. Luego, todos lo sabemos, la intolerancia alimenta la intolerancia”¹⁶³. Con esa decisión, el Tribunal privaba a la demandante de la oportunidad de contrastar identidades, de forjar en libertad la identidad individual. A mi juicio, no se logra la paz social eliminando la diversidad, como argumentó el Tribunal. Una identidad humillada, una identidad negada, es una identidad resentida con toda la conflictividad que ello conlleva tanto dentro como fuera de la escuela.

La identidad de los grupos minoritarios requiere no sólo tolerancia, sino una actitud positiva por parte del Estado y de la sociedad en general, materializada tanto en la abstención del Estado de aplicar políticas educativas asimilacionistas como en la adopción de medidas protectoras contra la actividad de terceros (titulares o directores de centros, profesores, etc.) que tengan por efecto o finalidad la asimilación en contra de la voluntad de los alumnos. Asimismo, los textos jurídicos internacionales comprometen a los Estados a promover la identidad de las minorías y emigrantes mediante la adopción de medidas apropiadas, legislativas o de otro tipo, a fin de que

¹⁶² Leyla Sahin c. Turquía, nº 44.774/98, 10 de noviembre de 2005 [GS].

¹⁶³ *Ibid.*, n. 19. Sobre la postura de la jueza *vid.* Fraile Ortiz, M^a (2006): “El velo islámico y el voto de la jueza Tulkens. Comentario de la STEDH de 10 de noviembre de 2005 en el asunto Leyla Sahin c. Turquía”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 18: 261-278.

las personas pertenecientes a ellas puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, religión, tradiciones, costumbres y aprender su idioma materno o recibir instrucción en su idioma materno¹⁶⁴. Se trata de garantizar sus derechos y libertades fundamentales (libertad religiosa, libertad de expresión y opinión, de participación, etc.) en la educación en las mismas condiciones que el resto de los alumnos¹⁶⁵. Para alcanzar estos fines los poderes públicos deberán atender las necesidades particulares de cada minoría, lo cual puede justificar una diferencia de trato —por ejemplo, dotándolos *temporalmente* de recursos— siempre que obedezca a motivos razonables para evitar la discriminación y finalice una vez alcanzada la igualdad que justificó su aplicación. En otros casos, los derechos identitarios reclaman cierta flexibilidad del sistema educativo para adaptarse razonablemente a sus peculiaridades, con el fin de que “la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas” (art. 9.2 CE).

El ordenamiento español ha desarrollado estos principios sobre todo en relación con las minorías religiosas. Los acuerdos suscritos en 1992 con los protestantes, judíos e islámicos reconocen el derecho a recibir enseñanza de su religión siempre que lo soliciten¹⁶⁶, así como el derecho a la dispensa de asistencia a clases y celebración de exámenes en el día de su descanso semanal y en sus festividades religiosas¹⁶⁷. Se les garantiza también la observancia y práctica de su

¹⁶⁴ *Vid.* arts. 1.2 y 4 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías de 1992; arts. 4 y 5 del Convenio Marco sobre la protección de las Minorías Nacionales de 1995; arts. 12, 31 y 45.3 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores emigrantes y de sus familiares de 1990; Recomendación Cuarta de La Haya relativas a los derechos de las minorías nacionales en la educación, adoptadas en 1993 por la OSCE.

¹⁶⁵ Esos derechos aparecen reconocidos para todos los alumnos en el art. 6 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de junio, reguladora del Derecho a la educación, en su nueva redacción introducida por la Disp. Final primera de la LOE.

¹⁶⁶ Cfr. Art. 10 de las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992 de 10 de noviembre, por las que se aprueban, respectivamente, los Acuerdos de Cooperación con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España.

¹⁶⁷ Cfr. art. 12.2 del Acuerdo con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; art. 12.3 del Acuerdo con la Federación de Comunidades Israelitas de España; art. 12.3 del Acuerdo con la Comisión Islámica de España.

religión o creencias, que incluye el respeto a sus preceptos religiosos relativos a la alimentación y horarios de comidas en los centros docentes públicos y privados concertados¹⁶⁸, como también el uso de prendas de vestir o tocados distintivos en los recintos escolares, siempre que su uso responda al libre ejercicio de una convicción personal¹⁶⁹.

Por el contrario, no existen reconocimientos normativos expresos al uso de la lengua de los emigrantes y de las personas pertenecientes a las minorías en cuanto derecho identitario en el sistema educativo, fuera de los supuestos que comenté anteriormente. Como ya vimos entonces, no existe un derecho reconocido por el ordenamiento español ni por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua que aquéllos prefieran en el centro docente público que elijan¹⁷⁰. Sin embargo, cada vez existe mayor sensibilidad para entender que “el derecho de las personas pertenecientes a minorías de conservar su identidad sólo puede realizarse plenamente si adquieren un conocimiento apropiado de su lengua materna durante el

¹⁶⁸ Cfr. art. 14.4 del Acuerdo con la Comisión Islámica de España.

¹⁶⁹ No vamos a ocuparnos de esta cuestión, puesto que el uso del velo no ha planteado problemas en nuestro país por el momento. *Vid.* al respecto los trabajos de Cañamares Arribas, S. (2005): *Libertad religiosa, simbología y laicidad del Estado*. Pamplona: Thomson/Aranzadi, en especial, pp. 43-51; Alenda Salinas, M. (2003): “Libertad de creencias del menor y uso de signos de identidad religioso-culturales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 98: 193-245, en especial, pp. 234-245; Aláez Corral, B. (2003): “Símbolos religiosos y derechos fundamentales en la relación escolar”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 67, enero-abril: 89-128.

¹⁷⁰ A propósito del art. 2 del citado Protocolo Adicional, en relación con el art. 14 de dicho Convenio, que prohíbe discriminaciones basadas, entre otras condiciones, en la lengua, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho notar que la conformación de ambos preceptos no tiene “por efecto garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección”. Y prosigue: “interpretar estos dos artículos como si se reconocieran a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado el derecho a ser instruido en la lengua de su elección, conduciría a resultados absurdos, ya que todos podrían así reivindicar una instrucción impartida en cualquier lengua, en cualquiera de los territorios de las Partes Contratantes” (STEDH n° 14744/62, 1677/62, 1691/62, 23 julio de 1968, Caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica, Serie A, núm. 6 *Recueil des arrêts et décisions* 1968-III).

proceso educativo”¹⁷¹. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), no contempla ninguna medida en este sentido en su Título II, aunque reconoce entre los fines de la educación “la formación en el respeto y reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural de España y de la interculturalidad como un elemento enriquecedor de la sociedad” (art. 2.1.g) y “la capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras” (art. 2.1.j). El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 es mucho más explícito: el objetivo tercero del área de intervención educativa considera “importante promover actuaciones dirigidas al mantenimiento de la lengua y cultura de origen de los alumnos inmigrantes” e incluye varias medidas en este sentido¹⁷².

Con carácter general, el principio de atención a la diversidad aparece recogido por primera vez en la LOGSE (Título V). La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación lo convierte en un principio pedagógico de todo el sistema educativo, que exige la flexibilidad necesaria para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimenten el alumnado y la sociedad (art. 1.e), lo incorpora al proyecto educativo de los centros (art. 121.2) e impone la obligación a las Administraciones educativas de dotar a los centros de recursos para dicho fin (art. 72) y de desarrollar programas específicos a fin de facilitar la integración de los alumnos de incorporación tardía (art. 79). Asimismo, las Administraciones asumen el compromiso de implementar políticas compensatorias para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (art. 80).

¹⁷¹ Recomendación Primera de La Haya sobre los derechos de las minorías nacionales a la educación y su nota explicativa, OSCE, 1993.

¹⁷² La medida nº 10 contempla los siguientes objetivos: “1. Promoción de la firma de acuerdos con los países de origen de la población inmigrante para el desarrollo de actuaciones de mantenimiento de las lenguas y culturas de origen; 2. Fomento de acciones relacionadas con las lenguas y culturas de origen del alumnado inmigrante que vayan dirigidas al alumnado o a la comunidad educativa en su conjunto; 3. Impulso al reconocimiento curricular del conocimiento de lenguas vehiculares de los países de origen del alumnado inmigrante”.

Todas estas medidas requieren, a su vez, un reconocimiento amplio de la autonomía de los centros que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas, a su entorno social y cultural y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes¹⁷³. En realidad, la diversidad cultural y religiosa reta al sistema educativo en su conjunto, pues interpela al Estado y le recuerda su verdadera función en el ámbito educativo: el Estado social no puede ser el centro ni el núcleo de la educación; más bien está al servicio del ejercicio de los derechos y libertades de sus ciudadanos y del pluralismo legítimo, siempre dentro de un marco de cohesión social¹⁷⁴. La condición de legitimidad de cualquier tipo de autonomía escolar, pública o privada, consiste en respetar los derechos y responsabilidades de los autores de cada oferta educativa, sobre los cuales recae en exclusiva la responsabilidad de determinar el proyecto educativo y de asegurar su mantenimiento y eficacia¹⁷⁵. Ciertamente la LOE presta particular atención a la autonomía de los centros docentes, tanto en lo pedagógico, a través de la elaboración de sus proyectos educativos, como en lo que respecta a la gestión económica de los recursos y a la elaboración de sus normas de organización y funcionamiento. Constituye unos de los principios del sistema educativo español y se considera uno de los factores que favorecen la calidad de la enseñanza¹⁷⁶.

Esta autonomía se traduce no sólo en una mayor descentralización sino también en una mayor participación de todos los miembros de la comunidad educativa. “La LOE concibe la participación como un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos y, por ello, las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa

¹⁷³ Cfr. art. 120 LOE.

¹⁷⁴ Cfr. López Muñoz, J. L.: *Intégration et autonomie: “Faire évoluer le droit”, Intégration sociale et autonomie des établissements scolaires*, cit.: 41-42.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 46.

¹⁷⁶ El art. 1.i) LOE reconoce este principio en los siguientes términos: “La autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos”. *Vid.* también art. 2.2 LOE y Capítulo II del Título V de la LOE.

en la organización, el Gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros educativos, tal como establece el Título V”, según declara la Exposición de Motivos de la LOE. La participación es, a la vez, un principio pedagógico y uno de los fines del sistema educativo español¹⁷⁷, pero también es la base sobre la que se asienta el principio de ciudadanía que inspira las políticas actuales de integración¹⁷⁸. Constituye, incluso, una de las áreas prioritarias de intervención del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

En este sentido, la participación de los emigrantes y de las personas pertenecientes a las minorías debería estar garantizada en la formulación, en la adopción y en la aplicación de las políticas educativas, de conformidad con lo establecido en los textos internacionales¹⁷⁹ y en los arts. 27.5 y 27.7 de la Constitución. No obstante, sólo las minorías religiosas cuentan en el Derecho español con un órgano de representación y participación: la Comisión Asesora de Libertad Religiosa¹⁸⁰. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es el cauce fundamental de participación de las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo, en suma, de la sociedad civil, en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de integración¹⁸¹. Reactivar y reforzar este importante cauce de diálogo y participación

¹⁷⁷ Cfr. arts. 1.j y 2.k LOE.

¹⁷⁸ Como ya vimos, es uno de los principios que inspira el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y también uno de los principios básicos comunes sobre integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos interiores, en 1994. Concretamente, el Principio Noveno establece: “la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración”.

¹⁷⁹ Cfr. arts. 4.5 y 5 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992.

¹⁸⁰ A este órgano le corresponde el estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, y, con carácter preceptivo, la preparación y dictamen de los acuerdos de cooperación. Cfr. Real Decreto 1.159/2001, de 26 de octubre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

¹⁸¹ De acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, está constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas, los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio.

es uno de los objetivos perseguidos del Plan Estratégico¹⁸². Sin embargo, ninguno de los dos colectivos está representado en el Consejo Escolar del Estado español¹⁸³ y, a mi juicio, es poco lo que se ha hecho hasta ahora en este aspecto, si se tiene en cuenta que constituye una de las claves que garantizan la integración. Por lo general, también es escasa la participación de los emigrantes y minorías en los Consejos escolares de centro, y tengo la impresión de que se infrutiliza su importante función mediadora a la hora de gestionar los conflictos en las aulas, a pesar de sus competencias en la materia¹⁸⁴. Este órgano representativo es un instrumento muy útil para garantizar la adaptabilidad de la educación a la diversidad cultural y religiosa de cada centro, tanto en la programación general anual, como en su funcionamiento cotidiano.

Tanto la LOE como el Plan Estratégico contienen previsiones para asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos educativos del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Igualmente les garantizan el adecuado asesoramiento individualizado, así como la información necesaria que les ayude en la educación de sus hijos¹⁸⁵. Es cierto que una de las mayores preocupaciones de los gestores de la educación y de los docentes es la escasa implicación personal de los padres en la educación de sus hijos, agravada en el caso de los padres inmigrantes por el desconocimiento del idioma y por los horarios laborales. No sorprende, pues, que el legislador se vea obligado a instar a las Administraciones educativas a adoptar medidas que promuevan e incentiven la colaboración entre la familia y la escuela, a fin de hacer efectiva la corresponsabilidad entre el profesorado y las

¹⁸² Por ello, el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, que regula su composición, competencias y régimen de funcionamiento, le reconoce un papel fundamental en la formulación, seguimiento, evaluación y reformulación del Plan Estratégico.

¹⁸³ *Vid.* RD 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado.

¹⁸⁴ *Vid.* los apartados f) y g) del art. 127 LOE.

¹⁸⁵ *Cfr.* Art. 71.4 LOE. La medida 4.2 del Plan Estratégico se dirige a fomentar la promoción de la participación de familias autóctonas e inmigrantes ya establecidas en los programas de acogida educativa y de integración en la vida de la comunidad educativa, incluyendo las Asociaciones de madres y padres de alumnos. Y la medida 13.3 se propone fomentar la participación de familias inmigrantes en el proceso educativo de sus hijos y en las actividades desarrolladas en la comunidad educativa.

familias en la educación de sus hijos¹⁸⁶. Esa corresponsabilidad es todavía más necesaria, si cabe, en el caso de los inmigrantes y de las minorías, pues la construcción de la identidad del niño requerirá una armonización de esfuerzos por ambas partes para evitar posibles confrontaciones, derivadas de contextos culturales y religiosos muy diferentes. El desafío entonces consiste en que el niño comprenda a través de la educación recibida en la familia y en la escuela que las diferencias suponen siempre un enriquecimiento, y no una amenaza a la propia identidad. Y ello no será posible sin dejar a un lado el miedo y la desconfianza a lo diferente y abriéndose a la riqueza que siempre esconde el “otro”. A este objetivo se encamina precisamente la educación intercultural.

Promoción de la interculturalidad en la educación

La educación es una de las áreas de intervención donde mejor está reflejado el principio de interculturalidad y a la que ha dedicado más atención el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Dos son los objetivos más destacados: el segundo, encaminado a “garantizar una educación obligatoria de calidad, independientemente de la condición o procedencia del alumno”¹⁸⁷, y el tercero, que persigue “adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado gestionando adecuadamente dicha diversidad y fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales”. Ambos van acompañados de numerosas medidas y tienen el valor de vincular uno de los fines principales de la educación —el promover la tolerancia, el diálogo y la comprensión mutua entre los diferentes grupos que viven en un territorio— con una serie de cuestiones relacionadas con el contenido de la educación, los métodos de enseñanza y aprendizaje, la formación del profesorado y la organización de los centros¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Cfr. art. 118.4 LOE.

¹⁸⁷ El Plan Estratégico asume que “la consecución de una igualdad de oportunidades requiere de las Administraciones Públicas el desarrollo de políticas educativas de carácter integrador que reconozcan la presencia del alumnado inmigrante y sus características identitarias, proporcionando los apoyos necesarios para dar respuesta a sus necesidades específicas” (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, cit.: 224).

¹⁸⁸ Cfr. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, cit.: 150-153.

Los textos internacionales sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías imponen una serie de obligaciones a los Estados que se aplican a la educación de todos los miembros de la sociedad, pues su objetivo es obtener la integración en pie de igualdad entre todos los grupos que integran la sociedad¹⁸⁹. Se trata de organizar un sistema de educación que permita una interacción continua entre las personas de diferentes grupos a fin de garantizar la comprensión mutua y la tolerancia, preservando al mismo tiempo el derecho a mantener y desarrollar la propia identidad.

La educación intercultural engloba tanto el diálogo intercultural como la difusión del conocimiento de las culturas y lenguas de las minorías y el aprendizaje de la lengua de la mayoría por las personas pertenecientes a las minorías¹⁹⁰. Supone convertir a la educación en un instrumento de promoción de la tolerancia *en* la educación (contenido y forma intercultural de impartir la educación) y *a través* de la educación (programas educativos sobre derechos humanos, tolerancia, diversidad, etc.)¹⁹¹. Abarca todos los niveles de enseñanza y afecta a todos los agentes que intervienen en la educación: padres, profesores, alumnos y Administración.

Las implicaciones de la interculturalidad en los contenidos curriculares son especialmente importantes. Por una parte, porque supone un replanteamiento del contenido y de la forma de impartir algunas materias, como la historia o la religión. Por otra parte, porque conlleva la incorporación curricular de la educación en valores y para la ciudadanía. A nadie se le oculta que ambas cuestiones suscitan

¹⁸⁹ El art. 4.4 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992, establece: "Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto". Y en el mismo sentido se pronuncia el art. 12.2 del Convenio Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales de 1995.

¹⁹⁰ Cfr. arts. 6, 12 y 14 del Convenio Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales de 1995.

¹⁹¹ Cfr. Objetivo 3º del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, cit.: 149.

apasionados debates, al menos en España. Ya vimos que, conforme al enfoque integral que caracteriza a las políticas de integración actuales, las dimensiones religiosa y cultural de la emigración recobran especial importancia. Y ello requiere, entre otras cosas, impulsar el conocimiento, la percepción y la comprensión tanto de la propia identidad como de grupos y culturas distintos a los propios, de tal modo que, a través de la búsqueda de las semejanzas y la comprensión de las diferencias, logren una convivencia enriquecedora¹⁹². En realidad, nada ha cambiado; esos objetivos han formado siempre parte de los fines de la educación proclamados en los textos internacionales de derechos humanos¹⁹³. Lo que ha cambiado, sobre todo en España, es la sociedad y, en consecuencia, la composición del alumnado, lo cual exige la aplicación real y concreta de esos objetivos educativos no ya como una aspiración, sino como una necesidad.

Desde esta nueva perspectiva, es más fácil dejar a un lado viejos prejuicios y aceptar que el conocimiento acerca de las religiones y creencias puede contribuir a respetar el derecho de todas las personas a la libertad religiosa, fomentar la ciudadanía democrática, impulsar la comprensión de la diversidad en el seno de la sociedad y, al mismo tiempo, incrementar la cohesión social. Ese conocimiento tiene un valioso potencial para reducir los conflictos y adquirir una visión más profunda del pasado y del presente¹⁹⁴. Una razón secularizada es incapaz de entrar en diálogo con las religiones, y esto acaba por llevar al enfrentamiento a las culturas. Por esta razón, conviene incorporar el estudio de la religión en los currículos oficiales, ya sea desde una perspectiva confesional, ya desde una perspectiva no confesional. La primera contribuye a reforzar la construcción de la identidad religiosa desde una óptica distinta a la catequética. Al

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Vid.*, entre otros, art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; art. 29.1 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989 y el art. 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

¹⁹⁴ Cfr. Recomendación nº 1.720 sobre religión y educación, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 4 de octubre de 2005, y Principios orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas, elaborado por el Consejo Asesor de Expertos sobre Libertad de Religión o Creencia de la OSCE/ODIHR, 2007: 85.

insertarse en el marco de la enseñanza formal, ese estudio no pretende ser apologético, sino que exige el esfuerzo intelectual de traducir las convicciones religiosas al lenguaje del mundo secularizado para hacerlas eficaces en el espacio público. Al fin y al cabo, las religiones son una instancia más para la razón pública que no se puede ignorar. Como recientemente recordaba Benedicto XVI a la Asamblea General de Naciones Unidas, “pertenece a la naturaleza de las religiones, libremente practicadas, el que puedan entablar autónomamente un diálogo de pensamiento y de vida”¹⁹⁵. Es más, las religiones necesitan del diálogo con la razón moderna para darse cuenta de su propia grandeza y corresponder a sus responsabilidades¹⁹⁶. En este sentido, la enseñanza confesional de las religiones debe ayudar a descubrir la universalidad de los derechos humanos. Pero, además, la propia formación en ciudadanía reclama esa presencia. Por una parte, porque la verdadera ciudadanía supone la participación igualitaria de todos los ciudadanos, y el creyente contribuye como un ciudadano más a la construcción del orden social con su particular identidad. Y, por otra, porque el ciudadano debe resolver los contrastes políticos de forma razonable. Ello quiere decir que, al proyectar las convicciones religiosas sobre lo público, debe saber argumentarlas de manera que alguien que no suscriba ese mismo punto de vista pueda también admitirlas. Ése es el genuino diálogo intercultural e interreligioso, y la formación religiosa confesional resulta imprescindible para aprender a utilizar argumentos razonables que sirvan para definir mi identidad ante los demás y para conocer al “otro” a partir de mi identidad religiosa, lo cual contribuye a la formación integral del alumno.

Esta perspectiva debería estar complementada con la enseñanza religiosa no confesional, o —más concretamente— con una aproximación intercultural de la enseñanza religiosa. A mi juicio, esta enseñanza debería garantizarse a todos los alumnos, y no sólo a aquellos que la eligen como alternativa de la asignatura de religión confesional. Su ubicación lógica hubiera sido la asignatura de educación

¹⁹⁵ Benedicto XVI, Discurso a los miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 18 de abril de 2008.

¹⁹⁶ Cfr. Benedicto XVI, Discurso a la curia romana, el 22 de diciembre de 2006.

para la ciudadanía¹⁹⁷, pero paradójicamente esta materia está ausente en sus contenidos. En mi opinión, se ha desperdiciado una magnífica oportunidad, pues esa asignatura era el escenario correcto para enseñar y aprender a ser ciudadano mediante el diálogo interreligioso, el lugar para confrontar los valores comunes que compartimos, y no necesariamente *a pesar* de las distintas opciones religiosas, sino también *en virtud* de las mismas. Esa solución es todavía más necesaria en la medida en que el legislador prevé por primera vez la posibilidad de que los alumnos no cursen la religión en ninguna de las dos modalidades¹⁹⁸, privándoles, por tanto, de este valioso conocimiento.

Por último, la educación intercultural reclama la necesidad de incorporar una educación para la ciudadanía en cuanto permite reunir a los individuos, los grupos y las comunidades en torno a un proyecto político común y a unos valores compartidos. No se trata tanto de una materia escolar ni de una actividad curricular cuanto de una finalidad esencial de las políticas educativas en la perspectiva del aprendizaje permanente. Significa, sobre todo, el aprendizaje de un comportamiento democrático a través de diversas prácticas y experiencias sociales encaminadas a tres objetivos: responsabilización, participación y responsabilidad compartida¹⁹⁹. Sin duda, es un instrumento eficaz al servicio de la cohesión social, en la medida en que articula simultáneamente dos tipos

¹⁹⁷ Así lo entiende también Birzúa, C. (2003): *Education à la démocratie: politiques éducatives au Conseil de l'Europe*, Rapport présenté à la 21e session de la Conférence permanente des Ministres européens de l'Éducation interculturelle: gestion de la diversité, renforcement de la démocratie, 10-12 novembre, Athènes: 42 (disponible en: http://www.coe.int/T/F/Coop%20E9ration_culturelle/education/E.C.D/Documents_et_publications/Par_sujet/Politiques/Conference%20Athenes%20Birzea.PDF; última consulta: 20 de mayo de 2005).

¹⁹⁸ En su lugar, dichos alumnos recibirán la debida atención educativa, que en ningún caso comportará el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquier área de la etapa. Las medidas organizativas que dispongan los centros deberán ser incluidas en su proyecto educativo para que padres y tutores las conozcan con anterioridad. Cfr. Disp. Ad. 1ª, n. 3, del RD 1.513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria; Disp. Ad. 2ª, n. 3, del RD 1.631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, y Disp. Ad. 3ª, n. 2, del RD 1.467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

¹⁹⁹ Cfr. Birzúa, C.: *L'éducation à la citoyenneté démocratique: un apprentissage tout au long de la vie*. Conseil de l'Europe, cit.: 36.

de estrategias diferentes: una inclusiva que acentúa el interés común, la adhesión, la pertenencia y convergencia de valores, y otra diversificadora mediante la promoción de las diferencias, las particularidades y las necesidades específicas de los diversos grupos²⁰⁰. La neutralidad ideológica del Estado no debe confundirse con la defensa de valores meramente procedimentales. El Estado asume un buen número de valores sustantivos, como la dignidad, la libertad o la igualdad, y es inevitable que ello afecte de modo desigual a las distintas cosmovisiones. Pero esa neutralidad no puede confundirse con el adoctrinamiento ideológico por parte del Estado a través de una asignatura. Este es un riesgo que debería evitarse a toda costa al diseñar esta asignatura, porque, en caso contrario, perdería no sólo toda su virtualidad, sino también su credibilidad. Como bien apunta Prieto, la implantación de una asignatura de este tipo tropieza con tres dificultades: “la primera es que no existe una concepción uniforme de cuáles son y de cómo deben interpretarse los valores fundamentales que comportan esa ética. La segunda es que, en parte por ello mismo, nada garantiza la uniformidad de unas enseñanzas sometidas o que han de conjugarse con la libertad de cátedra. Y la tercera es que bien puede ocurrir que ese credo ético o político no coincida con el profesado por los padres del alumno, lo que además de conducir al menor a una suerte de esquizofrenia moral, constituye un semillero de objeciones de conciencia”²⁰¹. Desgraciadamente, la realidad española ha venido a confirmar sus temores.

LÍMITES EN EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y RELIGIOSA

Ahora bien, ¿hasta dónde puede exigirse que en la práctica docente se tenga en cuenta la identidad y la cultura de los grupos minoritarios? La diversidad cultural no es un valor en sí misma, sino que se mide por lo que aporta a la vida y a las libertades de las personas. Por tanto, no se trata de fomentar la diversidad por sí misma, sino sólo en

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 72.

²⁰¹ Prieto Sanchís, L. (2008): “La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad”, en López Castillo, A.(ed.), *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 54.

la medida en que dignifica y garantiza esas libertades. El valor de la diversidad cultural radica en su conexión positiva con la *libertad cultural*, es decir, con la capacidad de las personas para vivir como desearían hacerlo y para ser aquello que han escogido ser, e incluso para optar por otras alternativas. En consecuencia, la libertad cultural así entendida consiste en ampliar las opciones individuales de las personas, y no tanto en preservar valores o prácticas, como si se tratara de una lealtad ciega a esa identidad. ¿Y dónde radica la legitimidad de la diversidad? Sin duda alguna, en su apertura a lo universal. Por esta razón no cabe ampararse en la tradición cultural o en la religión para vulnerar los derechos humanos²⁰². La primera medida para crear un espacio de tolerancia consiste en señalar los límites de lo intolerable. En el caso de algunas minorías, la primera medida sería transmitirles una educación en derechos humanos, porque ni los conocen, ni tienen experiencia de ellos. Me atrevería a decir que los derechos humanos no se teorizan: se viven, y se viven en primer lugar en el aula. Este es uno de los retos más importantes a los que nos enfrentamos, y la mejor forma de afrontarlo no es la de obligar a renunciar o replegar la propia identidad. Una integración social realizada a costa del sacrificio de los particularismos acaba convirtiéndose en una desintegración: cuando uno se siente cómodo y aceptado con su identidad tanto en el espacio público como en el espacio escolar, se encuentra en mejores condiciones de dialogar y de aprender. Diversidad y universalidad son complementarias, no contrapuestas. La diversidad es un vivero cuya fuente es la universalidad. Y constituye una de las responsabilidades más importantes de los docentes y de los gestores públicos el conseguir que la educación formal e informal transmita esa unidad en la diversidad, porque en ella radica la esencia del diálogo intercultural y del “aprender a vivir juntos”²⁰³

²⁰² Así lo establecen el art. 4.2 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías de 1992; art. 4 de la Declaración Universal sobre la Diversidad de 2001; art. 22 del de 1995 y el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos de los extranjeros en España y su integración social.

²⁰³ Acerca del alcance de esa armoniosa articulación, *vid.* Roca, M^a J. (2005): “Diversidad cultural y universalidad de los derechos: retos para la fundamentación del Derecho”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 9: 352-377; y Fernández, A. (2004): “Diversidad cultural y universalidad de los derechos humanos. Materiales sobre los presupuestos del diálogo intercultural”, *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 5: 243-254.

***La vertiente más social (y menos territorial)
del principio de solidaridad en materia
educativa: el binomio escuela e inmigración¹***

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

A lo largo de estas líneas me propongo centrarme en la dimensión más social del principio de solidaridad en materia educativa, que puede identificarse gráficamente haciendo referencia al binomio conceptual “escuela e inmigración”. No se puede decir, desde luego, que en España este fenómeno sea nuevo, pero sí que se encuentra en una fase sólo inicial de su desarrollo, si se compara con lo que está sucediendo en otros países europeos. La Constitución Española de 1978, una Constitución moderna en el contexto relativo de nuestros vecinos de Europa, dedicó a la inmigración uno de sus preceptos: el art. 42 CE. Pero la inmigración de la que allí se habla es la representada por los trabajadores españoles en el extranjero. En 30 años las circunstancias socioeconómicas han cambiado mucho, y hoy resulta que no hay precepto en la Constitución que se refiera a los inmigrantes en España porque, realmente, en 1978 no era ésta una realidad que mereciera regulación en un texto constitucional marcado —como se sabe— por su “denso carácter social”. Hoy, sin embargo, no es exagerado decir que la inmigración, por una parte, y el envejecimiento de la población española, por otra, son —a mi

¹ Este artículo ha sido incluido también en el libro *Principio de solidaridad y educación*. Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2008.

juicio— las dos cuestiones más importantes a las que debe prestar atención nuestro Estado social.

Podemos echar un vistazo a los países de nuestro entorno en los que el fenómeno de la inmigración no es tan reciente. De Francia y el Reino Unido, por ejemplo —y con ocasión de acontecimientos distintos—, llegan voces que destacan que el sistema educativo ha fracasado en parte como factor de integración social de la población de origen inmigrante. Y en Alemania se debate ahora no sobre cuál es el mejor modo de que aprenda alemán una minoría de chicos que no lo saben, sino sobre qué debe hacer el Estado cuando en algunos colegios el idioma que se habla en el recreo mayoritariamente ya no es el alemán. *“Deutsch im Schulhof”* (“alemán en el patio de la escuela”) era la expresión que centraba el debate, según pude comprobar allí mismo, en una reciente estancia investigadora en Alemania. Y el caso que ha llegado recientemente al Tribunal Constitucional Federal alemán ya no versa sobre si las niñas pueden asistir a clase con el pañuelo islámico, sino sobre si una joven de religión musulmana, que ha realizado sus estudios de Magisterio en Alemania, puede impartir sus clases en un colegio público con ese pañuelo. Son casos como éste lo que me permite decir que en España el fenómeno no es nuevo, pero se encuentra comparativamente en una fase inicial.

Para entrar en materia, pienso que es conveniente formular algunas afirmaciones de las que puede partirse sin levantar una especial carga argumentativa: a) que la escuela es el mejor contexto de integración de los menores de origen inmigrante; b) que “integración” no puede significar “pura asimilación”, esto es, que la integración no puede llevarse a cabo a costa del sacrificio total de la identidad cultural del menor; c) que si la escuela fracasa en su capacidad integradora, ya será muy difícil que exista un segundo intento eficaz por otra vía; d) que la integración de los menores de origen inmigrante constituye hoy, posiblemente, el mayor reto de la capacidad de nuestro Estado social en materia de educación (aunque lo que atraiga la atención de la política y de la opinión pública sean, con frecuencia, otras cuestiones); “universalizado” el servicio de la educación para los nacionales (por utilizar terminología de moda precisamente en el ámbito de otros servicios de interés general), la inmigración es la

exigencia de más calado que se plantea a la escuela en el momento actual, y e) que ningún objetivo tan ambicioso se hace realidad sin la suficiente reflexión, previsión y elaboración de políticas adecuadas; como también se puso de moda decir hace años, es necesaria aquí una política de plan, no una política de reacción.

Existe sobre esta cuestión un voluminoso informe —seguramente conocido por ustedes— del Defensor del Pueblo, del año 2003, titulado “La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España. Análisis descriptivo y estudio empírico”. En esta materia los datos evolucionan a mucha velocidad. Hace poco he leído en la prensa que en 2001 el porcentaje de la población inmigrante en España era el 3,8% y que en 2007 ya había subido al 10%. Es posible, por ello, que el análisis del Defensor del Pueblo esté en parte obsoleto. Pero puede aceptarse que constituye un útil punto de partida.

Hace unos años publiqué un artículo sobre el mismo tema del que hoy se me ha invitado a hablar aquí: “Escuela e inmigración. Cuestiones jurídicas suscitadas por la integración de menores de origen inmigrante en el sistema educativo español”², y comenzaba en aquella ocasión con el ejemplo de una clase imaginaria en el que pretendía presentar casos de la realidad que planteaban problemas jurídico-constitucionales o jurídico-administrativos. Me permito leer ahora un extracto de aquel ejemplo, para aludir a la posible composición y a los problemas de una pequeña comunidad escolar en una clase de 3º de la ESO en una ciudad del Mediterráneo español:

En una clase de tercer curso de la ESO hay 27 niños y niñas de edad situada en torno a los 14 años, 19 de ellos son españoles y ocho son extranjeros, hijos de inmigrantes. Se trata de un grupo de los que se imparte en un colegio concertado dirigido por una institución religiosa católica, cuyo ideario o carácter propio incluye la educación conforme a los principios de esa religión. Encima de la pizarra existe un crucifijo. El colegio está situado en un barrio de nivel social bajo de una ciudad de la costa mediterránea española.

² Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VI. Zaragoza, 2003: 203 y ss.

De los ocho alumnos inmigrantes tres son marroquíes (dos niños y una niña), dos son ecuatorianos (un niño y una niña), una niña es rusa, otra niña es polaca y otro niño es chino. En las casas de todos ellos se habla la lengua materna. Uno de los niños marroquíes y el alumno chino tienen serios problemas con el idioma castellano.

La niña marroquí, de sólidas convicciones religiosas musulmanas, asiste al colegio con un pañuelo en la cabeza, lo que todos respetan sin darle importancia alguna. Más reparos ha suscitado, sin embargo, por parte del profesor de Educación Física, la reiterada falta de asistencia a su clase, motivada, según han dicho algunas amigas suyas, por la incomodidad que le supone utilizar la ropa propia de la clase de deportes delante de los chicos de su curso. A mitad de curso, la madre de esta niña ha conseguido un trabajo y ésta deja de asistir a clase, según dicen las mismas amigas, porque sus padres habrían decidido que ella se ocupara de la casa y de sus hermanos pequeños durante el horario laboral de sus padres.

Uno de los niños marroquíes falta muchas veces a clase. Su madre está enferma y tiene que ir con frecuencia al médico. Ella sólo habla su idioma y el chico la acompaña para poder rellenar los impresos necesarios, actuar de intérprete y comprar las medicinas en la farmacia.

No me interesan, sobre todo, los datos del ejemplo; me interesan los problemas reales en las escuelas, hoy, en España. He seleccionado un repertorio de cuestiones a las que me voy a referir muy sucintamente.

La primera se refiere a la necesidad de encontrar fórmulas eficaces de evitar la concentración del alumnado inmigrante. Esta concentración dificulta la integración y las fórmulas que se adopten deben ser, por su parte, compatibles con el derecho de los padres a la elección del centro escolar para sus hijos.

No voy a dar una respuesta unívoca a esta cuestión. No sé siquiera si existe una respuesta de ese tipo. Me voy a limitar a hacer tres consideraciones al respecto. En primer lugar, como ya se ha dicho aquí esta mañana, un peso excesivo del criterio del domicilio

en el proceso de admisión de alumnos (art. 84.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) puede favorecer la concentración, porque el hecho es que la población inmigrante se concentra —por motivos económicos no difícilmente explicables— en determinadas zonas urbanas³.

En segundo lugar, debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que las soluciones a este problema han de contar con un dato de partida que no se da en igual medida en España y en otros países europeos, y es el pluralismo de la inmigración española. Según los datos del citado informe del Defensor del Pueblo, la mayoría de los alumnos de origen inmigrante en España proceden de América Latina, seguidos de los alumnos del norte de África. Puede pensarse y contarse con el dato —y será bueno que así se haga en el marco de la política de plan a la que antes aludía como opuesta a la política de reacción— de que los padres suramericanos posiblemente elegirán al menos en la misma medida que los españoles —si no más— enviar a sus hijos a colegios concertados de ideario religioso católico, y puede contarse también con que los padres musulmanes seguramente tengan preferencias distintas.

En tercer lugar, hay que hacer referencia al art. 87.1 LOE, que utiliza como técnica para garantizar un equilibrio en la distribución del alumnado de origen inmigrante entre los centros públicos y los privados concertados el denominado “sistema de cupo”: “con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las Administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello, establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo”. Debe advertirse aquí que —salvo error por mi parte— la LOE no hace ni una sola referencia expresa al extranjero o al inmigrante. Los menores de origen inmigrante se sitúan en esa ley,

³ Puede verse sobre esto, últimamente, la obra de Juli Ponce Solé, *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*. Madrid, 2007, en especial, pp. 131 y ss.

junto con otros grupos de escolares, bajo el supraconcepto de “alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”.

Otro grupo de cuestiones seleccionadas es el que se refiere a la enseñanza de la lengua y de la religión. Sobre la importancia de la enseñanza del castellano a estos alumnos no hace falta hacer más ponderaciones. Se trata de articular el modelo de enseñanza del castellano más adecuado, tarea que responde más al ámbito administrativo que al del legislador. No puede aquí prestarse atención a la cuestión de la enseñanza de otras lenguas oficiales en algunas Comunidades Autónomas junto con el castellano. Se discute en este ámbito sobre si es mejor el modelo denominado de la “clase de acogida” —el menor de origen inmigrante entra en esa clase y se queda en ella hasta que domina el castellano, lengua vehicular de la enseñanza— o el de la “incorporación temprana” —desde el primer momento el alumno participa de la enseñanza en un grupo ordinario y en las mismas condiciones que sus compañeros—.

En otros países se ha llamado además la atención sobre la importancia de la enseñanza de la lengua materna con el objeto de evitar que la integración del menor suponga una pura asimilación sin respeto a su identidad cultural. Las razones que se aportan en apoyo de esa exigencia parecen sólidas, de la misma manera que tampoco hace falta argumentar mucho sobre la dificultad administrativa de articular los medios necesarios para que tenga lugar esta enseñanza. En fin, con independencia de las soluciones que puedan proponerse desde la perspectiva pedagógica, al menos el Derecho comunitario europeo (Directiva del Consejo de 25 de julio de 1977 (77/486/CEE), relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes, desde la perspectiva de la libre circulación de los trabajadores), con la finalidad, en especial, de facilitar la eventual reintegración de los niños en el Estado de origen, dispone que “de conformidad con sus situaciones nacionales y sistemas jurídicos, y en cooperación con los Estados de origen, los Estados miembros adoptarán las medidas pertinentes con miras a promover, en coordinación con la enseñanza normal, una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen en favor de los hijos considerados en el art. 1” (art. 3). El citado art. 1 se refiere a los hijos sujetos a la escolaridad obligatoria que estén a cargo de todo trabajador nacional de otro Estado miembro que residan en el territorio del Estado miembro en el

que dicho nacional ejerza o haya ejercido una actividad por cuenta ajena. Esta regulación es aplicable, por ejemplo, a la niña polaca de la clase imaginaria a la que me he referido al principio.

La enseñanza de la religión en el colegio está regulada en el Derecho positivo vigente como un derecho fundamental de los padres, garantizado en el artículo 27.3 CE y previsto expresamente en el art. 2.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (LOLR). La evolución de las circunstancias socioeconómicas en nuestro país y el notable aumento del pluralismo religioso durante los últimos años, como consecuencia precisamente del fenómeno de la inmigración, hacen necesaria la plena puesta en práctica —por lo que se refiere a los inmigrantes de religión musulmana— de las previsiones de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo del Estado español con la Confederación Islámica de España, con soluciones muy parecidas —o, en algún punto idénticas— a las de los acuerdos con la Santa Sede de 1979. En Alemania me consta que se ha destacado en el debate público la importancia de impartir estas clases precisamente en los colegios, como manera de hacer frente a la eventual extensión por Europa del fundamentalismo islámico, porque en el colegio existe la posibilidad de conocer qué es lo que se está enseñando a los niños.

Y, para los inmigrantes del este de Europa (Rusia, Rumanía, Bulgaria, por ejemplo), quizá haya llegado también el momento de suscribir el acuerdo con el interlocutor que proceda de la Iglesia ortodoxa, de la que seguramente ya puede decirse que goza del “notorio arraigo en España” al que la citada LOLR vincula la celebración de los acuerdos o convenios de colaboración entre el Estado y la correspondiente entidad religiosa. Quizá sea hoy la presencia de la religión ortodoxa en España mayor que la que tenían en 1992 las iglesias evangélicas o la comunidad judía, con quienes se suscribieron acuerdos al mismo tiempo que con la Confederación Islámica española.

Otro grupo de cuestiones al que suele hacerse referencia cuando se habla del binomio escuela-inmigración es el de los conflictos derivados del uso de símbolos religiosos en el ámbito escolar. Yo voy a hacer alusión aquí a dos de ellos que ya han merecido la atención de legisladores y órganos judiciales en Europa y Norteamérica: el crucifijo y el pañuelo islámico.

Por lo que se refiere al crucifijo, el punto de partida es que el Estado español es, por definición constitucional, aconfesional o neutro (art. 16.3 CE). El Estado no puede realizar actos específicamente religiosos. En otros contextos he utilizado una expresión gráfica para referirme a esto: el Estado es un sujeto “religiosamente incapaz”. Los actos religiosos se reservan en nuestra Constitución al individuo y a los grupos en que éste libremente se integra. Esto es un dato de Derecho positivo. Lo siguiente ya incluye una opinión valorativa personal. Yo creo que poner un crucifijo en algún sitio es un acto específicamente religioso. Naturalmente, también pueden atribuirse al crucifijo otros significados: cultural, ético, en algunos casos, artístico, etc. Pero predomina a mi juicio el elemento religioso. Cuando alguien instala un crucifijo en su habitación, en su despacho o en su casa está llevando a cabo un acto de contenido religioso. Quien pone ese crucifijo se adhiere a unas creencias religiosas. Si esto es así, el Estado no puede llevar a cabo ese acto en sus colegios. Lo impide la neutralidad estatal.

Distinta podría ser la cuestión si el Estado actuara a iniciativa de ciudadanos o grupos sociales, de forma tal que el poder público, religiosamente neutro, se viera instado a tener “en cuenta las creencias religiosas de la sociedad” (art. 16.3 CE). Piénsese, por ejemplo, en la existencia de signos religiosos en la capilla de un tanatorio, de un aeropuerto o de un cementerio públicos. En estos casos habría de atenderse también a la libertad religiosa negativa de los demás y al dato, que —según creo— puede ser determinante, de que por la ubicación del símbolo sea *necesaria* o sólo *voluntaria* para quien se encuentra en el espacio público correspondiente la permanencia en el ámbito que se sitúa bajo la influencia simbólica del signo religioso.

La cuestión se plantea en muy distintos términos en el supuesto de la clase del colegio privado concertado al que he hecho alusión al principio. A mi juicio, su ideario o carácter propio incluye, sin duda, la facultad de instalar un símbolo religioso como el crucifijo. En nada cambia la cuestión, en mi opinión, la circunstancia de que el colegio sea concertado. El concierto financia el pluralismo educativo y no puede suponer ni la “enajenación” ni la renuncia al ideario propio.

Le toca su turno a mi opinión sobre el pañuelo islámico. Y aquí debe distinguirse, a su vez, entre el que quiera llevar una profesora y el que quieran llevar las niñas musulmanas. ¿Puede, desde la perspectiva constitucional, una profesora impartir clases en un colegio público con el pañuelo islámico? Aquí se plantea un conflicto entre bienes constitucionales; entre un derecho fundamental, por una parte, la libertad religiosa de la maestra —que se pone el pañuelo como manifestación externa de su libertad religiosa— y, por otra parte, el mandato constitucional de la neutralidad estatal (recuérdese que he incluido en la pregunta el dato de que se trata de dar clases en un colegio público).

A mí me parece de importancia determinante la consideración de que llevar el pañuelo es algo que no es imputable al Estado. Llevar el pañuelo es ejercicio de la libertad religiosa de una persona física, en este caso, de la profesora. No es algo, que, como sucedía con el ejemplo anterior, se impute a un sujeto —el Estado— que no puede realizar actos religiosos. Debe otorgarse, por eso, prevalencia a la libertad religiosa de la maestra.

Aquí debe tenerse en cuenta que la neutralidad estatal del art. 16.3 CE impide al Estado realizar actos religiosos, pero no es equiparable a la *laïcité* francesa o turca. Nuestra Constitución no cierra el espacio de lo público-estatal a las manifestaciones de lo religioso que sean imputables al individuo. El Estado abre también los espacios públicos al ejercicio de la libertad religiosa por parte de los ciudadanos. En Francia, la ideología republicana-laica empuja, en principio, lo religioso al ámbito de lo privado. En los modelos español y alemán esto no es así: salvaguardada la neutralidad del Estado, los espacios públicos quedan abiertos al pluralismo religioso.

¿Qué decir del pañuelo islámico de las niñas? A mi juicio, aquí ni siquiera hay conflicto constitucional. Aquí hay sólo libertad religiosa de las niñas. Y me refiero, por descontado, al pañuelo, no me refiero a una prenda que tape la cara. Una prenda que tape la cara está, en mi opinión, excluida del colegio, porque la enseñanza en la escuela es un fenómeno de comunicación personal presencial que se ve impedido si no se ve la cara de quien se comunica.

Otro caso conflictivo en la jurisprudencia de los países de nuestro entorno cultural ha sido el de la asistencia o la dispensa de asistir

a la clase de Educación Física de las niñas musulmanas en colegios mixtos. En concreto, en Alemania, se ha admitido la dispensa (Sentencia del Tribunal Administrativo Federal de 25 de agosto de 1993).

Constatada la real existencia de una colisión de bienes con trascendencia constitucional, y dada la relevancia que debe otorgarse a la misma como consecuencia de la circunstancia de que está comprometido un grave conflicto de conciencia de una menor, se hace necesario, en primer término, el intento de encontrar una solución de equilibrio conforme a los postulados de la “concordancia práctica”: si es posible, hay que encontrar un punto de equilibrio que no sacrifique por completo ni los fines que se persiguen con la educación física, ni la libertad religiosa de la niña. Podría plantearse la posibilidad, dentro de lo razonablemente exigible, de adoptar alguna medida organizativa tendente a la impartición separada de esta clase en un grupo de chicos y otro de chicas, lo que superaría el conflicto. Otras medidas dirigidas a la superación de la mencionada colisión de bienes, como la admisión de que la alumna asista a clase con un vestido suelto y más largo (y el pañuelo), que no violenten su conciencia, podrían no ser adecuadas si tienen como consecuencia que la niña aparezca ante sus compañeros de clase con un chocante aspecto externo, que hace patente su conflicto de conciencia y que suscitaría en la menor un sentimiento de automarginación que podría dañar su dignidad personal y el objetivo de su integración en la escuela y en la sociedad española de forma más intensa que la exención de la obligación de asistir a esa clase.

Si no es posible el punto óptimo de equilibrio que evite el sacrificio completo de alguno de los bienes en conflicto, la solución ponderada es, a mi juicio, en principio, la dispensa de la clase de Educación Física, pues el daño que se causa a los fines de la enseñanza por la dispensa de la clase de Educación Física (daño que puede ser cierto, pero tampoco de importancia decisiva en el marco de los fines de la educación) no justifica la gravedad del conflicto de conciencia al que se empuja a la menor en el caso contrario. El Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones que el derecho a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el art. 16 CE no resulta por sí solo suficiente para eximir a los ciudadanos por motivos de conciencia del cumplimiento de deberes legalmente establecidos; ello

llevaría implícito un riesgo inadmisible de relativización de los mandatos jurídicos. El hecho, sin embargo, de que lo que está en juego en este caso es un conflicto de conciencia de una menor (lo que hace entrar en la ponderación, como factor determinante, otro principio constitucional: el de protección de los menores, art. 39 CE) debe matizar, en mi opinión, esa afirmación para este caso.

En el ejemplo que se ha puesto antes uno de los niños marroquíes de la clase falta muchas veces al colegio. Su madre está enferma y tiene que ir con frecuencia al médico. Ella sólo habla su idioma y el chico la acompaña para poder rellenar los impresos necesarios, actuar de intérprete y comprar las medicinas en la farmacia. Junto a razones inmediatas como éstas, o análogas, la falta de asistencia al colegio por razones familiares puede responder, también, a motivos de fondo explicables por el diferente valor que en contextos culturales distintos al occidental se da al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Estado (la escolarización obligatoria) frente a las necesidades y deberes familiares.

El niño puede verse abocado a un conflicto de conciencia generado por la presión del colegio, que insiste en el deber de asistencia a clase, y, en sentido contrario, la de la familia, que acentúa el imperativo de prestar su ayuda en casa. Sucede que, a diferencia de supuestos anteriormente tratados, no hay aquí implicado, en principio, ningún derecho fundamental que pudiera entrar en conflicto con el deber de asistir a la escuela, y, por otra parte, se sitúan en primer plano los intereses del menor (art. 39 CE), que pueden verse seriamente perjudicados para el futuro del chico con los malos resultados obtenidos en el colegio a consecuencia de su falta de asistencia regular. El bien del menor aquí es un concepto que debe integrarse objetivamente conforme al orden de valores establecido en nuestro sistema constitucional, que se impone a la apreciación subjetiva de esos intereses que hagan los padres.

La solución del problema podrá encontrarse, en la mayor parte de los casos, a través de la comunicación directa de los profesores del colegio con los padres del niño, vías de actuación informal a las que, sin duda, habrá de recurrirse antes de la adopción de medidas coactivas. El ámbito escolar es uno de los sectores de la actividad administrativa en los que esas “formas de actuación informal” (si se

permite la paradójica expresión) son más frecuentes (y pueden ser más eficaces) que el acto de coacción administrativa (o de otro orden).

Por último, quiero aludir a otro problema que es el de la escolarización obligatoria de las niñas. Según los datos citados del Defensor del Pueblo en 2003, este es un problema real ya existente, porque ahí están las cifras que ponen de manifiesto que en la Enseñanza Secundaria hay más niños musulmanes que niñas.

Aquí se traspasan los límites de lo que el Estado debe tolerar o proteger como exigencia de los derechos fundamentales (muchas veces garantizadores, sobre todo, de ámbitos de autodeterminación de minorías). Como en el caso inmediatamente anterior, han de imponerse los intereses de la menor, cuya igualdad de oportunidades para su futuro se ve seriamente perjudicada por esta eventual decisión de la familia.

Una vez más, también aquí hay que destacar que se hace necesario tratar de facilitar el cumplimiento de los deberes mediante la oferta de soluciones que quepan en el marco constitucional antes de recurrir a las medidas coactivas, que deben emplearse, sin embargo, si fuera necesario. Pero es muy probable que la coacción, sin más, fracase. No se puede coger a nadie físicamente y llevarlo al colegio. Será necesario hablar con los padres, será necesario ofrecer soluciones que faciliten el cumplimiento voluntario. En este ámbito, la pura coacción —como se ejerce ésta a través de una condena penal, o como se ejerce para demoler un edificio construido ilegalmente en materia de urbanismo— no funciona.

Quiero terminar haciendo una referencia muy general a eso de lo que hoy tanto se oye hablar: la educación pluricultural en una sociedad abierta. ¿Qué es esto en concreto? Pues, a mi juicio, esto es algo por ahora indefinido cuyos contornos deben perfilarse progresivamente en el seno de una sociedad cada vez menos homogénea, pero que —por lo pronto— ya debe situarse entre dos extremos que no resultan admisibles. Educación pluricultural no puede significar asimilación uniformista a la cultura dominante, por un lado. Pero, por otro, tampoco puede significar la aceptación como válidas y en pie de igualdad de propuestas ético-culturales alternativas que relativicen nuestro sistema constitucional de valores. Concluyo con una

cita al respecto de Miquel Siguan⁴: “La educación pluricultural no se monta sobre la indiferencia ética sino todo lo contrario, sobre la afirmación de unos principios universales que conceden derechos a todos los hombres y a todas las culturas, pero que imponen también responsabilidades que hacen posible el respeto y la colaboración mutuas”.

⁴ *La escuela y los inmigrantes*. Barcelona, 1998 p. 145.

III

MODELOS EUROPEOS PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Formas de inclusión: de la igualdad de oportunidades educativas a una educación eficaz y eficiente¹

ROBERT COWEN
*Instituto de Educación
Universidad de Londres*

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, en términos de “inclusión”, el Reino Unido es uno de los países del noroeste de Europa más desiguales desde el punto de vista socioeconómico. Y ello a pesar de que en 1945 figuró entre los primeros que intentaron crear un “Estado del bienestar” encaminado a reducir las desigualdades socioeconómicas más extremas.

La pregunta surge inevitable: ¿qué ha ocurrido? O, por utilizar un lenguaje algo más complejo y con un mayor nivel de dificultad: ¿de qué modo lo ocurrido —sea lo que sea— se puede interpretar en términos de integración e identidad social, comunidad y cohesión?; ¿qué es lo que, a pesar de todo un programa de políticas, planes y acción educativa, ha influido sobre la situación del país hasta dar lugar a tamaña contradicción?

Es esta una cuestión compleja que, antes de ser abordada, requiere la clarificación de un aspecto esencial: ¿son hoy en día

¹ Me gustaría expresar mi agradecimiento a la Fundación Heiwa Nakajima (Japón) por la oportunidad que me ha brindado de reunir el material necesario para este estudio sin las muchas distracciones que suelen dificultar mi trabajo en Londres. El privilegio de trabajar sin interrupciones me ha resultado de inestimable valor.

mayores las desigualdades y más pronunciados los perfiles de exclusión e inclusión social? Al fin y al cabo, Gran Bretaña es un país lo suficientemente rico para contar con una sólida moneda nacional dentro del mercado internacional; para que el número de coches que circulan por las calles de sus principales ciudades se haya convertido en un problema; para disponer de un mercado inmobiliario con precios más elevados que los del resto de países de la Europa Occidental; lo suficientemente rico para poder ampliar su sistema de guarderías y, al mismo tiempo, permitirse mantener un Ejército en situación de combate en al menos dos países extranjeros sin verse obligado por eso a racionar los alimentos o el petróleo.

A pesar de ello, los datos referidos a la desigualdad y la exclusión sociales son llamativos. En cuanto a la retribución económica que perciben, las mujeres siguen sin salir muy bien paradas; en los barrios más deprimidos la desorganización social es un claro motivo de preocupación para la Administración y aumentan las malas conductas que cabe interpretar como manifestaciones de cierto sentimiento de exclusión —una forma eufemística de aludir a la actitud mostrada en el extranjero por algunos hinchas del fútbol británico—; los inmigrantes (y su sentimiento de exclusión e inclusión) continúan constituyendo un asunto político de la máxima urgencia, y la pobreza aumenta al mismo ritmo que crece la concentración de la riqueza.

Por hablar de datos concretos: en el caso de las mujeres, éstas siguen cobrando el 80% del salario que los hombres perciben por el mismo trabajo, y ello a pesar de que la discriminación laboral está prohibida, y a pesar de que en la escuela las niñas obtienen mejores resultados (Arnot, David y Weiner, 1996). Otro ejemplo: la desintegración de algunas zonas socialmente desfavorecidas (tales como los barrios céntricos) es tan acusada que ha sido necesaria la creación de dispositivos administrativos y legales (leyes parentales y leyes para la prevención de conductas antisociales) que actúen como nuevas formas de control. Las primeras exigen que los padres se responsabilicen legalmente de los actos cometidos por sus hijos, y las segundas crean restricciones a la libertad de los chicos —sobre todo adolescentes— cuando de forma reiterada observan una conducta inadecuada en lugares públicos. Otro ejemplo más: los flujos migratorios han contribuido a complicar aún más la inclusión social. Aunque en

1945 Gran Bretaña ya era una sociedad plural (compuesta por ingleses, galeses, escoceses, norirlandeses y demás emigrantes llegados de Europa a lo largo de la Historia), desde entonces se han continuado recibiendo nuevos flujos migratorios procedentes del Caribe, del subcontinente indio y, más recientemente, de algunas regiones de la Unión Europea. Y ello ha planteado serias dificultades no sólo con respecto al éxito educativo de algunos grupos de inmigrantes, sino también en relación con la violencia étnica, que en algunas ciudades se ha prolongado durante años desde los disturbios raciales de Notting Hill de 1958 (época en la que yo cursaba Ciencias Políticas y Económicas en la London School). Los disturbios desencadenados en Brixton, por su parte, dieron lugar a la consiguiente acusación de practicar una política racista, y la revuelta fue de tal magnitud que se encargó la elaboración del Informe Scarman para investigar unos sucesos claramente conectados con la exclusión económica y social por motivos de raza, así como con la línea política imperante en la zona. Últimamente también se han producido disturbios en ciudades pequeñas del Norte, víctimas del declive industrial y la mezcla racial (Ministerio del Interior, 2002; Jordan y Duvell, 2003). Otro ejemplo: antes de 1979, de acuerdo con las cifras y la terminología oficiales, y por seguir una larga tradición de “aritmética social”, cerca del 10% de los hogares vivían —según clasificación oficial— en condiciones de pobreza. Hoy las cifras oficiales ascienden a más del doble. Aproximadamente una tercera parte de los niños viven en lo que oficialmente se considera “pobreza”, y a menudo en familias monoparentales. Un desempleo prolongado y la falta de medios económicos han incrementado las rupturas familiares, con un tercio de matrimonios que desembocan en divorcio (Ministerio del Interior, 1998). A los problemas derivados de la pobreza no les resulta de mucha ayuda que el Reino Unido presente el índice más alto de Europa en embarazos y madres adolescentes (Unidad de Exclusión Social, 1999). En contraste con todo esto, en la última década del siglo pasado ha aumentado la concentración de riqueza entre el 10% de la población más favorecida (Hills, Le Grand y Pichaud, 2002; Pearce y Paxton, 2005; Fabian Commission, 2006).

¿Qué es, pues, lo que se deduce de todo ello? Que en la Gran Bretaña actual existen importantes fallos de exclusión social y que la

primera tarea consiste en reflexionar acerca del sorprendente incremento de los patrones de desigualdad durante el último cuarto de siglo pasado.

En este trabajo nos proponemos estudiar los modelos de dos corrientes ideológicas y sus consecuencias sociales sobre Inglaterra, poniendo el énfasis en la definición de lo que es una “buena sociedad” y un “buen sistema educativo”. El estudio está centrado en los dos momentos de cambio político de mayor envergadura, en las reformas educativas relacionadas con dichos cambios y, por último, y con el fin de ilustrar el argumento principal de un modo algo distinto, ofreceremos un breve repaso del drástico cambio vivido por el sistema universitario —y sus evidentes implicaciones para las modalidades de inclusión— en el contexto de un cambio político decisivo.

Los cambios decisivos en la definición de una buena sociedad y una buena educación suelen ir marcados por hechos reformadores muy patentes —como leyes, decretos, etc.— y de carácter eminentemente público. No obstante, si bien la descripción de algunos de esos hechos reformadores constituye el núcleo de este trabajo, la línea argumental del mismo no está basado en la “reforma”.

De lo que se ocupa la línea argumental del presente estudio es de dos redefiniciones del poder social: su *localización y distribución* cambiantes y sus promesas de futuro, e intenta describir cómo el poder social se condensa y expresa en nuevos criterios, instituciones y procesos educativos, incluida la regulación de los modelos de enseñanza.

En sentido más amplio, la tesis de este trabajo es la de que cada cierto tiempo la naturaleza del Estado y de la sociedad se somete a revisión y se redefinen los principios de legitimidad y dominio, y de identidad y comunidad, así como los criterios en torno a las fuentes que generan bienestar. Una de esas formulaciones (de consecuencias decisivas para la felicidad y las experiencias educativas de una generación) ha sido la de que es necesario “aprender de obreros, soldados y campesinos”. Otra, de consecuencias igualmente drásticas, ha sido la tristemente célebre afirmación de la señora Thatcher de que “la sociedad no existe”. Uno y otro aforismo condensan y expresan las principales corrientes del poder social, la naturaleza de la comunidad y el papel de la educación. El ejemplo de la China de Mao es

de sobra conocido. Menos conocidos son los cambios aparentemente más sutiles producidos en el Reino Unido de nuestros días, pero en muchos aspectos resultan aún más sorprendentes, ya que han tenido lugar en una sociedad democrática con unos principios políticos sobre la naturaleza de la comunidad y lo que se considera una buena educación.

El tema principal de este trabajo consiste, pues, en la descripción de las principales corrientes existentes en Inglaterra (que es el país del que se me ha pedido que me ocupe). Como contrapunto, intentaremos demostrar de qué modo estos nuevos patrones sociales han redefinido por dos veces los modelos y las bases del sistema educativo (inglés), con claras consecuencias sobre las nociones de inclusión, comunidad y formación de la identidad. A continuación se profundizará en el análisis destacando los notables cambios vividos por la cultura y las universidades inglesas. Por último, procuraremos resumir las repercusiones de este tema en lo que se refiere a las presiones del poder social y político sobre los modelos educativos ingleses. La conclusión no es demasiado halagüeña, aun cuando se advierta un leve optimismo ligado a algunas novedades recientes.

DOS GUERRAS²

Uno de los errores más lamentables cometidos por el electorado de una democracia política estable fue el veredicto de los votantes que llevó a apartar a Winston S. Churchill del liderazgo político del Reino Unido en las elecciones de la posguerra. Las elecciones generales de 1945 sorprendieron a muchos de los votantes prestando servicio militar en el extranjero. La guerra entablada contra el poder extranjero no había sido fácil de ganar. Las primeras políticas contemporizadoras emprendidas por parte de la élite política y social británica y la ira acumulada a causa de las barreras sociales que dividían a la sociedad británica antes de la guerra —junto a la sensación

² La bibliografía en torno a “1945” y “1979” es abundantísima y son muchos los autores de los que me he valido para entender mejor uno y otro periodo. En particular recomiendo prácticamente todo cuanto ha escrito Denis Lawton sobre ambas etapas, así como las obras de Stuart Hall y Stephen Ball.

de haber logrado por fin una unidad de propósito en un combate histórico y decisivo— influyeron sobre los resultados electorales, a todo lo cual venía a añadirse una pregunta evidente: ¿para qué había servido la guerra sino para derrotar al fascismo en general y al nazismo en particular?

Simbólicamente (y Winston Churchill era el símbolo), desde un punto de vista práctico, las elecciones generales de 1945 representaron el rechazo de muchos de los principios prebélicos acerca de la naturaleza de lo que era una buena sociedad y de lo que se consideraba una democracia correcta. Las elecciones ofrecieron la imagen de una Gran Bretaña sin clases y caracterizada por el igualitarismo económico, el incremento de la igualdad social y la creación de nuevas oportunidades para todos con el fin de contribuir a la construcción de la sociedad humana.

El programa incluía algunas nociones visionarias sobre las oportunidades educativas en las nuevas instituciones, definidas por ideas también nuevas respecto al talento y la justicia social (resulta paradójico que el proyecto del nuevo sistema educativo fuese elaborado por un comité parlamentario con representación de todos los partidos y presidido por Butler, miembro del Partido Conservador). Dicho programa educativo fue asimilado por lo que se acabó conociendo como “Estado del bienestar”: una nueva Gran Bretaña caracterizada por un amplio abanico de reformas que incluían la nacionalización de los “pesos pesados de la economía” tales como las minas de carbón, la industria del hierro y el acero, las compañías de gas y electricidad y los ferrocarriles. Entre las reformas sociales figuraban un sistema sanitario gratuito y mayores ayudas a las familias por parte del Estado con el fin de garantizar unos niveles mínimos de protección a la infancia. El ambicioso programa de posguerra relativo al sector de la construcción aseguraba una vivienda básica para todos e incluía en caso necesario subsidios públicos para sufragar los gastos de alquiler de la unidad familiar. Por otra parte, se conservó el modelo de racionamiento de tiempos de guerra con que garantizar (a través de un mecanismo que no fuera el de los precios) la distribución de los bienes de primera necesidad entre todos los ciudadanos. Al mismo tiempo se intensificaron los esfuerzos dirigidos a la reconstrucción de una economía hecha pedazos a través de un

detallado programa económico vigilado por el Estado que incluía el control de las operaciones con divisas extranjeras. Asimismo, se introdujeron importantes cambios en el sistema tributario: entre otros, la creación de un elevado impuesto de sucesiones y de otros impuestos que gravaban las rentas percibidas por encima de un determinado tramo; todo ello encaminado a la redistribución de la riqueza a nivel nacional.

Evidentemente, toda esta serie de reformas llevaba años gestándose, no sólo en el seno de la Sociedad Fabiana, sino también dentro de un nuevo partido político nacido con el cambio de siglo: el Partido Laborista. Durante buena parte de la primera mitad del siglo XX se originó una corriente de pensamiento creativo de tendencias de izquierda ligada a nombres como Sidney y Beatrice Webb y George Bernard Shaw, y más tarde a algunos profesores (R. H. Tawney y Harold Laski) de la London School de Ciencias Políticas y Económicas; una corriente que contaba con el importante bagaje de los movimientos socialistas y marxistas de la Europa Continental. Respecto a la URSS, sin embargo, la política británica de izquierdas fue con frecuencia un tanto ambigua.

Así pues, la puesta en práctica de esta visión del socialismo bastante inglesa fue en parte labor de los intelectuales, pero también de los burócratas y de políticos carismáticos como Attlee (primer ministro durante la posguerra) o William Beveridge, político liberal que dirigió la London School de Ciencias Políticas y Económicas y cuya idea de una Gran Bretaña libre de los males de “la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el paro” quedó encarnada en el Informe de 1942, el cual colaboró a la forja de la reconstrucción británica al finalizar la guerra. El Informe Beveridge llevó a la creación, en 1948, del Servicio Nacional de Salud y contribuyó a consolidar el sentimiento de que la práctica política era algo posible y de que un Estado civilizado se ocuparía de proporcionar a los ciudadanos una atención básica “desde la cuna hasta la tumba”.

La suma de las reformas de 1944 y 1945, de los resultados electorales y de los esfuerzos del recién elegido Partido Laborista por redefinir la naturaleza de la economía y de la sociedad, y la inclusión social y la “comunidad” británicas, constituyó un intento de redefinir también la estructura de clases del país. El papel que el

Estado británico jugó en todo ello se basó —como ya hemos señalado antes— en incrementar su intervención sobre la economía, sobre la salud y el bienestar y sobre las prestaciones educativas.

La Ley de Educación de 1944 hacía hincapié en una educación obligatoria y gratuita y en la ampliación de la educación secundaria para todos. La edad de abandonar la escuela se fijó en los 15 años (antes de la guerra, por el contrario, sólo una quinta parte de los muchachos continuaba estudiando una vez cumplidos los 14, la edad mínima a la que la ley permitía dejar de estudiar).

En general, la redefinición de la educación a nivel nacional contenida en la ley implicaba la descentralización: eran las autoridades educativas locales las encargadas de facilitar a los niños mayores de 15 años una educación que proporcionara “la instrucción y preparación adecuadas a la edad, capacidad y aptitudes de cada uno”.

De estas exigencias se derivaban importantes retos. Uno de ellos era la clase de escuela secundaria en la que impartir esa educación. En líneas generales, el sistema tripartito ideado seguía las indicaciones del Informe Norwood (un informe elaborado durante la guerra —1943— que debía su nombre a Cyril Norwood, célebre director de dos de los colegios privados más renombrados de Inglaterra). Dicho informe sugería la creación de los centros de enseñanza de secundaria conocidos como *grammar school*, para chicos que eran elegidos sobre la base de sus informes escolares y sometidos a varios test de inteligencia a los 11 años (escuelas a las que, más adelante, asistiría cerca del 20% de los alumnos en edad secundaria). Los otros dos tipos de escuela secundaria propuestos fueron las *technical school*, que reunían un 5% de la población comprendida en el rango de edad mencionado, y las *modern school*, a las que asistía el restante 70% de la población (había también algunos chicos que cursaban estudios en los pequeños —pero socialmente relevantes— colegios privados o en aquellos en los que se profesaba determinada confesión religiosa, como era el caso de los colegios judíos y católicos de aquella época).

El otro desafío era el del currículo, sobre el cual no se postulaba control alguno por parte del Gobierno central. El informe Norwood defendía un conjunto de modelos curriculares acordes con los distintos tipos de habilidades que por entonces se les suponía a los

chicos: algo así como una teoría práctica de justicia educativa por la que se intentaba adaptar el currículo a los alumnos. Las *grammar school*, de muchos de cuyos estudiantes se esperaba que cursaran estudios universitarios, ofrecían un currículo muy parecido a los currículos europeos de enseñanza secundaria, compuestos por asignaturas como matemáticas, ciencias naturales, latín, griego y lenguas modernas. Las *technical school* impartían una enseñanza generalista orientada hacia la industria y negocios locales (el dibujo técnico, por ejemplo), y las *modern school*, por su parte, respondían a la idea de Norwood de impartir un currículo capaz de servir de puente hacia las otras dos clases de escuelas, aunque en realidad acabaron enseñando “ciencias” —y no asignaturas individuales como Física, Química o Biología—; carpintería y otros oficios, en lugar de Dibujo técnico, y Aritmética y Cálculo en vez de Geometría o Álgebra.

Era natural que existieran diferencias entre el Informe Norwood, redactado en 1943, y las prácticas educativas de la realidad de posguerra. De hecho, inmediatamente después de finalizado el conflicto armado, no fue tarea fácil crear escuelas secundarias suficientes. Y, en la práctica, fue surgiendo de modo gradual un “movimiento de escuela comprensiva” que ponía el énfasis en la supresión de los test de inteligencia Quotient, que se habían convertido en el método de selección habitual practicado en los diferentes tipos de escuela a partir de los 11 años. Una vez constatadas las deficiencias de dichos test, el movimiento alternativo de escuela comprensiva insistía en la necesidad de integrar a todos los niños en escuelas de barrio locales.

No se puede culpar a Cyril Norwood de todos los problemas y cambios surgidos. Una relectura de su Informe revela la flexibilidad de su propuesta a la hora de retrasar la elección final sobre las oportunidades educativas de los chicos, así como sus dudas y su cautela en relación con la utilidad de los test para determinar la futura escuela de cada alumno. En realidad, el objetivo del Informe lo constituyen ante todo los propios alumnos y sus necesidades educativas de acuerdo con determinado conjunto de aptitudes. Además, el Informe muestra su firme convicción de que el núcleo y el propósito del nuevo sistema educativo exige dotarlo de la suficiente flexibilidad para adecuarse a las necesidades educativas individuales y preparar

a los alumnos a lo largo del proceso educativo —lenta y gradualmente— para los futuros roles específicos como adultos. No deja de ser curiosa la propuesta de que en el paso de la escuela a la Universidad los alumnos presten seis meses de servicio a la comunidad.

Así pues, la idea sustantiva durante este periodo —que se prolongó hasta bien entrados los setenta— fue la necesidad de lograr la igualdad de oportunidades educativas. Dicha concepción buscaba ante todo el interés de los niños, y en especial de las escuelas de primaria, junto a un fuerte compromiso ideológico con la infancia, con su individualidad y con su desarrollo espiritual, social y moral, que abarcaba hasta el nivel de secundaria. La principal línea política emprendida entre 1945 y 1975 —así como buena parte de la investigación llevada a cabo en las Universidades— se centró en los obstáculos que se oponían al logro de esa igualdad de oportunidades: ¿qué era lo que obstruía su consecución práctica?

En un primer momento, y a lo largo de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, entre esos obstáculos se incluyeron la falta de edificios suficientes y la escasez de profesorado. Más adelante, en un número significativo de niños comenzaron a hacerse patentes de forma gradual los errores en la adjudicación de escuela a partir de los resultados de los test realizados cumplidos los 11 años, así como los pobres resultados escolares que en aquel sistema educativo obtenían determinados grupos sociales: niñas, hijos de la clase trabajadora e inmigrantes, con residencia todos ellos en los barrios más desfavorecidos.

Cada uno de estos obstáculos recibió la correspondiente atención política, incluido un ingente esfuerzo por incrementar el profesorado mediante la ampliación de las instituciones dedicadas a la formación de profesores, a los cuales desde principios de los sesenta se les comenzó a preparar para atender las necesidades de los inmigrantes. Naturalmente, con el tiempo fueron cambiando los centros de interés político; así, el emergente movimiento feminista no sólo prestó atención al éxito educativo de las niñas, sino también a los clichés de los diferentes papeles que, de acuerdo con el sexo, atribuían los libros de texto. El patrón de inmigración se fue trasladando desde el Caribe al subcontinente indio, con una disminución de los problemas motivados por la diferencia de lengua materna. De ahí

la dificultad de adecuar los objetivos políticos y de acción educativa a un mundo en tan rápida transformación. Afortunadamente, la calidad de las nuevas teorías educativas en relación con los obstáculos a la igualdad de oportunidades se vio incrementada —en buena medida— gracias al brillante trabajo de Basil Bernstein acerca de los códigos del lenguaje, los rituales escolares y las formas de conocimiento educativo.

Sin embargo, el avance gradual en la consecución de la igualdad de oportunidades educativas se vio interrumpido por un contexto en el que —al menos en sentido metafórico— estallaba una nueva guerra.

Hacia 1978, una Gran Bretaña víctima de la crisis comenzó a adentrarse en una situación de ingobernabilidad. Y no sólo vio cómo se debilitaba su rendimiento económico en el ámbito internacional, también la política y la economía domésticas se paralizaron en medio de varias huelgas inesperadas, una pobre gestión de la industria y la empresa y algunos Gobiernos inestables (como los de Wilson o Heath) apoyados en exiguas mayorías, todo lo cual vino a sumarse al lento ritmo de una situación estancada. Desde el punto de vista mediático, la crisis se concretó en dos aspectos: una inflación anual de cerca del 25% y unas calles en las que se acumulaba la basura a causa de la huelga de los empleados municipales. En tales circunstancias, el Gobierno laborista de James Callahan, que —como la mayoría de los Gobiernos laboristas de buena parte del siglo XX— confiaba en el apoyo de los sindicatos, ofreció una imagen de total ineficacia. Y en las elecciones generales de 1979 Margaret Thatcher obtenía una aplastante victoria política, tras la cual formó un Gobierno conservador decidido a preparar la llegada del siglo XXI rescatando algunos criterios más propios del XIX.

Lo que sustentaba la política del nuevo Gobierno era evidente: un Estado pequeño, una economía de mercado caracterizada por el *laissez-faire* y una sociedad configurada en torno a palabras clave como competitividad, elección del cliente, diversidad de oferta y responsabilidad individual. La principal forma adoptada por el discurso persuasivo fue la de un país en crisis: una crisis que muy pronto se vería incrementada por la competitividad de la economía internacional. Sólo las leyes de mercado serían capaces de evitar el desastre.

Las consecuencias inmediatas de la victoria electoral son bien conocidas, entre otras, el publicitado conflicto con el principal sindicato minero, que se saldó con la victoria del Gobierno y del que se derivaron nuevas leyes, las cuales antes de convocar una huelga exigían las papeletas de todos los miembros del sindicato —una forma de evitar las huelgas salvajes—. Se impusieron la financiación básica y una disciplina mercantil regidas por el empleo de las tasas de interés, las claras muestras de aceptación política del creciente índice de desempleo y la denegación de subsidios estatales a las empresas en apuros. Así fue como se dejaron morir las formas de producción industrial tradicionales, sobre todo en el norte del país: la industria minera, por ejemplo, comenzó a desaparecer y comunidades enteras se quedaron únicamente con el recuerdo de lo que había sido su identidad. Otros pesos pesados de la economía —ferrocarriles e industrias siderúrgicas, compañías de gas y electricidad, etc.— se vendieron al sector privado y buena parte del servicio postal y telefónico quedó en manos de la competencia. Aquél era un nuevo tipo de conservadurismo: el de la clase formada por los “nuevos ricos” que venían a sustituir a aristócratas y terratenientes. Los principios mercantiles y comerciales por los que se regía el nuevo Gobierno llevaron a Macmillan —ex primer ministro conservador y diputado por una circunscripción eminentemente industrial— a acusar a Thatcher de “vender la plata de la familia”.

Esta fue la primera fase de una lucha que, en general, contaba con las simpatías políticas de los profesionales de la clase media y de muchos trabajadores a quienes el comportamiento de los principales líderes sindicales les parecía peligrosamente izquierdista y, desde el punto de vista económico, irresponsable. Sin embargo, la trayectoria que adquirió aquella reforma general acabó afectando también a los propios profesionales y al sistema burocrático en que se desenvolvían, especialmente los médicos y el Servicio Nacional de Salud, así como el sector educativo (incluidos los docentes de los sistemas universitarios y de la formación del profesorado).

Después de algunos experimentos llevados a cabo durante aquella década, la legislación comenzó a redefinir el sistema educativo a través de unas reformas que eran una curiosa mezcla de “centralización” y “descentralización”. Se trataba de construir un sistema

educativo dotado de una estructura de mercado legitimado por la idea de una educación eficaz y eficiente, capaz de permitir a Gran Bretaña —este era el argumento ideológico— competir en un mundo globalizado caracterizado por una “economía del conocimiento”, y competir con Estados Unidos, la Unión Europea y el este asiático (reunido —así se pensaba por entonces— en torno a Japón). Términos antiguos como centralización y descentralización habían dejado de funcionar, y era precisamente esa *mezcla* de centralización y descentralización lo que permitía la creación de instituciones educativas con estructura de mercado. Este era el proceso que se quería poner en marcha.

Por lo que se refiere a los colegios, aparte de crear un currículo nacional y de someter a examen —también a nivel nacional— a todos los alumnos de 7, 11 y 14 años, comenzó a ponerse en práctica el concepto de “gestión local de la escuela”, que implicaba la retirada de las atribuciones conferidas a las autoridades educativas para delegarlas en los propios colegios, cuyos resultados eran medidos a nivel nacional. En Inglaterra (pero no en Escocia) los inspectores de Su Majestad, un cuerpo de especialistas con amplia experiencia que trabajaba a tiempo completo para el Gobierno, al que también asesoraba, fueron sustituidos por los trámites burocráticos de la Oficina para Estándares Educativos (OFSTED), encargada (como toda burocracia) de valorar los resultados, juzgar las escuelas y cargar con más trabajo y papeleo los hombros de los profesores. De este modo las escuelas eran clasificadas dentro de un *ranking* —elaborado de acuerdo con los resultados de los exámenes y las inspecciones de la OFSTED— que podían consultar en la web los padres y posibles clientes de esos colegios. Cada vez era más frecuente que los directores ocuparan su cargo no por ser los mejores profesores del colegio, sino por haber realizado algún curso para formación de directivos.

Entre los motivos que llevaron a limitar de forma deliberada el control de las autoridades locales no fueron los de menor importancia los frecuentes desacuerdos surgidos en relación con los fondos educativos entre unos municipios de clara tendencia izquierdista y un Gobierno central orientado a la derecha. En algunas zonas los colegios tenían la posibilidad de desvincularse de las autoridades locales y elegir ser financiados y controlados desde Londres. La evaluación

del profesorado y de sus resultados se hizo obligatoria y su preparación pasó a ser responsabilidad de la Agencia de Formación del Profesorado, más dependiente del Gobierno que de la Universidad. Hoy día la formación del profesorado está tan ligada a los colegios y a las “destrezas” relativamente rutinarias que implica la docencia en el día a día que es difícil ver hasta qué punto los profesores más jóvenes reciben la instrucción necesaria para desempeñar una profesión de tanta importancia. Asimismo, se promovió la creación de nuevos tipos de escuelas, como los City Technical College (escuelas técnicas) y las academias especializadas (similares a las “magnet school”) y se produjo una importante expansión de la enseñanza técnico-vocacional, con un énfasis creciente en la educación post-16 como parte de lo que se denominaba trabajo cualificado.

Aunque el capítulo de las Universidades lo abordaremos en otro momento y desde una perspectiva distinta, sólo querría apuntar que también éstas fueron remodeladas mediante agencias nacionales de control estatal y convertidas en unidades de un sistema competitivo evaluable de acuerdo con los resultados y clasificadas —como si de equipos de fútbol se tratara— dentro de un *ranking*. Los potenciales de “movilidad laboral” y “personal eficiente” de las Universidades se fomentaron con la eliminación de los contratos a profesores universitarios a partir de la Ley de Reforma de la Educación de 1988 (la misma que introdujo la mayor parte de las reformas mencionadas hasta ahora).

En definitiva, los resultados de las elecciones generales de 1979, las luchas sociales que siguieron a éstas —y que en 1980 dieron pie a la célebre frase pronunciada por Margaret Thatcher, “La dama no se echa atrás”— y las reformas de los ochenta —que supusieron un ingente esfuerzo por redefinir la naturaleza de la economía y la sociedad británicas— no fueron sino un intento de redefinir la estructura de clases —y las actitudes— del país. Se estaba intentando hacer una revolución cultural a través de la cual, de manera ostensible y con un cariz ideológico, se disminuía el papel intervencionista del Estado en la economía, en la salud y el bienestar de los ciudadanos, y en las prestaciones educativas.

Puntualicemos, no obstante, que el Estado británico ideó, de acuerdo con una filosofía y un estilo determinados, algunas reglas

capaces de definir, evaluar y recompensar los “resultados” de otros en temas como la salud, el bienestar y la educación.

Pero lo que también resulta evidente es que después de 1979 se propuso un modelo distinto de sistema educativo basado en una ideología marcadamente conservadora desarrollada mientras el Partido Conservador aún no ostentaba el poder: una ideología muy distinta a la del Estado del bienestar y al sistema educativo que, asociado a él, pusieron en marcha las reformas de 1945.

Las diferencias entre uno y otro proyecto educativo son patentes y tal vez no sea necesario repetir las aquí, pero quizá sí valga la pena extraer de todo lo anterior el modo en que uno y otro discurso se relacionaban con conceptos tales como comunidad, identidad, inclusión y visión de futuro.

El eje central del proyecto de 1945 consistía en la idea de un sistema de gobierno de posguerra capaz de crear una comunidad: la comunidad más igualitaria de toda la historia del Reino Unido. El proyecto incluía la integración de los desfavorecidos —objeto de buena parte de la “aritmética social” dedicada a investigar la magnitud del problema en el siglo XIX, y de la cual la obra de Charles Dickens es un buen exponente— en la ciudadanía económica y política. Sin embargo, dicho proyecto no se limitaba a lo económico, a pesar de que uno de sus objetivos más explícitos era el pleno empleo, y a la existencia de un agudo sentido de la necesidad distribuir la riqueza de un modo más igualitario.

Era esta una visión básicamente humanista —en el sentido de que se centraba en el hombre— con plena confianza en las posibilidades de la ciencia social para dirigir las políticas encaminadas a la creación de un “Estado del bienestar”; una visión de un “demos” sano e instruido que formaba parte de una sociedad cada vez más intencionadamente democrática y menos influida por las clases sociales, y quizá más generosa que cualquier otra versión de la sociedad británica moderna de los siglos XIX y XX. Resuena aquí el eco de ese lema de “la mayor felicidad posible para el mayor número de gente posible”, unido al de la eliminación de los cinco grandes males de “la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el paro” (“si la guerra se origina en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde han de levantarse las defensas para la paz”)

dentro de un orden político internacional marcado antes por un sentimiento de “comunidad” que de imperio.

El eje central del proyecto de 1979, por el contrario, y de su posterior desarrollo, era una visión ética expresada principalmente como una perspectiva económica de la competitividad y el éxito —o el fracaso— individual y nacional. El problema político estaba en desencadenar esa competitividad y eliminar los obstáculos que se opusieran a ella: unos obstáculos encarnados en los criterios culturales existentes, en las instituciones (sobre todo en la burocracia y en las oligarquías de profesionales) y en unos esquemas de clase obsoletos y poco adecuados.

Era esta una visión más sombría —y teñida de darwinismo social— del modo de supervivencia de naciones e individuos que incluía a todos, y los incluía a todos porque todos tenían “derecho” —entre otros, el derecho a la educación y a las destrezas lingüísticas y matemáticas creadas por ella— a ser incluidos en la competencia. Una competencia enmarcada por las fuerzas del mercado y en la que el poder de las exasperantes formas locales de la democracia (tales como las autoridades educativas locales) tendía a reducirse drásticamente. Las iglesias, las familias y los clubes de golf y de *bridge* no interesaban al Gobierno. Sin embargo, la competencia laboral, la creación de sistemas de formación, una boyante economía basada en una fuerza de trabajo convenientemente formada...: tales eran las identidades y las principales formas de inclusión definidas dentro de un discurso de globalización económica, economía del conocimiento, elección y diversidad, “clientes” y “calidad”.

Desde el punto de vista estratégico, el problema que se le planteaba al Gobierno era cómo garantizar la supervivencia económica del país; la felicidad residía en el éxito conseguido a nivel nacional y dentro de una economía internacional y un mundo político muy competitivos. Desde el punto de vista táctico, el problema estribaba en cómo diseñar “mercados” interiores en los que todas las instituciones —incluidas las educativas— fueran eficaces y eficientes.

Cuando trasladamos el problema que se le planteaba al Gobierno a la reforma de las Universidades inglesas, es posible ver con mucha más nitidez las nuevas identidades de inclusión a través de la competencia y las nuevas formas de control. El capítulo siguiente

describe minuciosamente las relaciones pedagógicas y las definiciones de un buen conocimiento de los sistemas educativos y ofrece un tratamiento más amplio de las nociones de comunidad, identidad e inclusión (y felicidad) que el planteado hasta el momento.

UNIVERSIDADES E IDENTIDADES: LO ANTIGUO Y LO NUEVO

Tradicionalmente, la Universidad inglesa siempre ha hecho hincapié en su independencia respecto del Gobierno y, en tanto que comunidad, forma parte esencial de la sociedad civil, aunque los lazos que la unan a la política y al sistema económico sean muy débiles. Durante la mayor parte del siglo XX esta independencia del sistema universitario se mantuvo muy bien afianzada y, mientras existió el University Grants Committee (Departamento de Financiación de las Universidades), logró distanciarse bastante de la influencia directa de los políticos, ya que, a pesar de recibir fondos estatales, el UGC actuaba como un sistema independiente que evitaba que el Estado —el Gobierno— interfiriera en la actividad universitaria.

La seguridad del sistema universitario venía dada en parte por el marco político y cultural del ideal universitario diseñado por John Henry Newman. En la obra de Newman (como en la de Locke) la formación universitaria de los jóvenes consiste en algo más que en el dominio de ciertos conocimientos transmitidos mediante “instrucción” (los objetivos educativos de Locke eran “la virtud, la sabiduría, la cortesía y, en último lugar, ciertos conocimientos”). Y, en opinión de Newman, la creación de un entorno intelectual y cultural determinado es más importante que el simple logro de un nivel de éxito académico concreto. Las relaciones pedagógicas definidas por la idea de la enseñanza universitaria de Newman se encarnaron en el modelo de tutoría del Oxbridge College, cuyo propósito consistía en “crear no un libro, sino una persona” a través de la educación liberal (Newman, 1896).

En torno a las décadas de los setenta y los ochenta, el Gobierno británico —movido en buena medida por la presión de la competencia económica “global” de aquellos tiempos, lo que en la práctica se traducía en la superioridad de las producciones industriales alemanas y norteamericanas respecto de la británica— se dedicó a

alentar la creación de Universidades en las ciudades industriales del norte del país. Entre 1870 y 1898 en ciudades como Birmingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Nottingham y Sheffield se abrieron *colleges* universitarios, la mayoría de los cuales acabaron convirtiéndose en Universidades. Y entre 1902 y 1922 Hull, Exeter, Leicester y Southampton obtuvieron autorización para conceder títulos universitarios.

En otras palabras, aunque es cierto que el sistema vivió cierta expansión, en torno a 1938 la Universidad todavía absorbía únicamente al 5% de la población incluida en el rango de edad; el sistema tutorial seguía existiendo, y, en general, las universidades no tenían demasiado interés en aplicar las ciencias y las tecnologías a la economía, ni en trabajar en estrecha colaboración con la industria.

No obstante, las importantes tensiones internacionales del periodo de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial —que, además de involucrar a buena parte del globo, puso el talento tecnológico y científico al servicio de fines bélicos— significaron la disolución de esa visión de la educación defendida por Newman (Rothblatt, 1997). La Guerra Fría y las dificultades de la posguerra nacidas de una economía hecha pedazos trajeron consigo en la Enseñanza Superior un nuevo y constante empeño por unir ciencia y tecnología a la industria y la economía —tema este que se contaba entre los que con más frecuencia abordaban los informes gubernamentales británicos una vez concluida la guerra—.

En cualquier caso, aún seguían siendo muchas las sospechas culturales acerca de la pertinencia de las relaciones entre las Universidades y el conocimiento aplicado, el comercio y la industria (y el Estado). Y fueron esas sospechas las que hicieron que parte de la expansión del sistema educativo británico de enseñanza superior ocurrida en los sesenta y setenta sólo afectara a cierto tipo de escuelas: las de Formación del Profesorado, las Técnicas, las Politécnicas y las posteriores Escuelas de Tecnología Avanzada.

Este modelo comenzó a desmoronarse en la década de los setenta para, a finales de los ochenta y principios de los noventa, acabar definitivamente hecho pedazos. A él le siguió la creación de nuevas formas de gestión universitaria y una repentina y vasta ampliación del número de instituciones autorizadas a darse a sí mismas el

nombre de “Universidades”: a principios de los noventa se había pasado de la noche a la mañana de cerca de 45 a prácticamente el doble. En ese proceso fueron apareciendo nuevas formas de control y gestión —y, con ellas, nuevas definiciones de identidad, comunidad y modalidades de inclusión—.

Como temas recurrentes de las distintas corrientes en relación con el control y la gestión universitarias se encuentran: la introducción de nociones de mercado en el sistema; un publicitado sistema de *ranking* universitario, y la pérdida del control que las Universidades ejercían sobre buena parte de su cultura académica. El proceso se vio acompañado por una disminución de la financiación estatal a los presupuestos universitarios (encarnada en la supresión del UGC). Y para la configuración de un “mercado” era imprescindible crear instituciones dedicadas a la supervisión de las universidades. El diseño del sistema completo requirió mucho tiempo y hasta la década de los noventa no se hizo claramente visible su potencial (Cowen, 1991; Clark, 1998; Docherty, 1994). La simplificación de los cursos de formación para investigadores y el proceso de reducción de los programas de doctorado se llevaron a cabo más tarde (Kyvik y Tvede, 1998; Cowen, 1997).

El resultado ha sido una Universidad inglesa “debilitada” a causa —entre otros motivos— del nacimiento de modelos de vigilancia panorámicos (Cowen, 1991; Harrison, 1996; Cowen, 1996). Una universidad debilitada es aquella cuyas actividades y procedimientos han de ser entendidos como una prolongación que atraviesa una serie de espacios políticos y sociales. En otras palabras, la Universidad ya no es un *locus* concreto en el cual se generan, dirigen y toman forma todas las actividades académicas. La metáfora que se adapta a ella no es la de una caja espacial rectangular, limitada por unas líneas dadas, sino una red: una red intrincada y sensible a distintas presiones; una red espacial en cuya sensibilidad se incluyen *como parte de la Universidad* las definiciones de calidad emitidas por agencias cuasi estatales encargadas de su supervisión.

Esta supervisión afecta al funcionamiento diario y detallado de las universidades inglesas. En el marco de una ideología de “control de calidad” (rebautizada más tarde como “garantía y mejora de la calidad”) existe una medición de la “buena investigación” y de sus

resultados en un proceso conocido hasta hace poco como Research Assessment Exercise (Ejercicio de Evaluación de la Investigación) y dirigido —en Inglaterra, ya que Escocia e Irlanda cuentan con su propio Comité— por el Higher Education Funding Council (Comité para la Financiación de la Educación Superior). Dentro de esa misma política de garantía y mejora de la calidad, existe también la evaluación de una “buena enseñanza” a cargo de la Agencia de Garantía de Calidad. Otra serie de agencias externas a la universidad como el Economic and Social Research Council (Comité para la Investigación Social y Económica) —y sus equivalentes para las ciencias naturales— han concretado unas “buenas prácticas” en la organización de la investigación que incluyen la supervisión de los candidatos al doctorado. Todas las Universidades del Reino Unido son evaluadas de acuerdo con estas detalladas definiciones de “calidad” creadas por las nuevas agencias para la gestión del sistema universitario. Estas definiciones —externas sólo de nombre— ya han sido incorporadas a nivel interno, de manera que en la “Universidad debilitada” las prácticas de control de calidad para la supervisión rutinaria de la labor pedagógica y de investigación son elaboradas y definidas por comités internos creados y dirigidos por miembros de las respectivas universidades; en la jerga profesional de los profesores, éstos cuentan con “rigurosos sistemas” de garantía dentro de su propia Universidad y se aplican a sí mismos dichas normas para evaluar sus propios resultados. En otras palabras, las universidades debilitadas han comenzado a gestionarse a sí mismas internamente para juzgarse de acuerdo con unas definiciones externas de lo que es la calidad. Los criterios de las “normas nacionales” (sobre la calidad de la investigación, del personal directivo, la supervisión de los doctorados, la tutoría y la elaboración de los libros de texto) se aplican a todas las Universidades y afectan a la totalidad de los profesores³.

³ Conviene señalar que las definiciones de “buena pedagogía” y “buena investigación” están sólo débilmente relacionadas con la calidad tal y como ésta sería entendida por un colectivo de intelectuales independientes y con capacidad de diálogo. Los libros de texto, por ejemplo, deben concretar sus objetivos y resultados de aprendizaje (para cada curso, para cada semestre y para cada grupo de alumnos) *en términos de adquisición de las habilidades requeridas*: una definición patética de la potencial creatividad dentro del proceso de enseñanza y aprendizaje —o de las

Como resultado de todo ello las Universidades inglesas no han caído en el “capitalismo académico” (Carnoy, 1994; Castells, 1994; Slaughter y Leslie, 1997), como cabría esperar de la ideología de crisis (y de soluciones a la crisis) de las tendencias políticas de 1979. En lugar de crear una corriente básica que redefina la naturaleza de la comunidad universitaria, de la identidad educativa, de las relaciones pedagógicas y de la naturaleza de un buen conocimiento, hemos adoptado una corriente de “directivismo”. Las normas inglesas para la supervisión de las Universidades ponen el énfasis en una formación eficaz y eficiente, una investigación con un impacto potencial sobre la política del Gobierno y la empresa, y en la transparencia y capacidad de evaluación —acreditada por agencias—. En otras palabras: una costosa burocracia externa encargada de medir el éxito de los logros institucionales de acuerdo con criterios nacionales obligatorios e indirectamente, dentro de cada Universidad, la creación de sistemas internos de gestión que garanticen la existencia de lo que esa misma burocracia ha definido como calidad.

Se trata de una tendencia corrosiva, tanto para las escuelas como para las Universidades. Y son dos las principales formas de corrosión que afectan a la identidad educativa y, por lo tanto, al lenguaje cultural de “inclusión”.

La primera consiste en una mutación de la “educación” en “preparación”. Esta es la tendencia que hace que escuelas y Universidades pasen de ser comunidades éticas y humanas a ser unidades de producción de resultados; es la tendencia que interpreta la inclusión de un número creciente de personas en el sistema “educativo” como la inclusión de un número creciente de personas en un sistema de “preparación en destrezas”; es la tendencia que garantiza el desplazamiento de la deducción de ideales educativos a partir de nociones culturales y de

necesidades de un futuro y de un alumno impredecibles—. En el terreno de la investigación la calidad va unida a la producción de libros, los cuales para merecer tal consideración han de ser publicados con ISBN por una editorial comercial y deben contener al menos ocho páginas. Es obvio que son necesarias determinadas normas burocráticas para definir un libro, pero el mensaje cultural que cabe extraer de dichas reglas roza la frivolidad. El que la supervisión de un doctorado se concrete en una hora cada dos semanas es algo absurdo cuando se está empezando o terminando una tesis.

un sentimiento del pasado hacia la deducción de programas de formación a partir de la economía y de un sentimiento del futuro económico; es la tendencia que transforma la satisfacción de estar inmerso en el misterio de la educación, que incluye el estímulo de no saber (y preparar para saber), en la satisfacción de dominar una serie de técnicas de enseñanza y aprendizaje definidas en términos de objetivos, finalidades, procedimientos rutinarios de investigación y resultados educativos fácilmente mensurables. Lo cual, naturalmente, afecta también a la inclusión: la adquisición de destrezas genéricas, de la habilidad para trabajar en equipo, de habilidades informáticas, etc., significa la inserción en una “comunidad” eficiente, pero no queda nada claro qué más es capaz de ser esa comunidad, aparte de eficiente. Existe en ello un fuerte potencial de alienación: ni en el mundo de la escuela ni en el universitario queda nada claro qué se ofrece como identidad educativa, aparte de una identidad-de-competencia probada, evaluada y certificada.

La segunda tendencia es la tendencia al directivismo, que se traduce en impedir que el profesorado ejerza el control de calidad, o —para mayor precisión— que un conjunto de criterios “profesionales” centrados en el conocimiento y en el sujeto humano —el alumno— son desplazados por otro conjunto de criterios impuestos desde fuera al profesor en torno a las relaciones pedagógicas, el trabajo académico y lo que se puede considerar un buen libro o una buena tesis. En estos procesos se mide cuidadosamente el coste en esfuerzos. La inclusión que se ofrece al alumno no es emocional, sino que va ligada al tiempo: no es la consecuencia de una relación personal, sino la consecuencia de una relación contractual. En lenguaje metafórico se podría decir que el paciente deja de ser el centro de interés, el cual viene a recaer en la duración de una cita. “El candidato a doctorado concluirá en tres años una tesis cuyo grado de originalidad responda a esos tres años de trabajo”. Eso es todo. Este es el modelo actual de “buenas prácticas”: un modelo alienante.

CONCLUSIÓN

Así es como las Universidades —en lo que se refiere a sus relaciones pedagógicas y a sus resultados de investigación— se han convertido en claro trasunto de la visión económica y social de esa

tendencia hacia el liberalismo iniciada en 1979. Lo que se conoce con el nombre de “thatcherismo”, en el plano político ha afectado también a las políticas del nuevo laborismo de Blair y Brown. El discurso de la globalización económica ha contado con amplia aceptación en Inglaterra, como definidor de la necesidad de nuevas reglas en la reforma educativa. Unas nuevas reglas que han resultado ser la competitividad y el *ranking*, la presentación de resultados medibles que puedan ser reconocidos por enormes sistemas burocráticos de supervisión de la escuela y las universidades, lo cual implica el cambio de las ideas de cohesión social, identidad educativa e inclusión. En la perspectiva posterior a 1979 la cohesión social es un subproducto del éxito económico. El ideal de comunidad desaparece: ahora sólo hay “comunidades de práctica profesional” que, en el mejor de los casos, permiten formas menores de resistencia a la práctica profesional correcta tal y como es definida por una cultura auditora. La identidad importante es ahora el éxito obtenido por quien produce algo mensurable, y no la integridad personal y moral y el compromiso ético con la enseñanza (y los métodos) del modelo tradicional y de la comunidad escolar (y universitaria).

La inclusión se ha convertido en algo numérico, no cultural; en una idea económica, y no política —la movilidad laboral es excelente y la movilidad laboral de alta capacitación aun mejor—; en una categoría administrativa, y no en un derecho humano, y no en el derecho a una educación capaz de definir qué es el ser humano.

En Inglaterra los profesores de primaria continúan haciendo una labor encomiable, pero trabajan en una estructura cuyo énfasis en evaluar y capacitar, así como en las formas de gestión, es alienante y deshumanizado. Nuestro discurso educativo ha dejado de hacer hincapié en la igualdad de oportunidades educativas para reducirse a la eficiencia.

El precio que hemos pagado por ello es notablemente alto, y una de sus consecuencias ha sido la necesidad de reinventar rápidamente el concepto de cohesión social, sobre todo si tenemos en cuenta los considerables fondos de que se dispone para la investigación. Algo no cuadra en nuestra idea de educación...

Se puede decir, casi con total seguridad, que en Inglaterra se ha cometido un error histórico concretado de tres formas: la sobreevaluación, la sobremedición y la sobreestandarización, hasta el punto

de que el proceso educativo y la gestión de dicho proceso se han convertido en el objeto del mismo sistema educativo; el propio sistema educativo es ahora un sistema de formación en habilidades, y la banalización de lo que se define como calidad en un “buen” aprendizaje y una “buena” capacitación han alimentado la rutina y la burocratización de la “creatividad”.

El resultado final ha sido un aumento de la inclusión en el aspecto numérico (es decir, la proporción de población que estudia o que asiste a la universidad), pero no ocurre lo mismo con la inclusión social y cultural. De un tiempo a esta parte el sistema educativo ha variado sus objetivos y el camino que hemos de recorrer hasta reinventar la educación que necesita el siglo XXI va a ser largo...

Concluyo cumpliendo mi promesa de mencionar una nota optimista: y es que lo que hace mucho tiempo en Inglaterra se solía denominar Departamento de Educación se ha convertido ahora en el Departamento de Infancia, Escuela y Familia...

BIBLIOGRAFÍA

- ARNOT, M.; DAVID, M., y WEINER, G. (1996): *Educational reforms and gender equality in schools*. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- BERDAHL, R. O. (1959): *British Universities and the State*. Berkeley: University of California Press.
- CARNOY, M. (1994): “Universities, technological change and training in the information age”, en SALMI, J., y VERSPOOR, A. M. (eds.), *Revitalizing Higher Education*. Pergamon: IAU Press.
- CASTELS, M. (1994): “The University System: engine of development in the new world economy”, en SALMI, J., y VERSPOOR, A. M. (eds.), *Revitalising Higher Education*. Pergamon: IAU Press; (1996): *The rise of the network society. The Information Age: economy, society and culture*, vol. 1. Oxford: Blackwell Publishers.
- CAVE, M.; HANNEY, S.; HENKEL, M., y KOGAN, M. (1997): *The Use of Performance Indicators in Higher Education: The Challenge of the Quality Movement*, 3ª ed. London and Bristol: Jessica Kingsley Publishers.
- CLARK, B. R. (ed.) (1963): *The Research Foundations of Graduate Education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press.

- CLARK, B. R. (1998): *Creating Entrepreneurial Universities: organisational pathways of transformation*. New York: Elsevier.
- COWEN, R. (1991): "The management and evaluation of the entrepreneurial university: the case of England", *Higher Education Policy*, vol. 4, nº 3; (1996): "Performativity, Post-modernity and the University", *Comparative Education*, vol. 33, nº 2; (1997): "Comparative Perspectives on the British PhD", en Graves, N. y Varma, V. (eds.), *Working for a Doctorate: a guide for the humanities and social sciences*. Routledge: London and New York.
- DOHERTY, D. G. (ed.) (1994): *Developing quality systems in higher education*. London: Routledge.
- FABIAN COMMISSION ON LIFE CHANCES AND CHILD POVERTY (2006): *Narrowing the Gap*. London: Fabian Society.
- HILLS, J.; Le Grand, J; & Pichaud, D. (eds.) (2002) *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- HILLS, J. y STUART, K. (eds.) (2005): *A more equal society? New labour, poverty, inequality and exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- HOME OFFICE (1998): *Supporting Families*. London: Stationary Office; (2002): *Secure borders, safe haven: integration with diversity in modern Britain*. London: Stationary Office.
- HARRISON, M. J. (1996): "Quality issues in higher education: a post-modern phenomenon?", en ELLIOTT, G. D. et al. (eds.), *Communities and their universities: the challenge of lifelong learning*. London: Lawrence & Wishart.
- JORDAN, B., y DAVELL, D. (2003): *Migration: the boundaries of equality and justice*. Cambridge: Polity Press.
- KYVIK, O. S., y TVEDE, O. (1998): "The Doctorate in the Nordic Countries", *Comparative Education*, vol. 34, nº 1.
- NEWMAN, J. (1996): *The idea of a university*. Yale: Yale University Press.
- PEARCE, N., y PAXTON, W. (eds.) (2005): *Social justice: building a fairer Britain*. London: Institute for Public Policy Research.
- PORTER, M. E. (1980): *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan.
- REICH, R. (1991): *The work of nations: a blueprint for the future*. New York: Vintage.
- ROTHBLATT, S. (1997): *The modern university and its discontents: the fate of Newman's legacies in Britain and America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SLAUGHTER, S., y LESLIE, G. (1997): *Academic Capitalism*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- SOCIAL EXCLUSION UNIT (1999): *Teenage Pregnancy*. London: Stationery Office.

- SOCIAL EXCLUSION UNIT (2000): *National Strategy for Neighbourhood Renewal*. London: Stationery Office; (2004): *Tackling social exclusion: taking stock and looking at the future*. London: Stationery Office.
- TROW, M. (1994): "Managerialism and the academic profession: the case of England", *Higher Education Policy*, vol. 7, n° 2.
- WARNER, D., y PALFREYMAN, D. (eds.) (1996): *Higher Education Management: The Key Elements*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education and Open University Press.

El sistema educativo francés: igualdad y equilibrio social

PIERRE-LOUIS GAUTHIER
*Centro Internacional
de Estudios Pedagógicos Sèvres*

INTRODUCCIÓN

Como ocurre en todas las sociedades modernas, la sociedad francesa experimenta una rápida evolución que está desdibujando las referencias tradicionales como son la familia, el mundo laboral o las instituciones políticas y sociales. Entre estas últimas, la escuela recibe de frente el impacto de los desequilibrios sociales y de las desigualdades, y se adapta a esa evolución con bastante dificultad. ¿La escuela francesa sigue estando adaptada a la sociedad de la que fue producto histórico y fiel reflejo durante décadas? ¿Sigue siendo realidad la equidad educativa preconizada como uno de los principios del credo republicano en Francia?

El efecto social sobre la educación siempre ha sido difícil de valorar. Aunque en Francia las primeras estadísticas sobre el rendimiento de la educación se remontan a 1936, en series casi ininterrumpidas, desde los años sesenta la sociología ha descrito un cambio de perspectiva radical sobre el “efecto escuela”¹. Las evaluaciones tanto nacionales como internacionales y los informes sobre el sistema educativo francés han arrojado una luz nueva sobre la relación entre educación e igualdad.

¹ Bourdieu, P., y Passeron, J.-C. (1970): *La Reproduction*. París: Minuit.

La experiencia acumulada a lo largo de años de función en la educación y las comparaciones internacionales realizadas durante más de treinta años confieren a este artículo un toque personal que pretende ser independiente de cualquier lenguaje oficial. En definitiva, no debe sorprender a nadie que tanto en Francia como en los demás países democráticos la educación ocupe un lugar destacado en el debate político.

LA EDUCACIÓN EN FRANCIA, FRUTO DE LA HISTORIA

La única desigualdad establecida por el orden de la naturaleza en la sociedad es la de la instrucción y la riqueza, y si extienden ustedes la instrucción, debilitarán los efectos de esas dos causas de diferenciación a la vez.

Informe del marqués de Condorcet (Asamblea legislativa, agosto de 1792)

De las Luces a la Revolución francesa: los principios de la igualdad en la educación

La peculiaridad del sistema educativo francés es fruto de una dilatada herencia histórica de pensamiento educativo, que va de François Rabelais a Michel de Montaigne, de la reforma protestante a Jean-Jacques Rousseau. El avance de las ideas a lo largo del siglo XVIII desembocó en los planes instrucción pública elaborados durante el periodo revolucionario. El informe del marqués de Condorcet², presentado en los peores momentos de la Revolución (agosto 1792), *sentaba* los principios que siguieron inspirando en todo momento la evolución ulterior, afirmando que “la primera condición de toda instrucción consiste en enseñar *solamente* verdades... La enseñanza será totalmente gratuita... La instrucción debe ser la misma para mujeres y hombres...”; es decir, una enseñanza neutra, única, gratuita y basada en la igualdad de género. Al especificar asimismo que conviene “dar también a todas las porciones de ciudadanos por igual la

² De Condorcet, C. (1989): *Cinq Mémoires sur l'instruction publique. Rapport et projet de décret*, texto presentado y anotado por Choutel C. y Kintzler C. París: Edilig.

instrucción que sea posible extender a todas ellas, pero sin denegar a ninguna de ellas la más alta instrucción, que es imposible hacer compartir a toda la masa de individuos...”, Condorcet trasladaba el fundamento de la filosofía de la educación de la cuna, al mérito, introduciendo con ello distinciones entre los estudiantes. La escuela preconizada por Condorcet ya es la escuela republicana.

Y si bien el periodo revolucionario no se prestó mucho a las realizaciones concretas, el sistema educativo francés se fue implantando más adelante por etapas sucesivas. Napoleón, que desconfiaba de la inteligencia y del libre albedrío, se limitó a crear liceos (Institutos de Enseñanza Secundaria Superior) para chicos, destinados a formar buenos y fieles servidores del Imperio, y también blindó la Universidad con un monopolio de Estado.

La obra escolar de la República

Al precipitar la caída de Napoleón III, la derrota militar de 1870 llevó a los republicanos al poder. El episodio revolucionario de las Comunas de París y de Lyon y la humillación que supuso la amputación de Alsacia y Lorena del territorio nacional hicieron necesaria a sus ojos una amplia reforma del país y, sobre todo, de la educación.

Así pues, debemos la elaboración del sistema educativo, con los grandes principios que han regido su funcionamiento hasta hoy, al régimen republicano y, más concretamente, a las leyes “Jules Ferry”³, bautizadas con el nombre de su inspirador y legislador. Esto es especialmente cierto por lo que se refiere a la Enseñanza Primaria, que entonces acaparó todas las atenciones de un régimen republicano deseoso de asentar su legitimidad sobre la base de un electorado instruido y capaz de decidir democráticamente su futuro a través del sufragio universal⁴. Jules Ferry retomaba las ideas surgidas de la

³ Jules Ferry (1832-1893), abogado, fue opositor a Napoleón III antes de convertirse en ministro de Instrucción Pública, y después en presidente del Consejo bajo la III República.

⁴ Seguía tratándose del sufragio masculino exclusivamente, puesto que las mujeres francesas no tuvieron derecho de voto hasta 1945.

Revolución francesa, así como la obra del monárquico François Guizot, que ya en 1833 hizo aprobar la ley sobre la obligación escolar. En una Francia todavía mayoritariamente rural, Jules Ferry confirió a la escuela primaria pública el rostro que sigue presentando hoy en día, extrayendo las consecuencias lógicas del carácter obligatorio: la gratuidad (1881) y el laicismo (1882). Ahora bien, el laicismo no quedó definitivamente implantado hasta la aprobación de la ley sobre la supresión de la enseñanza impartida por las congregaciones religiosas (1904). Por tanto, la escuela pública ha contribuido a fundar la República, preparando el terreno para la separación entre la Iglesia y el Estado operada en 1905.

A partir de ese momento se abrió en Francia una amplia campaña de construcción de escuelas, que dotaba a cada Ayuntamiento de un centro escolar donde ejercían maestros y maestras salidos de las escuelas normales creadas en cada Departamento⁵. La escuela primaria tenía su diploma: el certificado de estudios primarios. Ofrecía a los mejores alumnos una prolongación de los estudios en las Escuelas Primarias Superiores (E.P.S.) o los Cursos Complementarios (C.C.), un ciclo de enseñanza secundaria corto que no desembocaba ni en la Enseñanza Secundaria Superior de los liceos, ni en la Enseñanza Superior. Esta gran obra respondía a las aspiraciones de una pequeña burguesía y un campesinado ávidos de ascenso social. Los resultados no tardarían en dejarse sentir: en 1906, sólo un 5% de los reclutas era totalmente analfabeto. Aún perduraba en la memoria la derrota de 1870 en la guerra franco-prusiana, cuyo principal artífice —se decía— fue el maestro prusiano, debido al buen nivel de instrucción de los soldados alemanes. La escuela primaria participaba por lo tanto en la patriótica preparación de la “revancha”.

La resorción de las desigualdades sociales ocupaba un lugar preponderante entre las preocupaciones de los fundadores de la escuela pública en Francia, y se encuentra presente a lo largo de toda la historia republicana hasta nuestros días. En efecto, la elevación del nivel educativo de la población responde al ideal republicano de integración política según el cual el individuo se convierte

⁵ División administrativa más o menos equivalente a la provincia (N. de la T.).

en ciudadano a través de la instrucción, al mismo tiempo que dicha instrucción hace posible la promoción social. El principio republicano de la promoción social vinculada al mérito desemboca en la formación de una elite llamada a ejercer los cargos superiores.

La integración académica se hace realidad gracias a la homogeneización del sistema educativo propiciada por una centralización y una unificación de las estructuras administrativas, los horarios, los programas, los exámenes —que pasan a ser nacionales—, la gestión, el reclutamiento, la formación, la calificación del personal en las escuelas normales del departamento y la inspección. Para el legislador, esa centralización es la garantía de la igualdad académica en todo el territorio nacional. Por ese motivo el certificado de estudios primarios, verdadero “bachillerato del pueblo”, conservará su prestigio durante largo tiempo y seguirá siendo garante de un buen nivel de instrucción para los empresarios públicos o privados.

Ahora bien, esta integración académica no suponía una igualdad automática. La unificación del sistema educativo se detenía en el umbral de la enseñanza secundaria. Es más, en realidad seguían existiendo dos redes educativas paralelas. Por una parte, la enseñanza primaria, la escuela del pueblo, con una prolongación hacia el diploma del ciclo corto de nivel secundario que las más de las veces desembocaba en la enseñanza técnica y la vida activa. Por otro lado, la escuela de los hijos de la burguesía, integrada en la Enseñanza Secundaria impartida en los liceos, que a su conclusión desembocaba en estudios prolongados, hacia el bachillerato superior en el que por entonces predominaban las lenguas antiguas —el griego y el latín— que desempeñaban una función de selección.

Jules Ferry sólo introdujo ligeras reformas en la Enseñanza Secundaria, creando liceos femeninos y el bachillerato para las chicas, desatendidas por Napoleón; innovaciones que constituyeron las primeras etapas hacia la igualdad de género, mientras que el bachillerato moderno, liberado de las lenguas antiguas, pasaba a incluir una prueba de lengua viva (1902).

Por tanto, en Francia la escuela no desempeñará su papel igualitario hasta mediados del siglo XX. No es que antes no ejerciera ninguna acción en la búsqueda de la igualdad, sino que ésta no era considerable. A modo de ejemplo, recordemos que en 1930 el 41%

de los hijos de cuadros aprobaba el bachillerato superior, frente a tan sólo un 2% de los hijos de obreros.

El largo camino hacia la democratización

Es al despertar del trauma de la Primera Guerra Mundial cuando se empieza a reivindicar una verdadera “democratización” de la enseñanza. Además, la modernización industrial y económica y el auge de la burguesía y del proletariado obrero engendran nuevas demandas de educación convergentes. Más que nunca, se considera que la escuela constituye un verdadero “ascensor social” en el marco de un sistema académico homogéneo y que valora el mérito. Las exigencias en materia de educación se intensifican al calor de las grandes crisis sociales. En 1930, en plena crisis económica, se decreta la gratuidad de la Enseñanza Secundaria. En 1936, el Gobierno del Frente Popular prolonga hasta los 14 años la escolarización obligatoria, que en 1882 se había fijado hasta los 13. Dicha prolongación induce la idea de un tronco común de dos años al terminar la escuela primaria, aplazando otro tanto la orientación y la selección, conforme a una idea desarrollada por Jean Zay, ministro de Educación del Frente Popular, asesinado por los nazis unos años después. Las primeras estadísticas realizadas por esa época sacan a la luz los porcentajes sumamente desiguales de ingreso en el primer año de la Enseñanza Secundaria que se registraban por entonces: un 84% de los hijos de cuadros, un 30% de los hijos de funcionarios, un 2,7% de los hijos de obreros y un 1,7% de los hijos de agricultores. Y es que la Enseñanza Secundaria sigue aferrada a sus privilegios “clásicos” y confina a los alumnos de las disciplinas modernas, procedentes de los cursos complementarios, en institutos “modernos” conocidos por impartir una enseñanza de rebajas. Durante medio siglo perdurará esa desigualdad académica basada en la elección de las lenguas antiguas y en la existencia de dos redes diferenciadas, a las que habría que sumar la red de la formación profesional, que durante mucho tiempo ha seguido siendo el pariente pobre de la educación en Francia.

Fueron necesarios un nuevo trauma nacional —el de la Segunda Guerra Mundial— y las esperanzas casi revolucionarias suscitadas por la liberación (1944) para que la democratización se pusiera

verdaderamente en marcha. Todas esas esperanzas quedaron consignadas en el plan Langevin-Wallon (1947) que proponía prolongar la escolarización hasta los 18 años en el marco de un sistema educativo unificado. Aunque ese plan nunca se llegó a aplicar, sus principios siguieron inspirando a los reformadores durante largo tiempo.

Con la prolongación de la escolarización hasta los 16 años (1959), la V República presidida por Charles de Gaulle se encamina hacia una mayor racionalidad en la estructura y, al mismo tiempo, hacia una mayor igualdad. En 1975, el ministro René Haby elabora la ley que instituye el instituto único con el nombre de *Collège d'Enseignement Secondaire* (Instituto de Enseñanza Secundaria, CES)⁶. Con ello se asiste a la realización de la idea de un nivel intermedio entre la escuela primaria y el liceo. La iniciativa desencadena una nueva oleada de construcción de centros académicos en Francia. Sobre planos normalizados de la Administración, en unos cuantos años se construyen cerca de 300 institutos. Así aparece un nuevo rostro unificado de la secundaria "inferior". Durante algún tiempo coexiste en los institutos personal procedente de las diversas redes, como son los directores de centro, los maestros y los docentes. Más adelante se dejan de reclutar maestros a favor del personal de Enseñanza Secundaria (1986).

LA SOCIEDAD FRANCESA ACTUAL: URBANIZACIÓN Y HETEROGENEIDAD

Las reformas del sistema educativo que acabamos de resumir respondían a las demandas de una sociedad que siguió siendo relativamente homogénea hasta la víspera de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la sociedad francesa actual presenta características nuevas, no muy distintas de las que imperan en el conjunto de los países europeos. En esta región, la demografía está desequilibrada, si bien Francia tiene un índice de fecundidad superior a la media de sus vecinos (el índice de Francia es de 1,8; el de España, de 1,2, y el de

⁶ Para facilitar la comprensión del lector español, traducimos por *instituto* el término *collège*, donde los alumnos de 12 a 16 años reciben Enseñanza Secundaria obligatoria, y por *liceo* el término *lycée*, que imparte Enseñanza Secundaria no obligatoria de los 16 a los 18 años (N. de la T.).

Alemania, de 1,3). Por ello, en Francia los niños (0-14 años) representan un 18,7% de la población, comparado con el 14,7% de España. La población escolar registra un crecimiento continuo desde 2002.

Las transformaciones de la economía, la terciarización y la globalización han provocado profundas transformaciones. Desde los años sesenta, la mayoría de la población francesa se concentra en las aglomeraciones urbanas. Desde junio de 2007, y por primera vez en la historia de la humanidad, esa circunstancia también es cierta para la mayoría de la población mundial.

Esta distribución desequilibrada de la población provoca desigualdades de desarrollo entre el campo y la ciudad, por una parte, y entre el centro urbano y la periferia por otra, con consecuencias sensibles para el mantenimiento de una educación igual para todos. La fragmentación territorial refleja la fragmentación social.

Las nuevas formas de la economía generan movilidad y precariedad laboral. Estas rápidas evoluciones son causa de numerosas desigualdades y ponen en peligro la cohesión social. En efecto, el declive de la agricultura y de la industria pesada ha provocado una disminución de la influencia del campesinado y de la clase obrera. El declive de esas dos clases sociales se traduce por la práctica desaparición de las organizaciones religiosas, sindicales y políticas que anteriormente las estructuraban y se hacían eco de sus reivindicaciones en materia de educación y cultura. Podríamos decir que, en la actualidad, esas categorías sociales menguantes se han quedado “sin voz” en el ámbito educativo.

Por el contrario, la categoría de los cuadros superiores y las profesiones liberales ha aumentado mucho y ha inducido un crecimiento de las clases medias, que plantean mayores demandas en materia de nivel y de calidad de la enseñanza.

El paro es otra característica de la población en edad de trabajar. En 2007 afectaba a un 8,1% de la población activa, comparado con un 2,5% de media global en los países de la Unión Europea. Afecta muy especialmente a los jóvenes (15-24 años), alcanzando hasta un 23,1%. Estadísticamente, se sabe que los hijos de padres desempleados son más vulnerables al fracaso escolar.

En Francia, donde el producto nacional es de 24.000 \$ por persona (19ª posición mundial), la riqueza está muy desigualmente

repartida. Los hogares de las profesiones liberales perciben una renta mensual media de 6.000 euros netos, mientras que una familia de las categorías populares ingresa unos 1.500 euros, es decir, una relación de 1 a 4. Algunas fortunas gigantescas vienen a acentuar aún más este panorama ya de por sí contrastado. La fractura salarial induce una fractura social, y un 17% de la población activa vive del salario mínimo (1.254 euros mensuales). Por otro lado, un millón de personas vive del salario de inserción social, es decir, unos 444 euros mensuales.

La población francesa, como la de todos los países europeos, percibe el efecto de la globalización de los intercambios demográficos, que se traduce en una inmigración moderada que interesa a un 6% aproximadamente de la población escolar. La población procedente de la inmigración reciente (en su mayoría originaria de Marruecos, Argelia y el África Subsahariana) se distribuye de forma desigual y se concentra mayoritariamente en las grandes ciudades (un 18% en París y un 9% en Marsella).

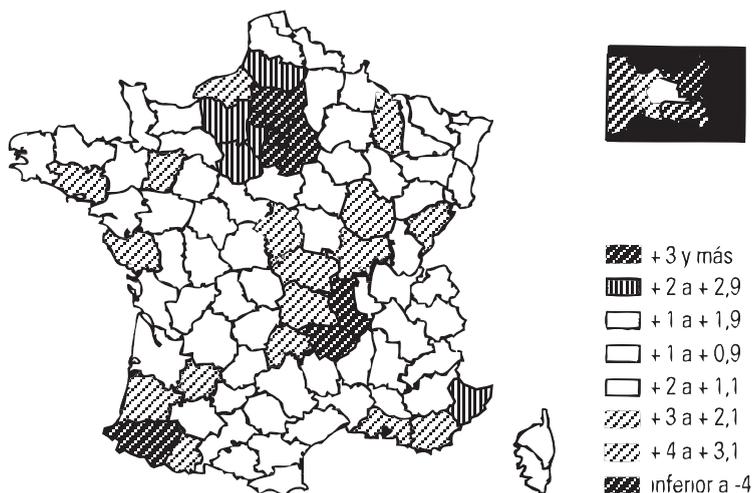
En ocasiones, este fenómeno migratorio tiene como consecuencia la aparición en la escuela de tendencias comunitarias y religiosas contrarias al principio de laicismo que han provocado algunos incidentes (como el caso del velo islámico).

Las desigualdades sociales engendran desigualdades académicas que, al igual que la pobreza, se reproducen sin resorberse. A nivel territorial, se refuerzan en las zonas urbanas (figura 1).

Las estructuras sociales internas también experimentan profundas transformaciones. Así, la unidad familiar se ha vuelto monoparental en un 7,6% de las familias. Sabiendo que la mayoría de esos padres “únicos” son mujeres pertenecientes a la categoría de “empleados” y, por tanto, con bajos niveles de renta, es fácil adivinar las consecuencias sobre las condiciones de la autoridad parental y el entorno cultural de la escolarización.

A esta sociedad desestabilizada que se ha vuelto más heterogénea y en la que la función educativa pierde su legibilidad, le resulta cada vez más difícil desempeñar su función reguladora frente a las desigualdades sociales. El fracaso escolar sufrido por categorías de alumnos cada vez más numerosas viene a cuestionar su legitimidad.

FIGURA 1
DESIGUALDADES ACADÉMICAS Y DISPARIDADES TERRITORIALES: EL FRACASO
ESCOLAR MASIVO AFECTA A LAS ZONAS URBANAS Y SUBURBANAS



Fuente: *Education & Formation*, Ministère de l'éducation nationale, n°7, abril 2007.

LA ESCUELA, ENFRENTADA A LOS DESEQUILIBRIOS DE LA SOCIEDAD FRANCESA

El discurso fundador sobre la igualdad de oportunidades en la escuela choca fuertemente con las realidades de la sociedad francesa y con las desigualdades sociales.

Conforme a los principios elaborados a lo largo de toda su historia, el sistema educativo francés se caracteriza por una educación masiva. En efecto, la escolarización es masiva en la Enseñanza Primaria (figura 2), puesto que el 100% de los alumnos se escolariza de forma idéntica en todo el territorio de la República, incluidos los territorios de ultramar. Además, la escuela primaria es el único espacio educativo donde se mezclan todas las categorías sociales. Sólo en ese nivel presenta la población escolar una representación real de la composición de la sociedad francesa, a saber: un 19,2% procedente de los estratos superiores, un 26,1% de los estratos intermedios y un 54,70% de los estratos populares, de los cuales un 37% procede de la categoría de obreros y un 2,5% de agricultores.

FIGURA 2
EL PRIMER GRADO

Escuela primaria	5º de E.G.B.	Cours moyen 2º año (cm2)	10 años	Ciclo de profundización
	4º de E.G.B.	Cours moyen 1er año (cm1)	9 años	
	3º de E.G.B.	Cours élémentaire 2º año	8 años	
	2º de E.G.B.	Cours élémentaire 1er año	7 años	Ciclo de los aprendizajes fundamentales
	1º de E.G.B.	Cours préparatoire (cp)	6 años	
Escuela infantil	5 años	Grande section	5 años	
	4 años	Moyenne section	4 años	Ciclo de los primeros aprendizajes
	3 años	Petite section	3 años	

La obligación escolar lleva a la misma cohorte de edad a coexistir en un 100% en el primer año de la Enseñanza Secundaria (6ème, equivalente a 5º de primaria) Al llegar al 4º año de la Enseñanza Secundaria (figuras 3 y 4), último año de la escolarización obligatoria, encontramos al 96% de la cohorte, es decir, que ya se ha producido una primera pérdida. En el segundo año de la Enseñanza Secundaria Superior, en la clase de 1º de bachillerato, el alumnado se ha reducido al 69% de la cohorte.

FIGURA 3
EL INSTITUTO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA (CES)

Edad	Clases	Diploma				
		Troisième general	Troisième de inserción	Troisième tecnológica	Clase de iniciación profesional	SEGPA*
14 años	Troisième (3ème)					
13 años	Quatrième (4è)		Quatrième adaptada	Quatrième tecnológica		SEGPA*
12 años	Cinquième (5è)					SEGPA*
11 años	Sixième (6ème)					SEGPA*

*Las secciones de enseñanza general y profesional adaptada corresponden a la enseñanza especializada.

FIGURA 4
EL LICEO

Edad	Equivalencia en España	Bachillerato general	Bachillerato tecnológico	Diploma técnico	Bachillerato profesional	
17 años	2º Bachiller	Terminale general	Terminale tecnológica	Terminale diploma técnico	Terminale profesional	SEGPA*
16 años	1º Bachiller	Première general	Première tecnológica	Première diploma técnico	Première profesional	SEGPA*
15 años	4º E.S.O.	Seconde general y tecnológica	Seconde general y tecnológica	Seconde diploma técnico	Seconde profesional	SEGPA*

*Las secciones de enseñanza general y profesional adaptada corresponden a la enseñanza especializada.

La realidad académica incita, pues, a matizar la aplicación del principio de democratización de la educación, que en Francia es objeto de un amplio debate desde hace ya varios años.

Está claro que la democratización es un hecho en términos cuantitativos, puesto que normalmente el 90% de una clase de edad está escolarizado hasta 15 años (media de los países de la OCDE: 12 años). El gasto en educación experimenta variaciones, pero siempre es importante: 6,9% del producto interior bruto en 2005, comparado con el 6,5% en 1975 (media de la OCDE: 5,6% en 2001). El coste por alumno, que asciende a un total de 6.810 euros (4.600 euros en el caso de la primaria), es asumido a razón del 59% por el Estado y el 10% por las familias (participación que se reduce al 7,6% a través de las ayudas). Se trata de una forma de redistribución de la riqueza nacional. Globalmente, la prolongación de la escolaridad obligatoria y su financiación pública han beneficiado a las familias con bajo nivel de vida, y se ha observado una reducción de la incidencia del origen social y étnico en los resultados escolares del 35% en 60 años, lo cual representa una evolución muy positiva, aunque lenta. Por último, en 20 años el número de bachilleres en cada generación ha pasado del 29% en 1985 al 64,3% en 2006.

En conjunto, la importancia del diploma escolar en materia de empleo se ha reforzado, pues desempeña un papel de garantía contra el paro. Sin embargo, el abandono escolar sin diploma alguno sigue siendo importante y alcanza un 18% (27,9% en España), comparado con un 11% en los países de la Unión Europea en 2006.

Desigualdades académicas persistentes: dos ejemplos

En primer lugar, un vistazo al final del recorrido académico secundario nos lleva a examinar los resultados del bachillerato. La distribución social de los nuevos bachilleres reproduce fielmente las divisiones sociales. Los hijos de cuadros —en torno a un 15% de la clase de edad de 18 años— representan el 20% de los que sacan el bachillerato. En cambio, los hijos de obreros, pese a concentrar el 30% de la clase de edad de 18 años, sólo constituyen un 18% de los que consiguen el bachillerato.

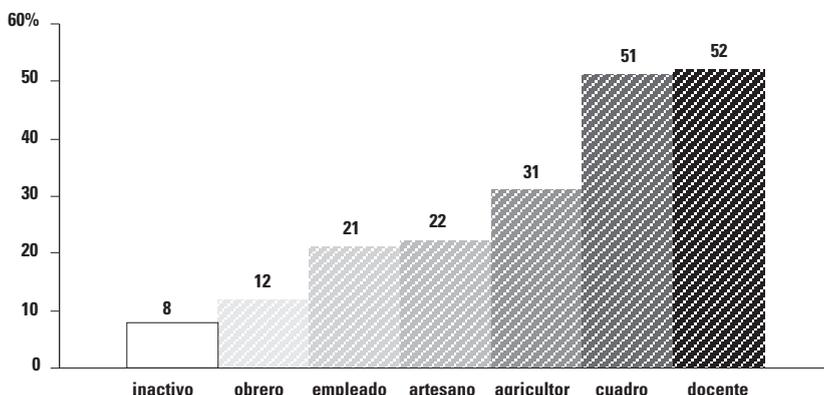
Y habría que plantearse además la pregunta de qué bachilleratos sacan, teniendo en cuenta que en la actualidad existen tres diplomas distintos para ese examen. En 2007 se presentaron a los exámenes 650.000 candidatos repartidos en las tres categorías siguientes:

- A las pruebas del *bachillerato general*, que consta de tres ramas, se presentó un 53% de los candidatos, con el desglose de un 29% de hijos de cuadros, un 12,6% de hijos de obreros, un 2,7 de hijos de agricultores, un 7,5% de hijos de docentes.
- El *bachillerato tecnológico*, que consta de ocho ramas, agrupaba al 27% de los candidatos, formado por un 12,4% de hijos de cuadros, 23,7% de hijos de obreros, 3,2% de hijos de agricultores, 2,5% de hijos de docentes.
- El *bachillerato profesional*, con sus 58 especialidades, atrajo al 20% de candidatos, constituido por un 7,4% de hijos de cuadros, un 25,1% de hijos de obreros, un 4,7% de hijos agricultores y un 1,1% de hijos de docentes.

El bachillerato general conserva su supremacía sobre los bachilleratos restantes. Creados en 1980 como incitaciones a la continuación

de los estudios, en determinadas ramas esos nuevos bachilleratos operan una selección. Las probabilidades de que los hijos procedentes de las clases populares saquen el bachillerato general son reducidas (figura 5).

FIGURA 5
PROBABILIDADES DE CONSEGUIR EL BACHILLERATO GENERAL SIN REPETIR
EN FUNCIÓN DE LA EXTRACCIÓN SOCIAL

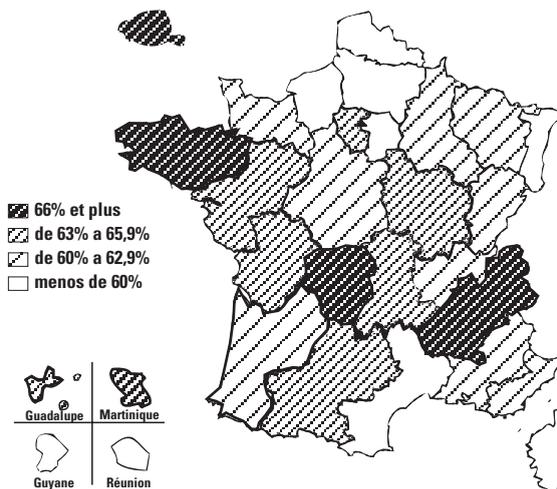


Fuente: *L'état de l'école*, Ministère de l'Education Nationale, n°14, 2004.

Cierto es que existe una democratización pero no deja de ser selectiva. Y las disparidades territoriales vienen a reforzar aún más las desigualdades sociales (figura 6).

El segundo indicador se refiere a la enseñanza ulterior al bachillerato. En esta etapa, la salida más prestigiosa de Francia es la de los cursos preparatorios para las grandes escuelas que forman a los cuadros superiores de la economía y el Estado. Esos cursos (CPGE) constituyen la quintaesencia de la selección social de todo el sistema educativo francés. En ellos encontramos a un 42,5% de hijos de cuadros y a un 12,7% de hijos de los estratos intermedios, pero tan sólo a un 1,9% de hijos de agricultores y un 5,1% de hijos de obreros. Además, los estudiantes procedentes de los estratos favorecidos tienen el doble de posibilidades de inclusión en dichos cursos que los procedentes de las categorías restantes con resultados equivalentes.

FIGURA 6
PROPORCIÓN DE BACHILLERES EN UNA GENERACIÓN



Fuente: *Géographie de l'Ecole*, Ministère de l'Education Nationale, n°9, mayo 2005.

Por lo que se refiere al acceso a la Universidad, para el cual teóricamente el único requisito de entrada es el diploma del bachillerato, en 2003 un hijo de obrero tenía unas posibilidades de acceso a la misma siete veces menores que los hijos de docentes (figura 7).

FIGURA 7
ENSEÑANZAS POST-BACHILLERATO

Categorías socioprofesionales	Población total (%)	Universidad (%)	IUT* (%)	CPGE (%)
Agricultores	2,7	2	3,2	2
Cuadros	13,1	32,5	14,7	51,9
Obreros	25,6	10,7	20,2	5
Docentes, intermedios	23,1	15,5	5%	14,4

* Institutos Universitarios de Tecnología.

Fuente: *Education & Formation*, n°74, abril 2007.

Según el sociólogo Pierre Bourdieu, la Universidad conserva, pues, esa “imagen invertida” de la sociedad francesa. Con ello demuestra su impotencia para integrar socialmente e induce 100.000 abandonos al año, a los que hay que sumar los 100.000 titulados anuales sin empleo.

DESIGUALDADES SOCIALES Y FRACASO ESCOLAR

A la vista de estas observaciones, se podría decir que la democratización no funciona. Sin dejar de ser republicana, la escuela hace las veces de filtro. Y es que la actitud elitista de la educación, que deriva de la propia idea de Condorcet sobre el mérito, se impone a la democratización. Ahora bien, frecuentemente el mérito es heredero de la educación familiar, y la escuela rompe muy pronto con la noción de educación masiva.

El principal indicador que abunda en este sentido es el fracaso escolar, tanto por su definición como por su distribución sociológica. Francia dispone de una herramienta de evaluación nacional que permite medir anualmente el rendimiento escolar en lengua y en matemáticas en dos momentos determinantes del currículo escolar: en la mitad de la escuela primaria, y tres años después, en el acceso a la Enseñanza Secundaria. Los resultados se someten a un análisis fino, concretamente mediante la aplicación de un índice de precariedad que permite comparar las puntuaciones reales con las puntuaciones esperadas en función de los datos sociológicos del centro escolar y, por lo tanto, realizar una comparación con los datos nacionales.

En la actualidad se observan, desde el principio de la Enseñanza Primaria, fracasos en lectura (del 10 al 20% de una clase de edad), que se van agravando a lo largo de toda la escolaridad obligatoria: los alumnos que tienen dificultades en esta etapa los siguen teniendo tres años después. Por lo tanto, la escuela no ha cumplido su misión de recuperación y de redistribución de oportunidades.

Al comienzo de la Enseñanza Secundaria (clase de 6ème, equivalente a 5º de primaria), las diferencias de nivel escolar entre categorías socioprofesionales ya son considerables: en lengua, 14,6 puntos sobre 100 entre los hijos de cuadros y los hijos de obreros, y en

matemáticas, 16,4 puntos sobre 100. Los hijos de los parados llegan a alcanzar 18 puntos de diferencia (figura 8).

FIGURA 8
DIFERENCIAS DE NIVELES EN FUNCIÓN DE LA CATEGORÍA SOCIOPROFESIONAL DE LOS PADRES

	Cuadros y prof. liberales	Prof. inter.	Empl.	Artesanos, comercio	Agric.	Obreros	Inactivos
Nivel de Matemáticas	75,2	69,2	65,6	67,2	60,6	60,6	57,3
Nivel de Lengua	72,4	66,7	61,7	65	69,1	56	53,7

Un informe reciente publicado por el Haut Conseil de l'Éducation⁷ apunta que al final de la escuela primaria “un 60% de los alumnos obtiene resultados aceptables o satisfactorios, un 25% tiene un acervo frágil, un 15% tiene dificultades graves o muy graves”. Esto nos da a entender que un 40% de los alumnos accede a la enseñanza secundaria a los 12 o 13 años de edad con un dominio insuficiente o nulo de la lengua francesa escrita.

Las jornadas de preparación para la defensa militar, obligatorias para ambos sexos a los 17 años, permiten asimismo evaluar el nivel de lengua escrita: un 20% de la generación de 2006 no dominaba la lectura.

El impacto de las desigualdades sociales se refuerza a lo largo de toda la escolaridad y es visible en la pérdida escolar:

- en 6ème (primer año de secundaria) un 12% de los alumnos procede de estratos favorecidos;
- en clase de *terminale general* del liceo (equivalente a 2º de bachillerato) un 20% de los alumnos procede de esos mismos estratos favorecidos.

⁷ Haut Conseil De L'education (2007): *Bilan des résultats de l'école primaire*. Ministère de l'Education Nationale, agosto.

En cambio, en la clase de *terminale* de un liceo profesional sólo un 4% de los alumnos procede de estratos favorecidos: nueva imagen invertida de la realidad social.

Al final de la Enseñanza Secundaria Superior, donde encontramos al 98% de los hijos de cuadros y de docentes, el 88% de los cuales ha terminado su escolarización sin repetir, hallamos asimismo a un 78% de los hijos de obreros, el 55% de los cuales han repetido al menos una vez durante su escolarización.

El propio sistema de orientación es producto de efectos perversos, pues antes del curso de 3ème (cuarto año de Enseñanza Secundaria, equivalente a 3º de ESO) orienta hacia la vida activa, ya sea en alternancia con la empresa, ya sea en aprendizaje, a un 13% de los hijos de obreros frente a un 1,2% de los hijos de docentes. Sólo los padres procedentes de los estratos favorecidos o próximos al sistema escolar, como los propios docentes, perciben la importancia de lo que está en juego en la orientación y conocen estrategias que permiten elegir las mejores ramas. En conjunto, los estratos favorecidos manifiestan más ambición para sus hijos. La orientación está diferenciada socialmente incluso a igualdad de resultados: con una nota media (de 9/20 a 11/20), el 94% de los hijos de cuadros piden una rama general, frente al 67% de los hijos de obreros. A esto hay que añadir que los procedimientos de apelación, que exigen disponibilidad y aptitudes administrativas, acentúan aún más las diferencias sociales.

Resulta difícil evaluar el impacto total del fracaso escolar en la escolaridad, pues el fenómeno está presente en todas las asignaturas y a todos los niveles.

La primera consecuencia mensurable es el retraso escolar, evaluado en un 20% de una clase de edad en 6ème (5º de primaria). Los retrasos aumentan según avanza la escolarización, que parece reforzarlos en lugar de atenuarlos. Cada año 60.000 jóvenes abandonan los estudios sin haber obtenido ningún diploma; de ellos, un 2% son hijos de cuadros, un 16% hijos de obreros y un 30% hijos de parados. Los abandonos sin diploma son masivos entre los alumnos procedentes de las secciones de enseñanza general y profesional (SEGPA), dedicadas a la enseñanza especializada. Esta selección por el abandono es claramente responsabilidad de la institución académica y de los docentes frente a los alumnos culturalmente desfavorecidos.

Las consecuencias del fracaso escolar y de su corolario, el retraso escolar, se conocen muy bien y se han analizado minuciosamente⁸. Inicialmente se produce un rechazo a la escuela, que se traduce por el fenómeno de “presencia-ausencia”; y luego por el absentismo crónico y el “desenganche escolar”⁹. El vandalismo en el centro, las conductas de riesgo y, por último, la violencia son otras tantas manifestaciones agravadas de ese rechazo de la escuela que imposibilitan las condiciones de trabajo normal para la comunidad educativa.

Para tomar en cuenta a los alumnos “descolgados”, se han realizado varias tentativas de contrato y de reinserción, como el aprendizaje en alternancia. Sus resultados son flojos. ¡Hay que señalar que se sigue considerando que la enseñanza profesional y el aprendizaje de un oficio constituyen sanciones negativas!

REDUCIR LAS DESIGUALDADES ACADÉMICAS DERIVADAS DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES: ALGUNOS REMEDIOS

Las soluciones aportadas a los problemas originados por el fracaso escolar se esfuerzan por respetar los principios fundadores de la escuela en Francia:

- mantener la mezcla social en los centros, a ser posible prolongando el “crisol” de la escuela primaria;
- restablecer la igualdad de oportunidades;
- reconocer el mérito y alentarlos.

Las reformas más importantes han versado, en primer lugar, sobre la gestión de la educación. Las leyes de descentralización de 1982-1985 tendían a desarrollar la democracia local de proximidad, que ya está presente en la vida municipal. El acercamiento de la administración académica a los usuarios de la educación desemboca en un reparto de competencias entre los ayuntamientos (responsables de las

⁸ Toulemonde, B. (dir.) (2003): “Le système éducatif en France”. París: La Documentation Française.

⁹ Bonnery, S. (2004): “Le décrochage scolaire en France: un problème social émergent?” Sèvres: *Revue Internationale d'Éducation*, nº 35, abril.

escuelas primarias), los Departamentos (encargados de los institutos), las autoridades regionales (responsables de los liceos). Esas competencias abarcan los edificios, los materiales y parte de la plantilla no docente. La evolución hacia una mayor descentralización o desconcentración de los poderes hacia el peldaño inferior de la jerarquía desemboca en una reforma de la financiación y mejora la lógica de los productos y resultados. El paquete legislativo se completa con todo un sistema de becas y ayudas financieras. La evolución se ha beneficiado de una constancia política llamativa, ya se tratara de Gobiernos de derechas o de izquierdas.

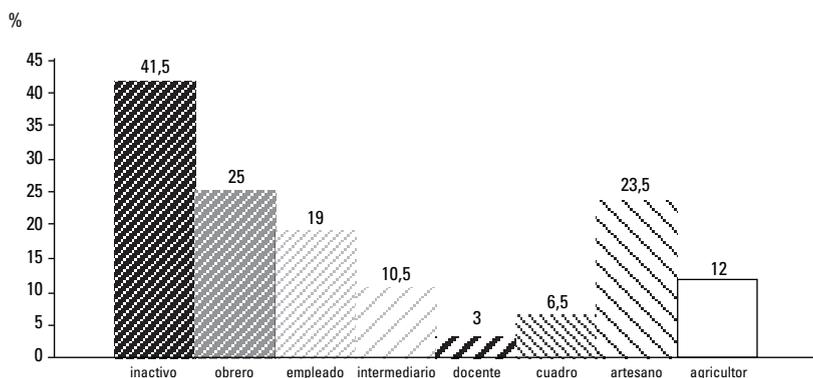
La vía profesional y tecnológica ha experimentado un desarrollo importante, tendente a devolverle cierto prestigio. Esto es cierto para el aprendizaje “júnior”, a partir de 3º de la ESO. Y es cierto sobre todo para el bachillerato tecnológico y sus cuatro ramas (ciencias médico-sociales, industriales, de gestión y de laboratorio), y para el diploma de técnico superior que permite acceder a un Instituto Universitario de Tecnología (IUT) sin el bachillerato. También es cierto para la rama profesional, con las 58 opciones de bachillerato profesional, la última de las cuales, creada en 2007, es la de señalización. A pesar de este esfuerzo de revalorización, el efecto segregativo de estas vías sigue siendo acusado, puesto que en ellas encontramos al 30% de los hijos de las clases populares frente al 7% de los hijos de cuadros y al 1% de los hijos de docentes.

Tampoco han escaseado los esfuerzos por mejorar la pedagogía y adaptarla a colectivos de alumnos flojos. Los contenidos de la enseñanza de la “convivencia” siempre han jalonado el recorrido de la enseñanza obligatoria. Desde la propia fundación de la escuela pública, la educación moral y cívica se ha encargado de inculcar los valores morales y las normas de vida vinculadas a la *res publica*. En el liceo, los clubes de “vida en el liceo” recuerdan las prioridades. Pero la escuela no es la sociedad, y los alumnos todavía no son ciudadanos. En clase, es frecuente que el contrato ocupe el lugar de la ley: ese hecho encierra un riesgo de confusión. Frente a una sociedad mercantil tendente a descuidar los derechos elementales y generadora de fuertes desigualdades, sólo el conocimiento de la ley, obtenido a través de una verdadera enseñanza del Derecho y de los conocimientos jurídicos básicos, puede hacer las veces de cortafuego. Hoy por hoy se carece de dichos conocimientos, en especial entre los docentes.

Más prosaicas son las medidas ideadas a lo largo de los años para intentar remediar las desigualdades académicas. Durante mucho tiempo se ha presentado la repetición de curso como la panacea para remontar el retraso escolar en todos los tipos de enseñanza. Ya conocemos sus aspectos nocivos y sus consecuencias negativas: un 61,1% de los alumnos que abandonan el sistema sin diploma ha repetido al menos una vez.

Esos efectos negativos se agravan cuando la repetición de curso es precoz. De hecho, esa medida estigmatiza un poco más a los niños culturalmente más desfavorecidos (figura 9). Al final de la Enseñanza Primaria, un 55% de los hijos de obreros había repetido, en comparación con un 5% de los hijos de docentes. También en esto interviene directamente la responsabilidad de los docentes, por mucho que un superior jerárquico ratifique las decisiones. Esta práctica injusta de tratamiento del retraso escolar está cayendo lentamente en desuso.

FIGURA 9
PORCENTAJES DE ALUMNOS QUE HAN REPETIDO EN LA ESCUELA PRIMARIA,
EN FUNCIÓN DE LA CATEGORÍA SOCIOPROFESIONAL DE LOS PADRES¹⁰



¹⁰ *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*. Ministère de l'Éducation Nationale, 2007.

Más positivos son los sistemas de apoyo especializado, a menudo marcados por la influencia de la psicología. Estos dispositivos se concretan, sobre todo en el primer ciclo de la enseñanza superior, con refuerzos personalizados y diferenciados en función de las necesidades de los alumnos. Las corporaciones locales prestan su apoyo remunerando al personal responsable de esas iniciativas. Los resultados son moderados y difíciles de evaluar debido a la gran diversidad de fórmulas utilizadas. Las trayectorias personalizadas son difíciles de gestionar en el marco de una enseñanza donde la clase magistral domina ampliamente. Los docentes no tienen formación en pedagogía individualizada, campo que la formación de los docentes ignora por completo. El riesgo reside en hacer progresar a los mejores alumnos y estigmatizar a los demás.

Según el mapa académico decretado en 1963, las familias deben elegir el centro escolar más cercano a su domicilio. Esta medida se presentó como un factor de igualdad ante la escuela, al preservar la mezcla social dentro de los centros. Pero, 40 años después, muchas veces la antigua división ya no se ajusta a las nuevas formas residenciales. En las zonas suburbanas sobre todo, los movimientos demográficos han provocado concentraciones poco razonables en determinadas áreas, pudiendo llegar a la aparición de verdaderos guetos donde se exageran los problemas de vivienda, sanidad, empleo y, a menudo, de suma pobreza.

La agravación de las diferencias sociales, en ocasiones acompañada de una concentración de los colectivos inmigrantes, ha provocado una diversificación de los institutos en función de si los centros se encuentran en zonas rurales o urbanas, en el casco urbano o en la periferia. Las zonas desfavorecidas concentran una mayor proporción de alumnos social y culturalmente desfavorecidos. En esas barriadas, la proporción de niños de origen extranjero es elevada. Cuando se alcanza el umbral del 65% de alumnos procedentes de estratos precarios, los resultados globales se descalabran. En 2006, esa situación afectaba al 20% de los institutos de Francia. Además, los medios de comunicación, tan rápidos en poner a la vista de todos cualquier suceso, han fustigado fuertemente la imagen de esos centros. Ese afán de sensacionalismo de la prensa ha contribuido a una desvalorización general del instituto entre la opinión pública y a acrecentar la segregación.

Desde 1985, el instituto es de libre elección, aunque sólo un 10% de las familias hace uso de ese derecho, mayoritariamente familias de cuadros y docentes.

El debate sobre el mapa académico ha sido uno de los caballos de batalla de las últimas elecciones en Francia. Constituye un verdadero debate sobre el devenir de nuestras sociedades, que no pueden eludir la mezcla social y étnica. Pero también es un debate pedagógico, pues diversos estudios demuestran que los alumnos flojos consiguen mejores resultados en clases heterogéneas que en clases de nivel homogéneo flojo, aunque el trabajo de los docentes resulte más complejo. Ahora bien, ¿acaso la escuela puede restaurar la mezcla social por sí sola?

La prolongación de la escolarización ha sido uno de los motores de la mejora del sistema educativo. A la prolongación de la escolarización hasta los 16 años se ha venido a sumar progresivamente una prolongación de la escolarización “hacia abajo” mediante una escolarización cada vez más precoz. De hecho, se observa que el ingreso en la escuela infantil después de los tres años pone al niño en situación de desventaja para el resto de la escolarización. En cambio, una escolarización precoz en párvulos contribuye a mejorar el devenir escolar de los alumnos que disfrutaban de ella. Desde 1994, se escolariza al 100% de cada clase de edad a partir de los tres años. La escolarización de los niños de dos años, en cambio, oscila y su máximo actual es del 23,4%. No obstante, en la escuela infantil hay que resolver la contradicción entre el papel social y la función académica, pues de lo contrario la escolarización precoz acentuará aún más la desigualdad académica inicial.

La escolarización precoz, favorable a las clases desfavorecidas, debería reforzar el papel social de la escuela infantil, y durante la última campaña presidencial Ségolène Royal ha lanzado la idea de un servicio público para la pequeña infancia.

INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN ACADÉMICA

Para reducir la fractura académica, una política de integración académica ya antigua va dirigida a los niños de origen extranjero, que representan un 6,6% de la población escolar (un 1,6% en la

enseñanza privada). Es ineludible constatar que sus resultados son más flojos que los resultados conseguidos por los niños de origen francés (figura 10).

FIGURA 10
NIVEL ESCOLAR EN 6º EN FUNCIÓN DEL ORIGEN
(UNIDAD: PUNTUACIÓN SOBRE 100)

	Francés	Matemáticas
Alumnos de nacionalidad francesa (media)	67,9	65,3
Alumnos de nacionalidad extranjera (media)	57,6	54,6

A los siete años de escolarización, un 27% de los niños procedentes de la inmigración ingresa en bachillerato, frente a un 40% de los no inmigrantes. En los institutos, el 71% de los niños de nacionalidad extranjera son hijos de obreros o de inactivos, circunstancia que sólo describe a un 39% de los alumnos franceses. Por tanto, en esta categoría volvemos a encontrar los obstáculos sociales vinculados a un entorno cultural deficiente, acentuados por la traba que suponen una cultura y, a veces, una lengua extranjera. ¡La integración social parece ser un problema más social que étnico, y varía muchísimo según se trate de hijos de obreros o de hijos de diplomáticos!

Para asegurar la integración académica de los niños procedentes de la inmigración, existe todo un despliegue de disposiciones. En la Enseñanza Primaria, las clases de iniciación (CLIN) acogen a los alumnos no francófonos, y a ellas se suman los cursos de refuerzo integrado y los cursos de lengua y de civilización de origen impartidos por los Consulados extranjeros. En los Institutos de Secundaria, las clases de acogida (CLA) siguen el mismo funcionamiento. El objetivo de estas enseñanzas específicas consiste en permitir el acceso a una base común de conocimiento de la lengua y la cultura francesas y en hacer posible cierta identificación con la ciudadanía. El presidente Nicolas Sarkozy ha convertido el tema en un caballo de batalla en materia de educación. En cualquier caso, el sistema educativo francés rechaza la educación comunitaria por ser contraria a sus principios fundadores.

EL ESLABÓN DÉBIL DEL SISTEMA: LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

En 1989, el ministro socialista Lionel Jospin introdujo una gran reforma del sistema de formación de los docentes, con la creación de los Institutos Universitarios de Formación de Maestros (IUFM). Esta nueva institución vino a sustituir a las escuelas normales creadas en el siglo XIX. ¿Qué respuestas para la reducción de las desigualdades académicas aporta este nuevo dispositivo?

Primera respuesta: el *nivel de reclutamiento* de los futuros docentes, que exige la certificación de una especialidad o de un ámbito de conocimientos específicos, se ha elevado a los primeros grados universitarios (titulaciones medias), como en la mayoría de los países europeos. Sin embargo, esta elevación del nivel de ingreso tiene sus límites: en primer lugar, los límites de recursos financieros, así como los límites del rendimiento de un reclutamiento a alto nivel, donde el criterio único del diploma “sobre el papel” induce una engañosa homotecia entre calificación y capacidad. En cambio, no se ha observado ninguna elevación del nivel académico de los alumnos desde la llegada de docentes reclutados a ese nivel.

El nuevo reclutamiento, que socialmente se caracteriza por la predominancia de las clases medias, provoca una mutación sociológica de la plantilla de maestros, un 30% de la cual procede de las clases superiores, frente al 8% de hace 30 años. Los estratos populares, que tradicionalmente encontraban una vía de promoción social en la enseñanza, tienen mayor dificultad en acceder a la enseñanza superior. Asistimos a una agudización de las diferencias culturales entre alumnos y profesores. Por último, también cabe cuestionar la necesidad de un nivel de reclutamiento uniformemente elevado, habida cuenta de la gran variedad de competencias necesarias para ámbitos de enseñanza muy diversos, que van desde la pequeña infancia hasta el final de la escolarización secundaria.

Segunda respuesta: los *contenidos de la formación* se reducen a dos ámbitos: la actualización de los conocimientos disciplinarios y el aprendizaje del oficio.

Condicionados por su formación universitaria inicial, los formadores dan preferencia al contenido de las asignaturas. El reparto disciplinario refuerza la monovalencia de los docentes e impide el plan-

teamiento transversal de los conocimientos. Además, la cultura disciplinaria induce un modo de transmisión que con frecuencia se limita exclusivamente a la clase magistral. También se observan disfunciones dentro de la propia monocultura disciplinaria. En lengua francesa, por ejemplo, se descuidan los aprendizajes básicos (gramática, ortografía, escritura...) a favor de esferas consideradas más “nobles” (la poesía en la escuela, el teatro, la prensa, los medios de comunicación, la literatura infantil, la semiología, etc.): esferas todas ellas que postulan requisitos previos en materia de códigos culturales. Este liberalismo cultural, que deja de lado las exigencias fundamentales del aprendizaje, fragiliza los fundamentos de la educación para todos.

Tercera respuesta: la predominancia de la cultura disciplinaria deja poco espacio al *aprendizaje del oficio*. El ámbito profesional propiamente dicho, que los propios formadores (procedentes del segundo grado en su mayoría) no dominan de forma satisfactoria, a menudo se abandona al terreno de la práctica, de los cursillos o de la autoformación. El desconocimiento del ejercicio del oficio va acompañado de una ignorancia de los demás sectores de la educación (pequeña infancia, educación especial, enseñanza técnica y profesional.), así como de los problemas sociales (comportamientos de riesgo, pobreza, malos tratos, suicidio juvenil, etc.).

Los IUFM representan la materialización más extrema de las contradicciones entre la educación elitista y la educación de masas. Esa dicotomía entre la formación y la realidad de la escuela es la causa de la debilidad del sistema de enseñanza francés.

Estas consideraciones explican el fracaso de los IUFM que, más de diez años después de su creación, no han conseguido resolver esas compartimentaciones, esas deficiencias y rupturas. En la actualidad se encuentra en preparación una nueva reforma que vinculará directamente la formación de los docentes a las Universidades. Esta nueva reforma no abre muchas perspectivas positivas, cuando se conoce la debilidad de la universidad en materia de conocimiento del niño pequeño y de la pedagogía¹¹.

¹¹ Gauthier, P-L. (2007): “Une catastrophe annoncée”, *Le Monde de l'Éducation*, n° 356, marzo.

MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA: LA EDUCACIÓN PRIORITARIA

A partir de 1981, y bajo la presidencia de François Mitterand, el ministro Alain Savary puso en práctica la política de discriminación positiva. El primer objetivo perseguido por dicha política era el de “la lucha contra el fracaso escolar y las desigualdades sociales”. Las zonas de educación prioritaria (ZEP) no son una peculiaridad francesa. Su invención se remonta a 1967 en Gran Bretaña, a raíz del Informe Lowden, que preconizaba la creación de las *Educational Priority Areas*, cuyo relevo tomaron las *Education Action Zones (EAZ)* en 1997. El principio consiste en reforzar la acción educativa en aquellas zonas donde existen condiciones de riesgo que ponen en peligro la integración social.

En Francia, donde la supervisión se sigue realizando a nivel nacional, las zonas de educación prioritaria se han establecido a partir de las observaciones transmitidas por las inspecciones y las autoridades locales, conforme a los criterios siguientes:

- orígenes sociales masivamente desfavorecidos;
- alto porcentaje de niños de origen no francófono (más del 35%);
- categorías socioprofesionales de los padres mayoritariamente de bajo nivel (más del 65% de obreros frente al 45% de la media general);
- bajo nivel académico comparado con las evaluaciones nacionales.

La creación de una ZEP afecta a todos los centros preescolares, primarios y secundarios radicados en el territorio afectado, que las más de las veces es un distrito urbano o periférico y, con menor frecuencia, rural.

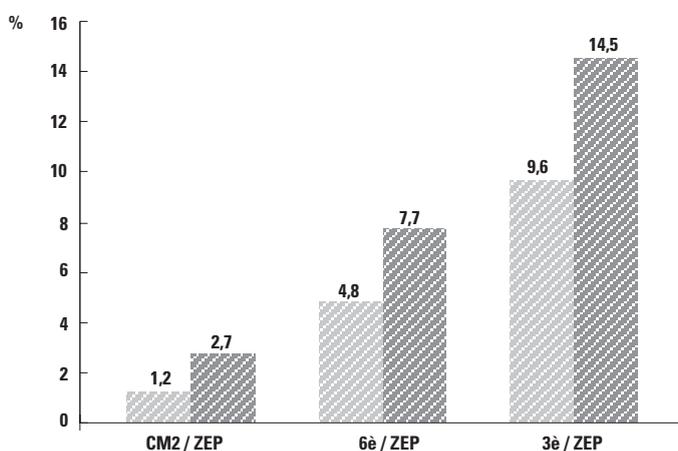
Las medidas de apoyo adicionales consisten en la atribución de medios educativos específicos: un 11% de horas de enseñanza adicionales por alumno, la reducción del número de alumnos por clase en dos alumnos con respecto a las ratios nacionales (promedio: 23 alumnos por clase), y la adjudicación de becas en función del mérito, que representan un incremento del 10% de la ayuda financiera común.

La ampliación de estas medidas ha inducido su reorganización en 1999, que ha dado paso a la creación de una red de educación prioritaria (REP) que permite la puesta en común de medios y de prácticas.

¿Cuál es el balance? En el momento de su creación en 1985 se censaron 365 zonas de educación prioritaria, que por entonces englobaban al 8% de los alumnos de primaria y al 18% de los alumnos de Enseñanza Secundaria. Al comienzo del curso académico 2006/2007, 908 ZEP abarcaban un territorio nacional que albergaba al 18% de los alumnos de primaria y un 21% de los alumnos de Enseñanza Secundaria Obligatoria (a saber: un 10,5% de las escuelas primarias y un 16,2% de los institutos). Entre estos centros, 101 institutos de secundaria, sitos todos ellos en la zona metropolitana de París, se encuentran en una situación de gravísimas dificultades y sufren reiteradamente episodios de violencia. Esta situación también se da en algunos centros privados. En lo sucesivo, todos ellos se coordinan en el marco de las “redes de apoyo especializado a los alumnos en dificultad” (RASED).

En conjunto, los resultados están siendo positivos: los diferenciales de resultados siguen siendo los mismos, pero ya no se ahondan. Los retrasos tienden a reducirse y las repeticiones a disminuir. Ahora bien, las ZEP o REP no han conllevado diferencias significativas: por ejemplo, se sigue observando el doble de retrasos en lectura que la media nacional (figura 11).

FIGURA 11
RETRASOS DE DOS AÑOS O MÁS EN CLASES NORMALES Y EN CLASES EN ZEP



En los resultados obtenidos es determinante el papel de los equipos docentes: el empeño, la juventud del personal (un 26% tiene menos de 30 años, comparado con el 15% de la plantilla general), la dimensión humana de las zonas, la firmeza de la supervisión local, la prioridad otorgada a los aprendizajes, la empatía con las familias populares y extranjeras y sus culturas permiten un contacto educativo claro y respetado por todos. En ocasiones, la educación prioritaria se ha convertido en espacio de innovación pedagógica. Cabe preguntarse si las ZEP no han dado nacimiento a un nuevo oficio en el sector de la educación.

LOS FACTORES HUMANOS: EL “EFECTO CENTRO-DOCENTES”

De ese modo, en los factores sociales propiamente dichos y las diversas medidas de ayuda se vuelve a poner de relieve el valor de los aspectos humanos de la acción educativa. Se estima que la mejora de los resultados académicos y, por ende, la disminución de las desigualdades académicas dependen en más de un 30% de los factores relacionados con el centro y con la vida de la clase, más que de las políticas generales preconizadas por el ministerio. El conjunto de criterios es complejo. Depende tanto de la gestión del tiempo como de una buena disciplina, y la implicación de los alumnos se traduce por un menor absentismo y un número de sanciones reducido.

Las expectativas positivas de éxito albergadas por los docentes, la dirección y los padres son de capital importancia. La calidad de vida en el centro, el ambiente, la presencia de la dirección en las aulas y la disponibilidad de la plantilla desempeñan un papel determinante. En caso de conflicto, la intervención es inmediata y las tensiones se resuelven con rapidez.

El “efecto docente” influye más en las evoluciones favorables de lo que lo viene haciendo en otros contextos: las prácticas de los profesores, sus métodos, su implicación personal pesan más que otras consideraciones más estadísticas. Ese efecto no significa que se rebaje el nivel de exigencia, sino que los planteamientos de los docentes se adaptan a las situaciones concretas. A menudo nos encontramos con la noción de contrato.

Los acuerdos de colaboración con las corporaciones locales y con las diversas fuerzas sociales desempeñan un papel creciente en estos nuevos procedimientos. La política municipal en materia de infraestructuras de transporte, de seguridad, de comercio y de ocio implantada por el ministro Jean-Louis Borloo bajo la presidencia de Jacques Chirac ha contribuido al éxito de la educación prioritaria, en especial bajo la forma de contratos “ambición-éxito”.

Esos éxitos también dan fe del efecto positivo que ha tenido la autonomía adquirida por los centros que asumen sus responsabilidades. La estabilidad de la plantilla, menos tentada de “desertar” en cuanto se le presenta la ocasión, la rehabilitación de su reputación entre la opinión pública y entre los padres son signos tangibles del éxito de la educación en entornos desfavorecidos, pese a que no indiquen una remisión total de las desigualdades académicas.

FACTORES HUMANOS: EL “EFECTO PADRES”

Con demasiada frecuencia se considera marginal el papel desempeñado por los padres en el juego educativo. El afán por poner a su propio hijo a salvo de los efectos negativos de un entorno desfavorecido los incita a buscar soluciones personales, principalmente tratando de eludir el mapa académico. Como consecuencia de ese planteamiento, se implican poco en un apoyo más solidario al centro.

La búsqueda de soluciones “liberales” es característica sobre todo de las familias que albergan una ambición académica para sus hijos, y que conocen las sutiles estratagemas que permiten elegir un “buen colegio” y, dentro de éste, una “buena clase”. A menudo, esas familias se dirigen a los sectores preservados de algunos barrios urbanos donde persisten vías académicas elitistas acotadas por el juego de las opciones (elección de idiomas raros, secciones de deporte más estudios, de música, opciones culturales diversas) y la selección en el ingreso en el centro, con la complicidad activa de las direcciones. Así es como el nepotismo despliega todo su poder. Esas prácticas de elusión afectan más especialmente al instituto: de cada diez alumnos de secundaria obligatoria, siete estudian en su propio distrito, dos cursan enseñanza privada y uno está matriculado en otro distrito.

La elección del lugar de residencia es una baza fundamental para eludir el mapa académico y produce un efecto territorial indudable, pues las clases medias se encuentran en zonas intermedias que constituyen verdaderas válvulas entre los barrios “bien” de la burguesía y los barrios populares. Esta migración se produce en cuanto aparece cierta prosperidad económica que permite abandonar las zonas difíciles, donde las familias salientes son sustituidas inmediatamente por familias más desfavorecidas, cuya llegada viene a agravar las dificultades del barrio.

A estas evoluciones se suma el fenómeno mundial de mercantilización de la educación, con la explosión de la enseñanza de pago accesible únicamente a las familias acomodadas¹².

Todas estas estrategias denotan asimismo un debilitamiento del sentimiento de solidaridad y son contrarias a la integración y la mezcla sociales, además de situarse al margen del pacto republicano en materia de educación.

Por último, cuando todos los procedimientos han resultado ineficaces, queda el recurso a la enseñanza privada (en un 95% católica en Francia), por el cual las familias inscriben en ella no ya en función de especiales convicciones religiosas, sino por mero reflejo de protección, desnaturalizando con ello la vocación de esa enseñanza, que tiende a perder progresivamente su carácter confesional y su propia identidad, en palabras de monseñor Cattenoz, arzobispo de Aviñón¹³. En Francia, la enseñanza privada concentra en torno al 20% de la población escolar, en especial en el nivel de la secundaria obligatoria, que es el eslabón débil del sistema educativo francés.

HACIA UNA ESCUELA MÁS EQUITATIVA EN EL SIGLO XXI

Hace décadas que se vienen sucediendo reformas y medidas diversas para aportar soluciones a las dificultades crecientes con que tropieza la integración académica y social. Como hemos visto a tra-

¹² Glasman, D. (2006): “L’argent et la réussite scolaire”, *L’Ecole et l’argent. Revista de la Association Française des Administrateurs de l’Education*, nº1.

¹³ Mgr Cattenoz (2007): “Le privé catholique tenté par un repli identitaire”, *Le Monde de l’Éducation*, nº 361, septiembre.

vés de diversos ejemplos, las desigualdades académicas contribuyen a mantener y reforzar las iniquidades sociales.

Hacer una escuela más equitativa es obrar por una escuela más eficaz, que dé cada vez más y mejor. Los procedimientos educativos de rebajas, aligerados o simplificados, se sitúan lejos de ese objetivo.

En la actualidad, en Francia resulta imperativo tomar medidas radicales.

El instituto se ha convertido en una falsa “buena respuesta” a la democratización de la educación: sigue estando dividido entre el elitismo profesado por numerosos docentes de la Enseñanza Secundaria y la escolarización masiva iniciada en la Enseñanza Primaria. Todavía perdura la histórica fractura académica entre ambas esferas.

Una posible solución sería *la escuela básica*, que agrupe la escuela primaria y la secundaria obligatoria. En cualquier caso, funciona en los países que actualmente disfrutan de una escolaridad de calidad reconocida por las evaluaciones internacionales¹⁴.

Un *servicio público a la pequeña infancia*, que desgaje ese tramo de edad de la enseñanza preescolar y de una escolarización demasiado precoz en beneficio de una verdadera educación para la socialización y las aptitudes correspondientes a la tierna edad, es una solución favorable al fortalecimiento de la función social de la atención al niño muy pequeño.

La formación de los docentes debería volver a ofrecer un verdadero aprendizaje del oficio y el conocimiento de los públicos mayoritarios, que es el de los niños de extracción popular y origen extranjero, con la ambición republicana renovada de conducir a toda la población infantil hasta el mismo nivel de conocimientos y aptitudes. Esta tarea sólo es concebible si se lleva a cabo con los protagonistas y los interlocutores del terreno, lejos de las miras inciertas de la Universidad. Esta formación también debería inscribirse en una perspectiva intercultural y europea, por no decir internacional.

Por último, el *buen gobierno de la educación* en un país de fuerte tradición centralista como es Francia debe llevar hasta sus últimas consecuencias la evolución iniciada hace más de 20 años hacia

¹⁴ Gauthier, P-L. (dir.) (2006): “Ecole primaire, école de base”, *Revue Internationale d'Éducation*, n°41, abril.

una gestión lo más cercana posible a los actores, los usuarios, sus necesidades y sus dificultades. Ese buen Gobierno se debe apoyar en una Administración rigurosa y flexible, en simbiosis con las fuerzas sociales.

Finalmente, para abordar una verdadera reorientación del sistema educativo hacia el objetivo de equidad social, además de nuevos medios, hace falta también valor político.

Propuestas para medir la cohesión social europea a través de sus sistemas educativos¹

DANIELE VIDONI

MASSIMILIANO MASCHERINI

Comisión Europea-JRC-Centre for Research on Lifelong Learning (CRELL)

PRELIMINARES

¿Desempeña la educación algún papel en la cohesión social europea? La presente contribución se enfrenta a este interrogante que anima de manera creciente el debate académico en Europa y proporciona algunos datos nuevos a favor de una respuesta afirmativa. El análisis no toma como punto de partida los sistemas educativos en sí, sino la cuestión del desarrollo económico en Europa, para alcanzar después como conclusión la necesidad de un esfuerzo de inversión junto con una acción sobre los sistemas educativos. Son dos las razones que me animan a adoptar esta perspectiva. Por una parte, si el objetivo que buscamos es el de la cohesión y la inclusión social, tanto el desarrollo económico como la educación pueden ser instrumentos válidos, pero no necesariamente los únicos. Por otro lado, un interés de tipo sistémico induce a considerar como objeto privilegiado del análisis la actividad de las instituciones europeas y, en particular, de la Comisión Europea que, aunque no se halle directamente implicada en los sistemas educativos, sí cuenta con la posi-

¹ Acknowledgment © European Communities (2008).

bilidad de elaborar leyes e incidir sobre el sistema legislativo europeo en lo concerniente a las políticas de empleo que afectan también a la política específica de los sistemas educativos, cuya responsabilidad directa sigue perteneciendo a cada uno de los Estados miembros.

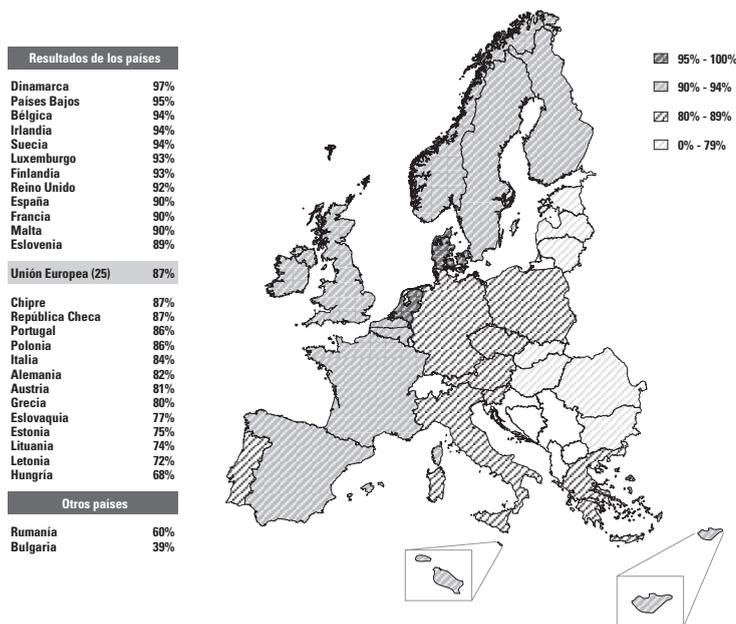
Como punto de partida, proponemos averiguar si la participación individual puede mejorar el proceso entre Estado y *skateholders*. En general, en nuestros días las necesidades que plantea la sociedad son tan variadas que el aparato burocrático apenas es capaz de seguir su paso, lo cual hace necesaria la búsqueda de nuevas alternativas a los modelos sociales tradicionalmente centrados en el Estado. Una de estas alternativas pasa por el redescubrimiento del papel central de los *skateholders* en orientar el progreso social y económico, de tal modo que, si la participación individual es capaz de mejorar el proceso de producción, resulta decisivo identificar cuáles son las características que determinan esa participación, así como entender qué papel puede desempeñar exactamente la educación.

Para ello, nos detendremos en primer lugar a ofrecer una panorámica del Estado del bienestar en el contexto europeo, refiriéndonos concretamente a la situación social, a la relación entre la situación social y el bienestar económico, y a qué capital social favorece el desarrollo económico.

El mapa que ofrecemos a continuación muestra el grado de felicidad que presenta Europa. Cuando las encuestas internacionales preguntan a los europeos sobre su nivel de satisfacción con la calidad de vida que disfrutan, por lo general los resultados son bastante positivos, sobre todo si se comparan con los del resto del mundo.

¿De qué depende esta aparente felicidad? Lo cierto es que existe toda una serie de indicadores objetivos (salud, longevidad, educación, empleo, nivel de pobreza, etc.) que vienen a ser las dimensiones de la cohesión y la inclusión social. Dichos indicadores muestran —junto al crecimiento del acceso a las oportunidades educativas— cómo en los últimos 50 años la esperanza de vida prácticamente se ha multiplicado por dos, tanto en el caso del hombre como en el de la mujer. A un nivel macro se puede decir, por tanto, que caminamos en la dirección correcta.

NIVEL DE SATISFACCIÓN CON LA CALIDAD DE VIDA EUROPEA



Quedan, no obstante, muchos problemas por resolver, pues los resultados de áreas clave como la pobreza infantil, el abandono escolar, la afectividad, la obesidad, un mercado de trabajo dividido en *white-collars* y *blue-collars* y la participación social no son tan halagüeños.

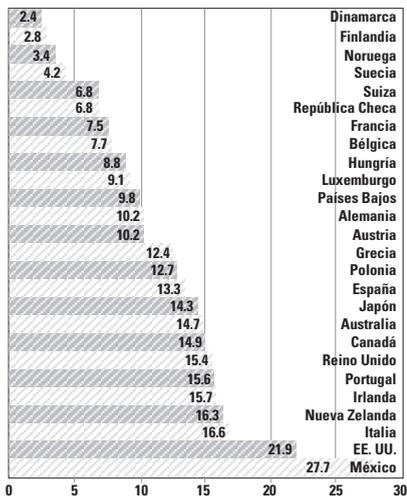
Como se puede observar en el gráfico siguiente, respecto a la pobreza infantil los países europeos —a excepción de Italia— revelan por lo general una situación mejor que la de Nueva Zelanda, Estados Unidos o México; no obstante, también hay países en los que durante los últimos quince años la situación ha empeorado claramente.

Por lo que se refiere al abandono escolar, no existe una auténtica inversión de tendencia; aun siendo cierto que se ha producido una ligera mejora en cuanto a abandonos totales y en razón del sexo, no se da una verdadera inversión y el número de abandonos continúa siendo elevado.

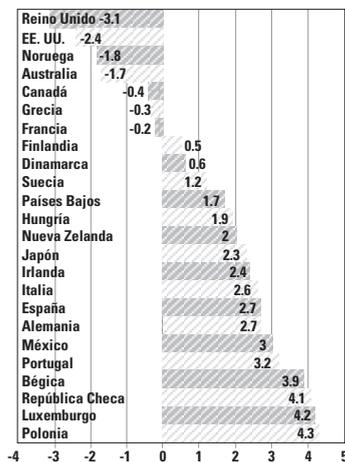
En cuanto al desempleo juvenil, la situación europea es variada, con países que mejoran (países del Norte) y otros, como los mediterráneos y la Europa del Este, donde el desempleo es alto. La característica

principal que marca la situación social europea es, pues, la de una constante transformación.

ÍNDICE DE POBREZA INFANTIL EN 2005 Y CAMBIOS OPERADOS EN LOS NOVENTA

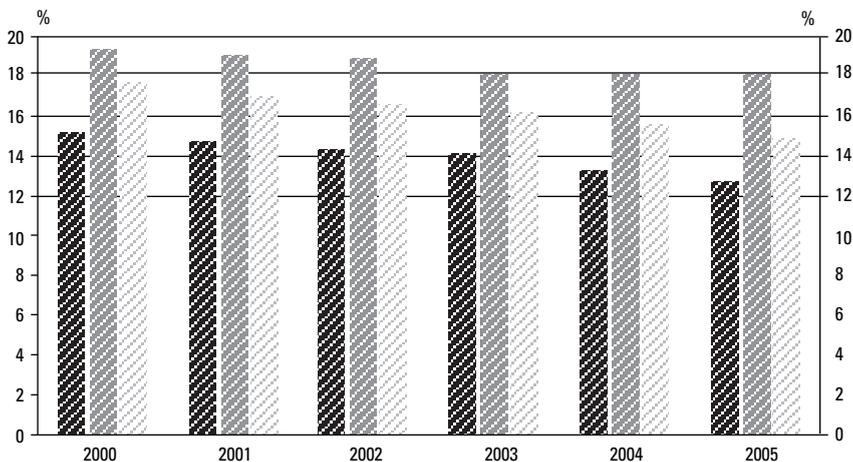


Porcentaje de niños por debajo del nivel de pobreza

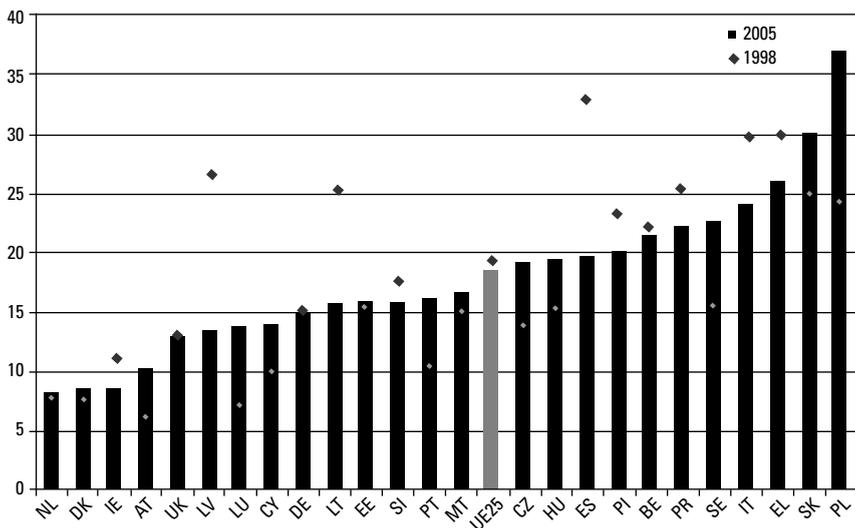


Punto de inflexión

PROPORCIÓN DE ABANDONOS PREMATUROS POR SEXO (EUROSTAT, DG EAC)



DESEMPLEO JUVENIL (EUROSTAT)



Por lo que se refiere al desarrollo económico y a la riqueza del continente, de dicha situación se puede extraer dos conclusiones:

- que la situación social constituye un ingrediente imprescindible para construir la riqueza económica del Estado en el continente europeo;
- que esa situación social, además de un elemento esencial para generar riqueza, se convierte en el beneficiario directo de la misma.

El problema estriba en ver cómo estos nuevos desafíos para el crecimiento económico han de utilizar como *inputs* los resultados de la dimensión social, y que la participación en el mercado de trabajo, la calidad de la educación, la creación del capital social, la innovación, etc., deben ser analizados no sólo en términos de problemas políticos o problemas de Estado, sino como problemas de todos los *skateholders* que comparten responsabilidades y trabajan en la mejora del estado de las cosas.

PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL Y CONTRIBUCIÓN AL CAPITAL SOCIAL

El objetivo de nuestro estudio es el de identificar las características de la participación de aquellos individuos que muestran una mayor tendencia a integrarse en organizaciones formales e investigar cómo percibe cada uno de esos grupos las esferas política, económica y relacional de la realidad social.

Como Putnam (1993, 2000) y otros investigadores (Woolcock, 2001; Adler y Kwon, 2002; Van Oorschot y Arts, 2005, en lo relativo a los Estados europeos del bienestar) sugieren, no toda participación genera una respuesta positiva a los retos sociales y económicos. La distinción ya clásica de Putnam entre el capital social *bridging* (o incluyente) y el capital social *bonding* (o excluyente) indica que:

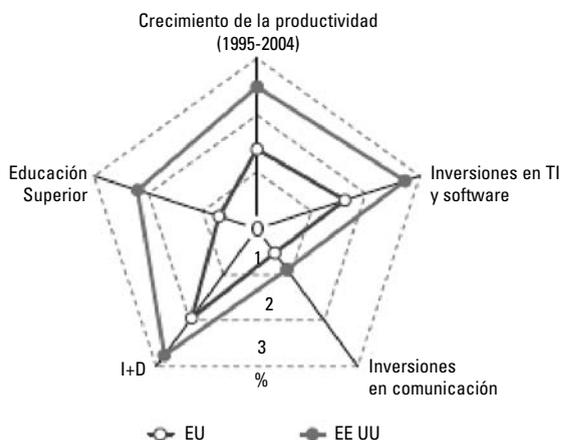
Algunas formas de capital social son —bien por necesidad, bien por propia elección— cerradas y tienden a reforzar las identidades excluyentes y los grupos homogéneos. Son ejemplos de capital social excluyente las asociaciones étnicas, los grupos confesionales y los clubes de campo nacionales. Otras organizaciones, como los movimientos por los derechos civiles, los grupos juveniles y las asociaciones ecuménicas, son abiertas y agrupan a personas de perfil variado (Putnam, 2000: 22).

Este estudio (Bengelsdijk y Smulders, 2003; Sabatini, 2005; Beyerlein y Hipp, 2005) se basa en esa distinción entre capital social incluyente y excluyente para clasificar la variedad de grupos y organizaciones en que se integran los individuos. Pero, como Woolcock sugiere (2000: 80), “la respuesta política a la literatura sobre el capital social no debería derivar en la creación de más coros o más equipos de fútbol, como algunos autores en desacuerdo con Putnam han insinuado”. En realidad, nuestro interés se centra en las características y el desarrollo de la realidad social europea en su conjunto, y, de un modo más concreto, en intentar entender cuáles son los determinantes del compromiso social y si este compromiso puede mejorar los resultados del proceso de coordinación entre el Estado y los *skateholders* en una sociedad cada vez más diversa.

Existe abundante literatura (Dasgupta, 2003; Völker y Derk, 2004) respecto a la existencia de un lazo positivo que conecta el capital incluyente y los lazos sociales con la prosperidad económica en el sentido de que “los lazos sociales débiles ofrecen mayor probabilidad de favorecer el crecimiento económico que los lazos sociales fuertes” (Putnam, 2002). Sapir ofrece una posible explicación a esta realidad y destaca la necesidad de un “cambio de paradigma”: “En lugar de fomentar la adaptación necesaria y la flexibilización de las respuestas a unas transformaciones cada vez más veloces, (...) hoy día los modernos Estados del bienestar suelen más bien proteger el *status quo*”. Y, tal y como afirma el premio Nobel James Heckman en su atinado análisis de Europa, “el coste de oportunidad de la consolidación y conservación del *status quo* —sea tecnológico, comercial o laboral— ha aumentado de forma considerable en los últimos tiempos” (Heckman, 2002).

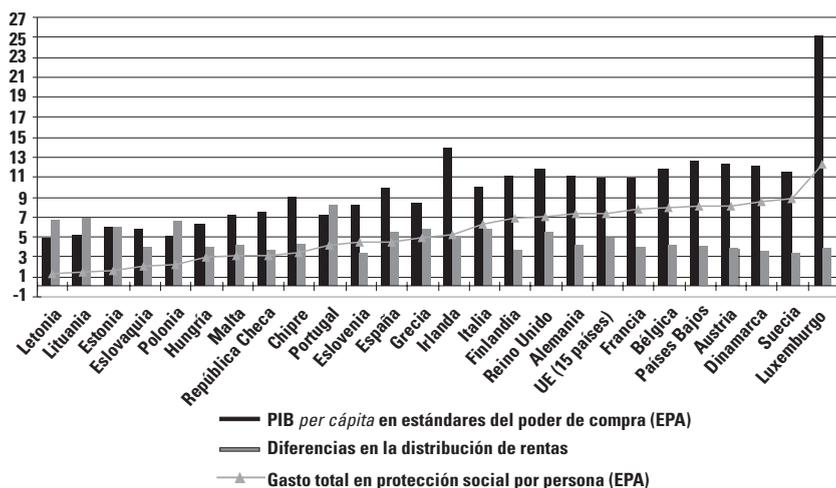
En una comparativa entre Europa en su conjunto y los Estados Unidos (gráfico 1), estos últimos aventajan a Europa en todos los campos de inversión (I+D, TI, Comunicaciones y Educación Superior), al tiempo que los países europeos presentan un crecimiento de la productividad significativamente lento (1995-2004).

GRÁFICO 1
INVERSIONES EN DISTINTAS FORMAS DE CONOCIMIENTO Y CRECIMIENTO
DE LA PRODUCTIVIDAD (1995-2004): COMPARATIVA ENTRE EUROPA Y EE UU



En cuanto al tema que nos ocupa, el gráfico anterior parece indicar un predominio de los lazos sociales fuertes, los cuales inclinan a la Unión Europea a mantener el status quo antes que a invertir en el cambio. Sin embargo, si se analizan los datos por separado, a nivel nacional podemos observar cómo la intensidad de la inversión varía de acuerdo con las características de cada Estado del bienestar, sobre todo si nos fijamos en un eje norte-sur. Así, el elevado gasto en protección social de los países escandinavos va acompañado de un nivel de riqueza relativamente superior (PIB) y de menos diferencias en la distribución de rentas, mientras que en los países mediterráneos al menor gasto en protección social lo acompañan un menor nivel de riqueza y mayores diferencias en la distribución de rentas (gráfico 2).

GRÁFICO 2
PIB PER CÁPITA, PROTECCIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE RENTAS
PROGRAMA GENERAL EUROPEO

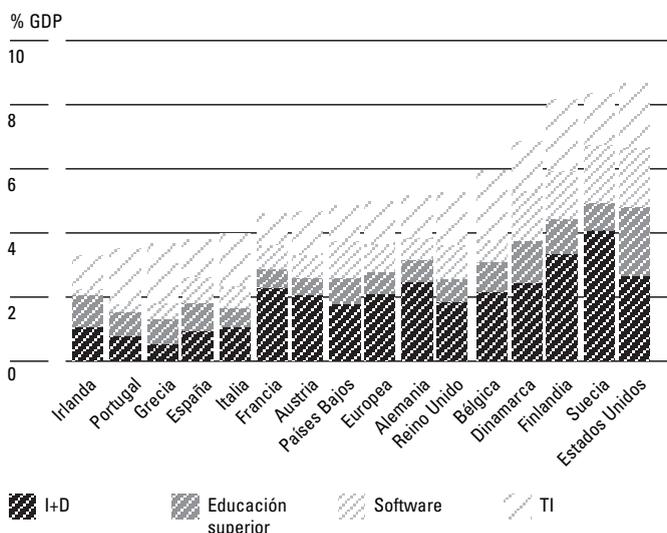


Fuente: Eurostat (gasto en protección social y PIB per cápita relativo a 2004, diferencias en la distribución de rentas relativas a 2005).

El panorama no varía demasiado cuando analizamos las inversiones en I+D, Educación Superior y TI, tal y como muestra el gráfico 3, según el cual Finlandia y Suecia alcanzan prácticamente el 8% del PIB que Estados Unidos invierte en los ítems anteriores, con

especial atención al I+D; mientras que los países del sur de Europa sólo llegan al 4%.

GRÁFICO 3
INVERSIÓN EN CONOCIMIENTO. PANORAMA EUROPEO (2005)



Fuente: OCDE y GGDC (2005).

En relación con el objeto de nuestro estudio, estos gráficos nos llevan a preguntarnos si existe algún paralelo entre estrategias de inversión tan diversificadas y el tipo de capital social predominante en los distintos países europeos.

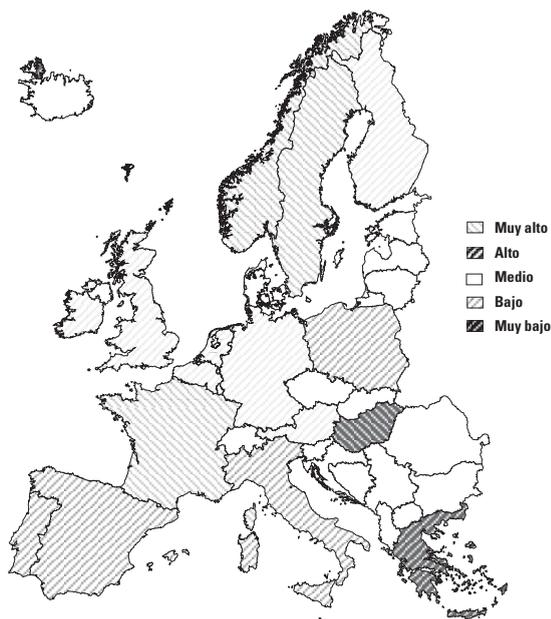
De acuerdo con Liddle y Lerais (2007), la realidad social europea muestra una imagen muy fragmentada. Para muchas personas “la vida es una biografía personal que escriben para sí mismos. Lo cual no quiere decir que la gente no se interese por la *cohesión social*; de hecho, las encuestas indican lo contrario, pero no existe el deseo de recuperar las formas tradicionales de familia, clase y religión”. Cohesión social, individualismo, participación, aceptación, desinterés: para interpretar indicadores aparentemente tan distintos es preciso un marco interpretativo con el que recuperar el mensaje oculto tras esos indicadores. Y uno de esos medidores es el ACCI (Índice Compuesto de Ciudadanía Activa). Este índice agregado ha

sido elaborado por la Comisión Europea-CRELL para medir la ciudadanía activa y democrática en Europa, definida en estos términos:

Participación en la sociedad civil, en la vida política o comunitaria, caracterizada por el respeto mutuo y la no violencia de acuerdo con los derechos humanos y la democracia (Hoskins, 2006).

El ACCI comprende 10 países europeos y está basado en 63 indicadores básicos cuyos datos se han obtenido a partir de la *European Social Survey* de 2002. Este índice compuesto muestra una Europa heterogénea con los países nórdicos a la cabeza, seguidos de los países del Sur, que obtienen buenos resultados en valores y vida política, y bastante bajos en los aspectos referidos a la sociedad civil y la vida comunitaria (Hoskins *et al.*, 2006, gráfico 4)².

GRÁFICO 4
ÍNDICE COMPUESTO DE CIUDADANÍA ACTIVA



² El informe completo puede consultarse en: <http://crell.jrc.ec.europa.eu/ActiveCitizenship/AC-Final%20Report-December%202006/measuring%20AC.pdf>

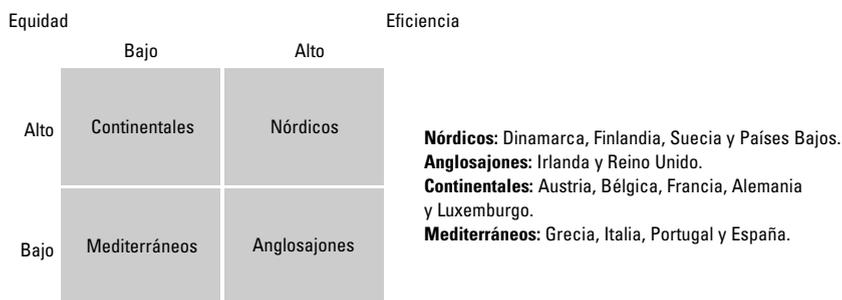
El gráfico elaborado a partir de dicho índice corrobora la hipótesis según la cual la intensidad del cambio queda distribuida en un eje Norte-Sur. Sin embargo, dicho índice apenas dice nada respecto al *papel de los distintos tipos de capital social* en el progreso de las sociedades europeas. De hecho, tal y como muestra el gráfico 4, la estructura del índice valora de forma positiva *todos* los tipos de participación. Pero —como ya hemos adelantado— el predominio de unas u otras formas de participación puede conducir a una solución de compromiso entre las conductas dirigidas bien a mantener el *status quo*, bien a fomentar el progreso. De ahí la necesidad de estudiar si dicha solución de compromiso existe realmente y si ese comportamiento sigue un eje Norte-Sur o si son necesarias estructuras más complejas.

PROPUESTA DE TAXONOMÍA DE LOS MODELOS SOCIALES EUROPEOS

Algunos autores defienden la idea de una Europa compleja construida sobre varios modelos sociales alternativos.

Sapir identifica cuatro modelos básicos de bienestar a partir de una solución de compromiso entre eficiencia y equidad, según la cual un modelo se considera eficiente si genera suficientes incentivos laborales y, por tanto, índices de empleo relativamente altos, y se considera equitativo si mantiene el riesgo de pobreza relativamente bajo (Sapir, 2005, gráfico 5).

GRÁFICO 5
LOS CUATRO MODELOS EUROPEOS. TAXONOMÍA



Fuente: Sapir, 2005.

Es esta una idea sumamente interesante, ya que se refiere directamente a una solución de compromiso entre la necesidad de garantizar oportunidades a todos —y, por tanto, de mantener el *status quo* y fomentar el progreso— y la sostenibilidad operativa —y, por tanto, la posibilidad real de apoyar el valor creciente del *status quo*—.

El estudio que sigue a continuación está basado en la taxonomía de Sapir y desarrolla un exhaustivo análisis de los estilos europeos de participación con el fin de saber si las diferentes estrategias de participación conllevan enfoques distintos de la sociedad.

PARTICIPACIÓN Y MODELOS SOCIALES EUROPEOS

Datos

El acierto de cualquier respuesta institucional depende de identificar correctamente las características objetivas y la percepción de la realidad de los individuos activamente comprometidos.

A tal fin hemos empleado la ESS —European Social Survey (<http://www.europeansocialsurvey.org/>)—, que en el año 2002 dedicó un módulo específico a la ciudadanía y cuyos datos son más recientes que los de otras fuentes alternativas como la World Values Survey o el CIVED de la IEA (Agencia Internacional de Evaluación).

La ESS es una encuesta social acreditada dirigida a describir y explicar la interacción de unas instituciones europeas en constante transformación y las actitudes, creencias y patrones de comportamiento de sus distintas poblaciones, y es representativa de la participación de todos los residentes mayores de 15 años en cada uno de los países europeos. El tamaño y la calidad de la muestra son razonablemente satisfactorios respecto a los países europeos, de entre los cuales 18 Estados miembros de la Unión Europea han proporcionado datos de una calidad suficiente. De los 18 Estados miembros consultados han quedado excluidos Austria, Francia, Hungría e Irlanda, dado que sus versiones del cuestionario carecían de una serie de preguntas. Por otra parte, hemos decidido incluir en el análisis los datos correspondientes a Polonia, a pesar de que los patrones obtenidos resultan bastante anómalos.

Así pues, la base de datos se compone de 26.491 observaciones y la muestra a nivel nacional es representativa de los 14 países euro-

peos estudiados: Bélgica, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Reino Unido, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia y Suecia. Posteriormente, el conjunto de observaciones se redujo a 24.023 para excluir a los menores de 18 años y a los mayores de 80.

Variables

En la ESS de 2002 a los entrevistados se les preguntaba sobre su *modo de participación* en diversos tipos de organizaciones (deportivas, culturales, sindicales, empresariales, relativas a derechos humanos, pacifistas y medioambientales, religiosas, políticas, sociales, docentes o de padres) con la posibilidad de escoger entre cuatro opciones: ser miembros, colaboración económica, participación y voluntariado, registradas como variables dicotómicas (valores 0/1). Para cada tipo de organización la intensidad de la participación individual equivale a la suma de los resultados obtenidos por cada entrevistado en relación con los cuatro posibles comportamientos antes citados.

Así, se creó específicamente una nueva variable equivalente a la suma de las cuatro variables binarias que describen los compromisos posibles en cada organización:

$$Y_h = \sum_{i=1}^4 X_{h,i}$$

donde $h = 1 \dots 10$, es el tipo de organización y $i = 1 \dots 10$, son los cuatro tipos de compromiso. Cada variable puede tomar un valor desde 0 (ningún compromiso) hasta 4 (la persona se halla comprometida de todos los modos posibles).

Tomando como base las definiciones de capital social *incluyente* y *excluyente*, dividimos la participación individual en dos categorías:

- Participación por *compromiso social* en organizaciones abiertas cuyo objetivo es el de mejorar la sociedad en su conjunto (culturales, derechos humanos, sociales, religiosas, medioambientales y pacifistas).

- Participación por *compromiso privado* en organizaciones que trabajan en interés particular de los individuos que las componen (deportivas, sindicales, empresariales, docentes y de padres, partidos políticos).

Se llevó a cabo un análisis factorial empleando correlaciones policóricas para los datos ordenados por categorías con el fin de dar validez a la consistencia de esta división teórica. Los resultados del análisis confirman la hipótesis y explican aproximadamente un 40% de la varianza.

Sobre estos dos grupos se construyeron dos variables —COMPROMISO SOCIAL y COMPROMISO PRIVADO— obtenidos respectivamente de la suma de las variables relativas a los principales factores que contribuyen al factor 1 (compromiso social) y al factor 2 (compromiso privado). Sobre la base de las diez categorías de organizaciones previamente identificadas (deportivas, culturales, sindicales, empresariales, relativas a derechos humanos, pacifistas y medioambientales, religiosas, políticas, sociales, docentes o de padres), las variables compromiso social y compromiso privado acabaron teniendo la siguiente estructura:

- COMPROMISO SOCIAL = ${}^Y\text{Cultural} + {}^Y\text{Social} + {}^Y\text{Med/Pac} + {}^Y\text{Derechos Humanos} + {}^Y\text{Religiosas}$
- COMPROMISO PRIVADO = ${}^Y\text{Deport} + {}^Y\text{Sindic} + {}^Y\text{Empr} + {}^Y\text{DocenPadres} + {}^Y\text{Políticas}$

A continuación creamos la variable COMPROMISO que constituye la base de nuestro análisis. COMPROMISO es una variable multinomial que toma los valores de 0 a 3 definidos del modo siguiente:

- COMPROMISO = 0 – individuos que no participan en ninguna organización
- COMPROMISO = 1 – individuos que participan en organizaciones sociales
- COMPROMISO = 2 – individuos que participan en organizaciones privadas
- COMPROMISO = 3 – individuos que participan en organizaciones sociales y privadas

TABLA 1
RELACIÓN DE VARIABLES EXPLICATIVAS

TIPO	DESCRIPCIÓN
Ingresos familiares	Ingresos familiares clasificados en 12 niveles según la escala ESS: menos de 1.800; 1.800-3.600; 3.600-6.000; 6.000-12.000; 12.000-18.000; 18.000-24.000; 24.000-30.000; 30.000-36.000-36.000-60.000; 60.000-90.000; 90.000-120.000; más de 120.000. Categoría de referencia: "120.000 o más".
Edad	Edad del entrevistado dividida en grupos: 18-24; 24-35; 35-44; 44-55; 55-65; 65 o más. Categoría de referencia: "65 o más".
Capital humano individual	Expresado en años de educación.
Sexo	0 = Masculino; 1 = Femenino.
Ciudadanía	0 = Sin la nacionalidad del país entrevistado; 1 = Con la nacionalidad del país entrevistado.
Número de personas	Tamaño de la familia.
Confesión religiosa	0 = No; 1 = Sí.
Lugar de residencia del entrevistado	Lugar de residencia del entrevistado dividido en grupos según la escala ESS: 0 = Gran ciudad; 1 = Extrarradio de una gran ciudad; 2 = Pueblo o ciudad pequeña; 3 = Pueblo rural; 4 = Granja o casa de campo. Categoría de referencia: "Gran ciudad".
Horas invertidas en televisión	Horas invertidas en televisión según la escala ESS: 0 = Ninguna; 1 = Menos de 1/2 hora; 2 = 0,5-1 hora; 1-1,5 hora; 1,5-2 horas; 2-2,5 horas; 2,5-3 horas; más de 3 horas.
Horas invertidas en radio	Horas invertidas en radio según la escala ESS: 0 = Ninguna; 1 = Menos de 1/2 hora; 2 = 0,5-1 hora; 1-1,5 hora; 1,5-2 horas; 2-2,5 horas; 2,5-3 horas; más de 3 horas.
Horas invertidas en lectura de prensa	Horas invertidas en lectura de prensa según la escala ESS: 0 = Ninguna; 1 = Menos de 1/2 hora; 2 = 0,5-1 hora; 1-1,5 hora; 1,5-2 horas; 2-2,5 horas; 2,5-3 horas; más de 3 horas.
Horas invertidas en navegación por Internet	Horas invertidas en navegación por Internet según la escala ESS: 0 = Ninguna; 1 = Menos de 1/2 hora; 2 = 0,5-1 hora; 1-1,5 hora; 1,5-2 horas; 2-2,5 horas; 2,5-3 horas; más de 3 horas.
Actividad principal	Actividad principal efectuada por el entrevistado durante los 7 días anteriores a la entrevista, codificada según la escala ESS: 1 = Trabajo remunerado; 2 = En formación; 3 = Desempleo con búsqueda activa de trabajo; 4 = Desempleo sin búsqueda activa de trabajo; 5 = Enfermedad o incapacidad permanente; 6 = Jubilado; 7 = Servicio militar o comunitario; 8 = Tareas domésticas; 9 = Otro. Categoría de referencia: "1 = Trabajo remunerado".
Variables ficticias por país	Se incluyen en el modelo una serie de variables ficticias por país.

Para caracterizar los factores capaces de determinar la decisión de un individuo de participar en organizaciones formales se tomó la variable COMPROMISO como variable dependiente y se incluyeron como variables explicativas un conjunto de variables objetivas obtenidas de la ESS. La tabla 1 recoge la relación completa de las variables explicativas tomadas en cuenta.

El modelo

Al ser cualitativas las variables objeto de nuestro análisis, no procede aplicar los modelos de regresión clásicos debido a la vulneración de los criterios básicos de dichos modelos. Modelar variables cualitativas con dos o más categorías exige el uso de modelos basados en distintos supuestos capaces de generar estimaciones fiables y permitir la correcta aplicación de las técnicas estadísticas estándar. Si la adopción de la regresión logística puede solucionar el problema de modelar variables dicotómicas, en el caso de las variables capaces de asumir más de dos categorías mediante el empleo de los modelos de regresión Logit Ordinal o Multinomial Logistic se puede afrontar el reto de obtener estimaciones correctas y fiables.

El modelo que decidimos adoptar para analizar la variable COMPROMISO es el Multinomial Logit. El mLogit, una extensión del modelo Logistic clásico, suele emplearse como estrategia con categorías que carecen de orden (como ocurre con la variable COMPROMISO). En el modelo mLogit se define una categoría (en nuestro caso la de No Participa) como categoría de referencia. La probabilidad de pertenecer a otras categorías (Social, Privado o Pleno) se compara con la probabilidad de pertenencia a la categoría de referencia. Generalmente para una variable dependiente con M categorías el mLogit requiere el cálculo de $M-1$ ecuaciones, una para cada categoría relacionada con la categoría de referencia, para describir la relación entre la variable dependiente y las variables explicativas. En nuestro caso se han calculado tres ecuaciones distintas.

Aunque sería preciso estudiar más a fondo los criterios de Independencia de Alternativas Irrelevantes, se han obtenido resultados semejantes al repetir el análisis y aplicar varias regresiones logísticas

que efectúan comparaciones de a dos entre la categoría de referencia y las categorías restantes.

Agrupamiento

Con respecto al modelo de Sapir, sugerimos una división similar, pero agrupando a países anglosajones y continentales (ya que Gran Bretaña quedaba sola) y añadiendo un grupo más —países del Este— compuesto por Polonia y Eslovenia que no aparecía en la taxonomía de Sapir (véase tabla 2).

TABLA 2
GRUPOS DE PAÍSES

Grupo	Países
1	Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos
2	Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Gran Bretaña
3	Grecia, Italia, Portugal, España
4	Polonia, Eslovenia

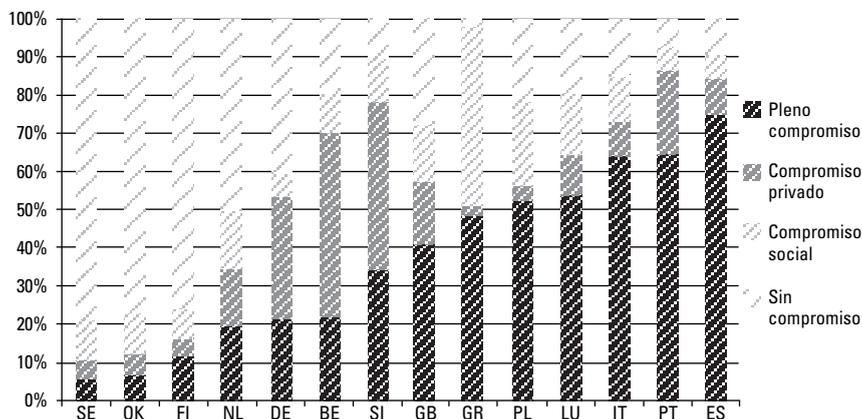
Resultados totales

El análisis inicial de los patrones de participación a nivel nacional (gráfico 6) indican que los individuos de todos los países nórdicos están comprometidos tanto en organizaciones privadas como sociales, mientras que más del 50% de los que pertenecen a países mediterráneos —a excepción de Grecia— carecen de compromiso. Grecia constituye una interesante anomalía, puesto que un número sorprendentemente elevado de individuos (un 45%) participa en organizaciones privadas³. En los países continentales y anglosajones

³ Véase, por ejemplo, Aranitou, V. (2003): *The Strengthening of the Representation of Business Organizations and Social Dialogue*, documento presentado en la Conferencia de Cambio Social en la Grecia contemporánea de S. Karagiorgas (1980-2001), Atenas: <http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/symposiumPapersonline/Aranitou.pdf>

los índices de participación superan en general el 50%, y Eslovenia, Alemania y Bélgica presentan altos porcentajes de participación en actividades sociales.

GRÁFICO 6
DISTRIBUCIÓN DEL COMPROMISO EN LOS PAÍSES EUROPEOS



Algunos autores han criticado el uso de microdatos cuando se trata de dar cuenta del comportamiento de estructuras sociales que sólo existen a nivel agregado como en el caso del capital social⁴. Si bien son críticas legítimas, las variables obtenidas de la base de datos de la ESS proporcionan una valiosa información a la hora de entender el *carácter* y la *naturaleza* de las conexiones sociales de un lugar y la identificación y reforzamiento de los canales sociales a través de los cuales los ciudadanos tienen acceso a las condiciones institucionales que les permiten tomar parte en el programa de intervención y en la fase subsiguiente de adopción de una estrategia adecuada.

Concretamente, si la identificación dimensional es correcta, el nivel y tipo de participación debería revelar un controlador de la realidad social europea a través del cual el compromiso pleno y el

⁴ Los análisis de Putnam, por ejemplo, se han criticado porque la agregación de datos a nivel individual a colectivos no refleja la naturaleza de la estructura social del capital social (véase Skocpol, 1996, o Sampson, 2001).

social (relacionado con el capital social incluyente y relacional) se corresponderían con dinámicas sociales y económicas positivas. El predominio del compromiso privado, por su parte, se correspondería con una situación más estancada, porque “el capital social excluyente sirve —tal y como Xavier de Souza Briggs apunta— para “*ir tirando*”... [mientras que] el capital social incluyente es crucial para “*avanzar*” (Putnam, 2000: 22).

En un rápido esbozo de la situación a nivel nacional con respecto al equilibrio entre compromiso social y compromiso privado, la curiosa situación que se observa consiste en una clara polarización entre los países nórdicos (más plenamente comprometidos) y los países mediterráneos (con mayoría de no participación), mientras que el resto de los países presentan varias soluciones de compromiso en los modelos de participación.

Si tomamos la variable COMPROMISO como variable dependiente y las variables arriba relacionadas como variables explicativas, el análisis de los resultados que muestra el mLogit revela una imagen curiosa en la que se observan diferentes perfiles de participantes. La tabla 3 muestra el resultado del análisis y un listado completo de los coeficientes.

Como ya hemos apuntado, comprobamos cómo los grupos socialmente comprometidos son incluyentes y facilitan el contacto entre ciudadanos de un amplio abanico social, mientras que las organizaciones de *compromiso privado* son excluyentes y tienden a agrupar a personas de entornos semejantes. Además, los perfiles obtenidos indican que el *nivel de rentas* y la *principal actividad llevada a cabo durante la semana anterior* no son variables explicativas relevantes en el caso de la participación social, pero sí en la privada. Es más, las rentas más bajas y la no participación activa en el mercado laboral se asocian con una importante reducción de la probabilidad de comprometerse de forma privada. La edad y el lugar de residencia tienen el efecto contrario: las personas de más edad que viven en el extrarradio son más proclives a participar en organizaciones sociales, mientras que las que se hallan en edad laboral y viven en ciudades pequeñas suelen hacerlo en organizaciones privadas. En uno y otro caso los hombres presentan mayor participación que las mujeres, aunque esta diferencia es mucho más patente por lo que se

refiere a la participación privada y es probable que indique una tendencia debida a una diferencia de género abierta. El nivel de capital humano individual (medido por años de educación), el acceso a los medios de comunicación —y en particular a la radio— y haber nacido en la nación de referencia incrementa las opciones de participación en ambos tipos de organizaciones. Lo mismo ocurre con la pertenencia a alguna confesión religiosa, aunque los efectos de esta característica son mucho más relevantes en el caso de la participación social.

TABLA 3
COEFICIENTES DEL MODELO PARA TODA EUROPA

VARIABLE DEPENDIENTE: COMPROMISO	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas						
Ingresos: menos de 1.800 euros	0.703	0.511	-2.670	0.001	-2.527	0.004
Ingresos: menos de 3.600 euros	0.786	0.444	-1.939	0.001	-2.882	0.000
Ingresos: menos de 6.000 euros	0.618	0.547	-0.351	0.529	-0.496	0.350
Ingresos: menos de 12.000 euros	1.141	0.256	-1.529	0.007	-1.754	0.001
Ingresos: menos de 18.000 euros	1.878	0.061	-1.399	0.012	-1.587	0.002
Ingresos: menos de 24.000 euros	1.783	0.076	-0.723	0.190	-1.005	0.052
Ingresos: menos de 30.000 euros	0.884	0.384	-1.021	0.069	-1.045	0.043
Ingresos: menos de 36.000 euros	1.240	0.224	-1.140	0.440	-0.800	0.124
Ingresos: menos de 60.000 euros	1.274	0.208	-0.601	0.283	-0.434	0.398
Ingresos: menos de 90.000 euros	1.470	0.156	-0.217	0.714	-0.389	0.478
Ingresos: menos de 120.000 euros	0.690	0.602	-0.936	0.157	-0.694	0.280
Edad (18-24)	-1.997	0.000	-0.333	0.313	0.712	0.010
Edad (24-35)	-1.940	0.000	-0.181	0.539	0.875	0.000

Continúa →

VARIABLE DEPENDIENTE: COMPROMISO	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas						
Edad (35-44)	-1.726	0.000	1.001	0.000	1.228	0.000
Edad (44-55)	-1.391	0.000	0.340	0.223	1.231	0.000
Edad (55-65)	-0.960	0.000	0.648	0.011	1.600	0.000
Sexo	-0.389	0.000	-0.815	0.000	-0.741	0.000
Ver la televisión	-0.113	0.000	0.035	0.153	-0.253	0.000
Escuchar la radio	0.060	0.001	0.048	0.006	0.077	0.000
Leer prensa	-0.268	0.000	0.174	0.000	0.177	0.000
Navegación por Internet	-0.006	0.779	0.042	0.000	0.042	0.000
Capital humano individual	0.196	0.000	0.098	0.000	0.178	0.000
Número de personas	0.060	0.145	0.057	0.132	-0.181	0.000
Residencia: extrarradio gran ciudad	0.506	0.007	-0.495	0.002	0.447	0.009
Residencia: ciudad pequeña	0.630	0.000	-0.625	0.000	0.492	0.000
Residencia: pueblo rural	0.005	0.979	-0.862	0.000	0.397	0.006
Residencia: casa de campo	0.118	0.735	-0.634	0.041	0.406	0.116
Ciudadanía	0.672	0.003	0.610	0.004	0.669	0.000
Confesión religiosa	0.946	0.000	0.348	0.004	1.027	0.000
Actividad principal: en formación	0.548	0.057	-0.059	0.834	0.227	0.382
Actividad principal: desempleo en búsqueda de trabajo	0.042	0.877	-1.159	0.000	-0.981	0.000
Actividad principal: desempleo sin búsqueda de trabajo	-0.519	0.238	-1.086	0.003	-0.415	0.275
Actividad principal: enfermedad permanente	-0.040	0.891	-2.015	0.000	-0.582	0.063
Actividad principal: jubilado	0.098	0.592	-1.249	0.000	0.706	0.000
Actividad principal: servicio comunitario o militar	1.437	0.155	0.389	0.745	-1.745	0.070
Actividad principal: áreas domésticas	0.203	0.217	-0.995	0.000	-0.308	0.054
Actividad principal: otro	-0.365	0.403	-1.081	0.083	0.091	0.823
Constante	-3.606	0.115	-6.198	0.000	-7.110	0.000

Como era de esperar, estos perfiles revelan importantes diferencias entre una y otra población, pero también ofrecen semejanzas relevantes. El análisis directo del perfil de las personas plenamente comprometidas permite ahondar aún más en este sentido.

Como se deduce de la propia tabla, los individuos plenamente comprometidos (es decir, que participan en organizaciones tanto privadas como sociales) presentan un perfil concreto que parece estar compuesto por los dos “retratos robot” antes mencionados. Sobre todo el nivel de renta juega un papel decisivo, pues la probabilidad de compromiso pleno disminuye en el caso de las personas cuya renta familiar anual no supera los 30.000 euros.

En plena coherencia con los datos anteriores, los individuos en edad laboral presentan mayor probabilidad de compromiso pleno, y los hombres más que las mujeres. Además, el capital humano individual juega un papel decisivo, pues los individuos con mayor capital humano individual presentan más probabilidades de pertenecer a grupos de pleno compromiso. La ciudadanía y la confesión religiosa producen el mismo efecto detectado en los dos grupos anteriores.

Del lugar de residencia se obtiene una imagen curiosa: las personas que viven fuera de las grandes ciudades, pero no totalmente aisladas, presentan mayor probabilidad de participar en organizaciones plenamente comprometidas. Por el contrario, el efecto de los medios de comunicación es más discutido: la gente que pasa más horas delante de la televisión tiene menos probabilidades de participar en algún grupo; sin embargo, quienes más escuchan la radio, leen prensa y navegan en Internet presentan mayor nivel de pleno compromiso.

Resultados por grupos

Con vistas a una mayor profundización, el análisis se repitió para los cuatro grupos señalados en la tabla 2. La comparativa de resultados muestra una imagen peculiar de Europa.

El análisis del grupo 1 (países nórdicos) ofrece una clara imagen de las dinámicas relacionadas con la participación, cuyos detalles aparecen contenidos en la tabla 4. La comparativa de los tres modelos reproduce las diferencias mostradas por los resultados tota-

les, aunque no plenamente. En primer lugar, conviene destacar que las variables de renta no son significativas en ninguno de los tres modelos, y que en el grupo de países nórdicos la renta tampoco ejerce ninguna influencia sobre la probabilidad de participación. Además, y a diferencia de lo que revelan los resultados totales, la menor probabilidad de participación social o plena por parte de las mujeres no es significativa, y las personas excluidas del mercado laboral presentan menor probabilidad de comprometerse plenamente.

TABLA 4
COEFICIENTES DEL MODELO PARA LOS PAÍSES NÓRDICOS

VARIABLE COMPROMISO Grupo 1 Dinamarca, Finlandia Suecia, Países Bajos	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
VARIABLES explicativas						
Ingresos: menos de 1.800 euros	-0.065	0.967	-1.489	0.349	-0.609	0.677
Ingresos: menos de 3.600 euros	0.522	0.669	0.485	0.675	0.151	0.885
Ingresos: menos de 6.000 euros	-0.312	0.757	-0.366	0.719	-1.482	0.089
Ingresos: menos de 12.000 euros	0.547	0.562	-0.346	0.714	-0.589	0.454
Ingresos: menos de 18.000 euros	0.725	0.440	0.184	0.845	-0.037	0.963
Ingresos: menos de 24.000 euros	0.735	0.431	0.434	0.641	-0.130	0.867
Ingresos: menos de 30.000 euros	0.503	0.594	0.478	0.609	0.388	0.618
Ingresos: menos de 36.000 euros	0.523	0.582	0.324	0.733	0.575	0.464
Ingresos: menos de 60.000 euros	0.741	0.439	1.287	0.171	1.434	0.068
Ingresos: menos de 90.000 euros	0.889	0.360	0.188	0.846	0.198	0.805
Ingresos: menos de 120.000 euros	0.019	0.988	1.205	0.283	0.891	0.355
Edad (18-24)	-1.022	0.016	0.130	0.764	-0.004	0.992

Continúa →

VARIABLE COMPROMISO Grupo 1 Dinamarca, Finlandia Suecia, Países Bajos	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas						
Edad (24-35)	-1.136	0.002	0.203	0.613	1.251	0.000
Edad (35-44)	-1.134	0.003	0.807	0.037	0.866	0.007
Edad (44-55)	-0.544	0.106	0.511	0.156	0.542	0.066
Edad (55-65)	-0.779	0.005	0.696	0.024	0.806	0.000
Sexo	0.002	0.990	-0.489	0.001	-0.113	0.403
Ver la televisión	-0.103	0.023	-0.036	0.378	-0.194	0.000
Escuchar la radio	0.018	0.565	0.046	0.085	0.080	0.001
Leer prensa	0.045	0.576	0.210	0.010	0.346	0.000
Navegación por Internet	0.008	0.861	0.008	0.858	0.040	0.358
Capital humano individual	0.099	0.000	0.030	0.279	0.123	0.000
Número de personas	-0.054	0.567	-0.162	0.019	-0.257	0.000
Residencia: Extrarradio gran ciudad	0.405	0.150	-0.022	0.928	0.853	0.000
Residencia: Ciudad pequeña	0.492	0.037	0.212	0.314	0.556	0.006
Residencia: Pueblo rural	0.520	0.038	0.211	0.362	0.954	0.000
Residencia: Casa de campo	0.026	0.943	-0.095	0.783	1.308	0.000
Ciudadanía	0.462	0.079	0.883	0.000	1.171	0.000
Confesión religiosa	0.842	0.000	-0.159	0.305	0.982	0.000
Actividad principal: En formación	0.592	0.131	0.024	0.943	0.298	0.315
Actividad principal: Desempleo en búsqueda de trabajo	-0.058	0.919	-0.617	0.114	-1.065	0.011
Actividad principal: Desempleo sin búsqueda de trabajo	-0.404	0.492	-0.933	0.037	-1.465	0.000
Actividad principal: Enfermedad Permanente	-0.274	0.513	-1.315	0.000	-0.843	0.009
Actividad principal: Jubilado	-0.039	0.899	-1.593	0.000	-0.431	0.081
Actividad principal: Servicio comunitario o militar	...	...	...	...	...	...
Actividad principal: Tareas domésticas	-0.192	0.493	-1.237	0.000	-0.887	0.000
Actividad principal: Otro	0.107	0.823	-1.805	0.001	-0.785	0.044
Constante	-2.071	0.069	-1.106	0.316	-2.260	0.014

El análisis de resultados del grupo 2 (Bélgica, Alemania, Gran Bretaña y Luxemburgo) ofrece una imagen algo distinta.

En contraste con los resultados obtenidos en los países nórdicos, en este grupo los ingresos juegan un papel más importante en la probabilidad del compromiso privado y el compromiso pleno, que es menor cuando la renta está por debajo de los 60.000 euros, y continúan sin ser significativos respecto a la probabilidad de participar en organizaciones de tipo social.

TABLA 5
COEFICIENTES DEL MODELO PARA LOS PAÍSES CONTINENTALES

VARIABLE COMPROMISO Grupo 2 Bélgica, Alemania, Gran Bretaña y Luxemburgo	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas						
Ingresos: menos de 1.800 euros	-0.379	0.792	-2.169	0.045	-4.971	0.000
Ingresos: menos de 3.600 euros	0.620	0.639	-2.245	0.017	-3.240	0.000
Ingresos: menos de 6.000 euros	0.010	0.994	-2.936	0.004	-1.833	0.012
Ingresos: menos de 12.000 euros	0.290	0.812	-2.815	0.000	-2.356	0.000
Ingresos: menos de 18.000 euros	1.441	0.233	-2.277	0.002	-2.208	0.001
Ingresos: menos de 24.000 euros	0.982	0.421	-1.764	0.012	-1.543	0.014
Ingresos: menos de 30.000 euros	0.142	0.908	-1.785	0.011	-1.625	0.010
Ingresos: menos de 36.000 euros	0.606	0.623	-1.645	0.020	-1.591	0.012
Ingresos: menos de 60.000 euros	0.694	0.570	-1.505	0.032	-1.310	0.036
Ingresos: menos de 90.000 euros	0.602	0.634	-0.926	0.204	-1.232	0.063
Ingresos: menos de 120.000 euros	-1.425	0.294	-0.002	0.914	-1.693	0.057
Edad (18-24)	-2.389	0.000	0.050	0.919	0.156	0.677
Edad (24-35)	-2.457	0.000	0.238	0.568	-0.009	0.976

Continúa →

VARIABLE COMPROMISO Grupo 2 Bélgica, Alemania, Gran Bretaña y Luxemburgo	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Edad (35-44)	-2.065	0.000	0.303	0.464	0.101	0.746
Edad (44-55)	-1.451	0.000	0.806	0.046	0.688	0.021
Edad (55-65)	-1.081	0.000	0.900	0.014	0.484	0.052
Sexo	-0.549	0.000	-0.381	0.020	-0.631	0.000
Ver la televisión	-0.118	0.004	-0.074	0.077	-0.176	0.000
Escuchar la radio	0.071	0.007	0.056	0.045	0.001	0.979
Leer prensa	-0.351	0.000	0.053	0.380	0.215	0.000
Navegación por Internet	-0.003	0.039	-0.005	0.004	-0.002	0.083
Capital humano individual	0.229	0.000	0.119	0.000	0.210	0.000
Número de personas	0.089	0.217	0.082	0.248	-0.018	0.753
Residencia: Extrarradio gran ciudad	0.685	0.020	0.201	0.472	0.429	0.078
Residencia: Ciudad pequeña	0.607	0.017	-0.122	0.607	0.081	0.689
Residencia: Pueblo rural	0.206	0.484	0.110	0.677	0.461	0.035
Residencia: Casa de campo	0.649	0.244	0.366	0.476	0.594	0.183
Ciudadanía	0.609	0.044	0.281	0.311	0.579	0.012
Confesión religiosa	0.993	0.000	0.364	0.029	1.059	0.000
Actividad principal: En formación	1.285	0.010	0.172	0.749	0.491	0.225
Actividad principal: Desempleo en búsqueda de trabajo	-0.018	0.963	0.017	0.959	-0.873	0.021
Actividad principal: Desempleo sin búsqueda de trabajo	0.273	0.665	-0.120	0.840	0.210	0.610
Actividad principal: Enfermedad Permanente	-0.055	0.887	-1.819	0.000	-0.570	0.140
Actividad principal: Jubilado	0.075	0.789	-0.481	0.152	-0.060	0.819
Actividad principal: Servicio comunitario o militar	0.817	0.415	1.715	0.212	-1.413	0.087
Actividad principal: Tareas domésticas	0.573	0.019	-0.215	0.421	-0.205	0.361
Actividad principal: Otro	-0.499	0.522	-0.359	0.764	0.815	0.193
Constante	-3.547	0.008	-1.117	0.250	-1.765	0.032

También aquí la gente de más edad presenta mayor probabilidad de integrarse en organizaciones de tipo social: un factor que en este grupo cobra más relevancia que en el grupo anterior. Lo mismo sucede con los hombres, que es más probable participen en organizaciones de todo tipo.

El lugar de residencia, por su parte, mantiene una línea parecida, aunque con efectos más débiles que en los países nórdicos, y los que se encuentran fuera del mercado laboral parecen ofrecer más probabilidades de participar en grupos de compromiso social, y menos de pertenecer a grupos comprometidos privada o plenamente.

La situación varía considerablemente cuando estudiamos los datos de los grupos de países del Este y mediterráneos. De hecho, el análisis de los países mediterráneos (Italia, Grecia, Portugal y España, tabla 6) y los del Este (Polonia y Eslovenia, tabla 7) arroja algunas dudas sobre la validez del modelo propuesto para ambos grupos.

En primer lugar, el número limitado de coeficientes significativos que surgen del modelo indica que en uno y otro grupo la participación se rige por variables que no contempla el modelo ni la encuesta recoge.

Además, las variables empleadas para el análisis son *autoinformadas* y existen ciertas dudas acerca de la fiabilidad de los *ingresos*. Por ejemplo, son muy pocos los entrevistados de uno y otro grupo que declaran unos ingresos familiares anuales superiores a 90.000 euros.

Por lo que se refiere al grupo de países del Este, ya antes nos hemos referido a las dudas que suscita la fiabilidad de los datos obtenidos en Polonia. De hecho, la base de datos polaca revela algunas respuestas atípicas, como la de que el 80% de los entrevistados ofrezca las mismas respuestas. Al repetir el modelo sólo con la muestra eslovena, los resultados (cuya tabla no incluimos aquí) fueron muy similares a los de los países continentales.

Al margen de esta salvedad, en uno y otro grupo el análisis confirma algunas tendencias comunes a los otros dos grupos de países. La influencia de la edad sobre la participación en grupos socialmente comprometidos es similar a la registrada en los países nórdicos y

continentales, y lo mismo ocurre con el capital humano individual y las personas excluidas del mercado laboral, que es menos probable que participen en organizaciones de tipo privado. Las mujeres, por su parte, continúan presentando menos probabilidad de compromiso en cualquiera de los grupos.

En una y otra zona de Europa sería necesaria, pues, la adopción de un nuevo modelo capaz de estudiar otras dimensiones y variables.

TABLA 6
COEFICIENTES DEL MODELO PARA LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS

VARIABLE COMPROMISO Grupo 3 Grecia, Italia España, portugal	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas						
Ingresos: menos de 1.800 euros	-1.435	0.226	-1.788	0.064	1.020	0.223
Ingresos: menos de 3.600 euros	-3.047	0.001	-1.994	0.010	-1.919	0.025
Ingresos: menos de 6.000 euros	-1.341	0.093	-1.017	0.132	0.001	0.999
Ingresos: menos de 12.000 euros	-1.037	0.183	-0.405	0.416	-0.725	0.241
Ingresos: menos de 18.000 euros	-1.047	0.168	-0.652	0.192	-0.180	0.756
Ingresos: menos de 24.000 euros	-0.026	0.972	0.073	0.879	-0.097	0.870
Ingresos: menos de 30.000 euros	-0.993	0.217	-0.428	0.440	-0.521	0.401
Ingresos: menos de 36.000 euros	-0.504	0.530	-1.254	0.036	0.244	0.698
Ingresos: menos de 60.000 euros	-1.398	0.112	0.251	0.655	0.295	0.641
Ingresos: menos de 90.000 euros*	...	....	...	....	...	...
Ingresos: menos de 120.000 euros*	...	....	...	....	...	...
Edad (18-24)	-1.025	0.042	-0.858	0.294	-0.961	0.163
Edad (24-35)	-0.921	0.023	-0.303	0.690	-0.829	0.177

Continúa →

VARIABLE COMPROMISO Grupo 2 Grecia, Italia España, Portugal	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Edad (35-44)	-1.294	0.003	0.692	0.347	-0.282	0.611
Edad (44-55)	-0.778	0.050	-0.072	0.922	-0.406	0.463
Edad (55-65)	-0.647	0.050	0.395	0.559	0.064	0.894
Sexo	0.347	0.142	-0.909	0.000	-0.614	0.008
Ver la televisión	-0.070	0.161	0.020	0.717	-0.095	0.119
Escuchar la radio	-0.039	0.329	0.028	0.518	0.083	0.046
Leer prensa	0.036	0.723	0.060	0.486	0.196	0.030
Navegación por Internet	-0.051	0.309	0.019	0.118	0.026	0.005
Capital humano individual	0.120	0.000	0.102	0.000	0.127	0.000
Número de personas	-0.040	0.626	0.067	0.427	0.084	0.373
Residencia: Extrarradio gran ciudad	1.039	0.006	0.476	0.231	0.139	0.758
Residencia: Ciudad pequeña	0.994	0.001	0.545	0.068	0.769	0.022
Residencia: Pueblo rural	0.564	0.067	0.273	0.426	0.483	0.184
Residencia: Casa de campo	0.482	0.450	0.526	0.372	-0.864	0.302
Ciudadanía	0.968	0.078	0.618	0.228	0.632	0.222
Confesión religiosa	0.094	0.759	0.162	0.575	0.455	0.107
Actividad principal: En formación	0.014	0.981	0.717	0.206	0.470	0.375
Actividad principal: Desempleo en búsqueda de trabajo	0.469	0.328	-0.696	0.251	-0.887	0.126
Actividad principal: Desempleo sin búsqueda de trabajo	-0.340	0.445	-0.199	0.765	0.334	0.432
Actividad principal: Enfermedad permanente	0.685	0.274	-3.734	0.001	0.009	0.993
Actividad principal: Jubilado	-0.169	0.657	-1.259	0.044	-0.350	0.468
Actividad principal: Servicio comunitario o militar*	...	...	...	...	-1.413	0.087
Actividad principal: Tareas domésticas	0.237	0.234	-2.560	0.000	-1.667	0.000
Actividad principal: Otro*	...	...	0.572	0.017	0.429	0.116
Constante	-3.547	0.008	-3.424	0.001	-3.915	0.000

*Variable excluida por escasez de datos.

No obstante, hay un dato que nos interesa destacar sobre todos los demás, y es que *el nivel de capital humano aproximado por años de educación aumenta sustancialmente la probabilidad de participar en cualquier tipo de organización*. Y, por otro lado, si analizamos la participación en ambos tipos de actividades y obtenemos una mezcla de los dos perfiles, *la educación sigue siendo relevante: sigue siendo una variable que modifica constantemente y de forma significativa la probabilidad de participar*.

TABLA 7
COEFICIENTES DEL MODELO PARA LOS PAÍSES DEL ESTE

VARIABLE COMPROMISO Grupo 4 Polonia, Eslovenia	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Variables explicativas						
Ingresos: menos de 1.800 euros*	...	...	...	...	...	...
Ingresos: menos de 3.600 euros	-0.357	0.387	0.707	0.250	0.839	0.304
Ingresos: menos de 6.000 euros	-0.509	0.209	0.780	0.102	2.463	0.001
Ingresos: menos de 12.000 euros	-0.094	0.824	0.355	0.562	2.078	0.010
Ingresos: menos de 18.000 euros	0.256	0.626	0.011	0.988	2.302	0.010
Ingresos: menos de 24.000 euros	-0.157	0.811	0.275	0.753	1.929	0.041
Ingresos: menos de 30.000 euros	0.605	0.369	1.361	0.123	3.478	0.002
Ingresos: menos de 36.000 euros	-0.534	0.647	0.129	0.922	0.582	0.613
Ingresos: menos de 60.000 euros*	...	....	...	....	...	...
Ingresos: menos de 90.000 euros*	...	....	...	....	...	...
Ingresos: menos de 120.000 euros*	...	....	...	....	...	...
Edad (18-24)	-1.450	0.012	0.015	0.983	0.633	0.430
Edad (24-35)	-0.937	0.054	-0.184	0.763	0.342	0.649
Edad (35-44)	-0.943	0.048	1.952	0.000	1.197	0.073

Continúa →

VARIABLE COMPROMISO Grupo 4 Polonia, Eslovenia	COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso social		COMPARATIVA Sin compromiso / /Compromiso privado		COMPARATIVA Sin compromiso / /Pleno compromiso	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
VARIABLES explicativas	Coef.	P>t	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Edad (44-55)	-0.997	0.024	0.512	0.314	1.483	0.016
Edad (55-65)	-0.252	0.484	0.346	0.501	2.609	0.000
Sexo	-0.179	0.422	-0.696	0.001	-1.055	0.000
Ver la televisión	-0.074	0.106	0.069	0.186	-0.471	0.000
Escuchar la radio	0.033	0.385	0.019	0.636	0.197	0.000
Leer prensa	0.084	0.375	0.284	0.001	0.215	0.113
Navegación por Internet	0.059	0.274	0.280	0.000	0.148	0.048
Capital humano individual	0.083	0.032	-0.036	0.467	0.144	0.001
Número de personas	0.081	0.250	0.077	0.256	-0.440	0.000
Residencia: Extrarradio gran ciudad	-0.837	0.114	-0.724	0.127	0.976	0.116
Residencia: Ciudad pequeña	-0.022	0.932	-1.072	0.000	1.414	0.001
Residencia: Pueblo rural	-0.622	0.042	-1.683	0.000	0.403	0.403
Residencia: Casa de campo	-0.280	0.665	-0.863	0.212	2.442	0.000
Ciudadanía	2.103	0.002	-0.683	0.314	1.094	0.040
Confesión religiosa	0.360	0.261	0.278	0.433	0.716	0.083
Actividad principal: En formación	0.499	0.354	-0.671	0.249	0.662	0.324
Actividad principal: Desempleo en búsqueda de trabajo	-0.393	0.481	-0.177	0.435	0.613	0.320
Actividad principal: Desempleo sin búsqueda de trabajo	-0.145	0.556	-0.987	0.643	0.099	0.543
Actividad principal: Enfermedad permanente	-0.553	0.516	-4.279	0.000	-2.228	0.052
Actividad principal: Jubilado	0.017	0.965	-0.674	0.091	0.959	0.022
Actividad principal: Servicio comunitario o militar*	...	...	...	...	...	...
Actividad principal: Tareas domésticas	-0.360	0.352	-0.698	0.078	-0.581	0.372
Actividad principal: Otro	0.411	0.665	0.133	0.897	-1.267	0.228
Constante	-4.664	0.000	-2.616	0.026	-8.079	0.000

*Variable excluida por escasez de datos.

CONCLUSIONES PARA UNA TAREA DE FUTURO

En conclusión: si la mejora de la colaboración entre los distintos *skateholders* influye positivamente en el fomento del desarrollo económico, en las políticas que cabe proponer para favorecer dicho desarrollo existe una variable que siempre funciona y sobre la que, en consecuencia, deberíamos centrar nuestro interés: *la educación*.

Una conclusión que coincide exactamente con la que se puede encontrar abundantemente en la literatura. En efecto, los estudios realizados por IFO Institute de Mónaco sobre la tasa de crecimiento económico y la tasa de mejora de resultados en exámenes estandarizados detectan una tendencia definitivamente positiva: cuanto mayores son los conocimientos de los estudiantes (aun siendo medidos solamente en una dimensión limitada como es la de los exámenes estandarizados), mayor es el crecimiento económico del país.

Además, los estudios llevados a cabo en la Universidad de Stanford señalan cómo la mejora de los resultados de los estudiantes en matemáticas llevaría —al cabo de un número no excesivo de años— a una mejora significativa del PIB del país y, por tanto, a un mayor desarrollo económico. Y, si el desarrollo económico —como señalábamos antes— es el nutriente fundamental de la mejora de la situación social y ésta es, a la vez, la herramienta para generar la riqueza económica, la mejora del desarrollo debería significar también una mejora de la situación social.

Una vez sentado el papel decisivo que desempeña la educación en el desarrollo económico y, por tanto, en la cohesión social, me permito recordar cuáles son los cinco objetivos oficiales europeos para el año 2010 en materia educativa:

- reducir la tasa de abandono escolar;
- reducir en un 20% el número de jóvenes que no obtiene buenos resultados;
- lograr que al menos el 85% de la población termine la educación secundaria;
- aumentar en por lo menos un 15% el número de graduados en matemáticas y en tecnología, reduciendo al mismo tiempo las diferencias entre los sexos;

- garantizar que al menos el 12% de la población adulta participe en el aprendizaje permanente.

A estos objetivos oficiales vienen a sumarse los que se han ido fijando recientemente:

- un aumento significativo de la inversión anual en recursos humanos;
- una inversión de al menos un 2% del PIB en educación terciaria (Universidad e Investigación);
- garantizar que por lo menos un 90% de los niños de más de tres años asistan al *kindergarten*;
- garantizar que los niños reciben enseñanza de por lo menos dos lenguas extranjeras desde la edad temprana.

Desgraciadamente, la realidad con la que nos encontramos en el momento actual es que tan sólo hemos alcanzado el objetivo referido al aumento de graduados en matemáticas y tecnologías; en cuanto al resto, son muy escasas las posibilidades de alcanzarlos en el 2010, razón por la cual la fecha fijada se ha retrasado al 2014. A pesar de todo, queda patente el interés comunitario por el desarrollo de la educación, que deja abierto el camino para identificar posibles áreas de trabajo.

Y la primera área de trabajo que querría destacar es la de la investigación, una investigación limitada siempre por los indicadores que utilicemos, los cuales determinan la representación de la realidad que obtengamos. Esto explicaría por qué la validez de nuestro modelo es limitada para los países mediterráneos y los del este de Europa: lo más probable es que en unos y otros la participación vaya guiada por otras variables que este modelo no considera o que no aparecen recogidas en la encuesta. Quedaría, pues, pendiente analizar cuáles son esas variables para obtener una representación más cercana a la realidad.

Respecto al tema de las encuestas, es imprescindible advertir que los datos que se obtienen de ellas se suelen utilizar con retraso. Los datos empleados en este trabajo, por ejemplo, se remontan a 2002. Si se tiene en cuenta la velocidad que en los últimos tiempos

ha adquirido el desarrollo de la realidad social, el empleo de datos de cinco años de antigüedad quizá refleje una realidad “viciada” o, por lo menos, modificada durante ese tiempo.

A ello vienen a unirse dos aspectos más relacionados con esta investigación que no se deberían obviar. El primero se refiere al diseño de las medidas encaminadas a fomentar la coordinación entre el Estado y los *skateholders* y a su dependencia de la calidad de la información de que se dispone. Aunque no me he detenido en el tema, apuntaré tan sólo las dificultades que han planteado para nosotros los datos obtenidos en Polonia, que presentan un comportamiento manifiestamente extraño. Por otro lado —y éste sería el segundo aspecto—, en el caso de los países mediterráneos se da una variable decisiva y típica de estos como es la participación informal, que prácticamente no aparece representada en la estructura de nuestra investigación, lo cual condiciona necesariamente la calidad de los datos.

Me gustaría finalizar apuntando brevemente algunas sugerencias para la adopción de las medidas políticas adecuadas en el ámbito educativo.

- Crear mecanismos de interacción que reúnan a individuos de distintos grupos a través de fórmulas individuales y basadas en la situación social existente.
- Si el objetivo de que se trata es el de promover políticas estandarizadas para cualquier país, la política de la calidad de la educación probablemente sea la única verdaderamente transversal, dado el efecto positivo de la educación sobre cualquier tipo de participación en cualquier tipo de grupo.
- La imprescindible coordinación entre países que presentan diferentes modelos de financiación del Estado del bienestar. En la Europa mediterránea —y más concretamente en Italia— existe cierta tendencia por parte del ciudadano a “desreponsabilizarse”, dejando que sea el Estado quien proponga y garantice todos los servicios; una característica que no comparten los países nórdicos, cuyo éxito probablemente consista en su habilidad para invertir en la creación de una forma

renovada del Estado del bienestar capaz de un diálogo mayor con la sociedad civil. Y esta última podría ser una vía de investigación en términos de acción política para el desarrollo de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003): *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- ATKINSON, A. B., *et al.* (2005): *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*. Luxembourg: Luxembourg Presidency of the European Union.
- BALDWIN, M. (1999): "Two waves of globalisation: fundamental differences", *NBER Working paper* 6.904.
- BARTKOWSKI, J.; JASINKA-KANIA, A. (2004): "Voluntary Organisations and the Development of Civil Society", *European Values at the Turn of the Millennium*. Arts and Halman.
- BERRY, F. S., *et al.* (2004): "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities", *Public Administration Review*, 64 (5): 539-552.
- BEUGELSDIJK, S., y SMULDERS, S. (2003): "Bridging and Bonding Social Capital: which type is good for economic growth?", *ERSA conference papers*, 03: 517. European Regional Science Association: <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/517.pdf>
- BISON, I., y ESPING-ANDERSEN, G. (2000): "Income packaging, poverty and unemployment in Europe", en GALLIE, D. y PAUGHAM, S. (eds.), *The Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- CANOY, M., y SMITH, P. M. (2006): "A social and economic model for Europe", *Intereconomics-Review of European Economic Policy*, vol. 41, nº 6, noviembre.
- CANOY, M.; LERAIS, F.; MASCHERINI, M.; SALTELLI, A., y VIDONI, D. (2008): "The Importance of Social Reality for Europe's Economy: An Application to Civil Participation", en OECD, *Statistics, Knowledge and Policy 2007: Measuring and Fostering the Progress of Societies*. OECD Publishing, Paris.
- DASGUPTA, P. (2003): "Social Capital and Economic Performance: Analytics", en Ostrom, E. y Ahn, T. K. (eds.), *Critical Writings in Economic Institutions: Foundations of Social Capital*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- DOBELL, A. R., y MITCHELL, D. (1997): "The British Columbia Case: Natural Resource Management and Sustainable Development", en DOBELL, R. y BUNTON, M. (2001), *Sound Governance: The emergence of collaborative networks and new institutions in the*

- Clayoquot Sound region*. Background paper for Clayoquot Sound Regional Workshop, Tofino: http://www.clayoquotalliance.uvic.ca/PDFs/SOUND_GOV_2.pdf
- EASTERLIN, R. (1987): "The new age structure of poverty in America", *Population and Development Review*, 13, 2: 195-208.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002): *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press; (1990): *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press; (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press; (2006): "An Equitable Social Model", *Samfundskøkonomien* 1.
- ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D.; HEMERIJCK, A., y MYLES, J. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROBAROMETER: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- EUROPEAN COMMISSION (2005a): *Commission Staff Working Document in support of the report from the Commission to the Spring European Council, 22-23 March 2005, on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal*.
- FUKUYAMA, F. (1995): *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press; (1999): "Social Capital and Civil Society", *IMF Conference on Second Generation*: [/www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms.fukuyama.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms.fukuyama.htm)
- GRANOVETTER, M. (1973): "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1.360-1.380.
- HAYEK, F. (1945): "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, 4: 519-530.
- HECKMAN, J. J., y LOCHNER, L. (2000): "Rethinking Education and Training Policy: Understanding the Sources of Skill Formation in a Modern Economy", en Danziger, S. y Waldfogel, J. (eds.), *Securing the Future: Investing in Children from Birth to College*. New York: Russell Sage Foundation: 47-83.
- JACKSON, A. (2000): *Why we don't have to choose between social justice and economic growth: the myth of the equity/efficiency trade off*. Canadian council on social development
- KICKERT, W.; KLIJN, E. H., y KOPPENJAN, J. F. M. (1997): *(a cura di) Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications.
- KOHLI, M. (1999): "Private and public transfers between generations". *European Societies*, 1 (1): 81-104.
- LIDDLE, R., y LERAI, F. (2007): *Europe's social reality" a consultation paper from BEPA*. European Commission: http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf

- LSE (2004): *What is civil society?* Centre for Civil Society, London School of Economics: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm
- MASCHERINI, M.; SALTIELLI, A., y VIDONI, D. (2008): *The Characteristics Of Social Participation In Europe: Evidence From Ess2002*. European Commission: Ispra
- MAYNTZ, R. (1993): "Governing failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en KOOIMAN, J.
- OECD (2005): *Society at a Glance*. OECD Social Indicators; (2006): *Live longer, work longer*. París: OECD.
- OKUN, A. (1975): *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*. Washington: Brookings Institution.
- O'TOOLE, L. J. (1997): "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 57, n° 1.
- PROVAN, K. G., y MILWARD, H. B. (2001): "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks", *Public Administration Review*, vol. 61, n° 4.
- PUTNAM, R. D. (1993a): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press; (1993b): "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *American Prospect*, 13: 35-42; (1995): "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, 6: 65-78; (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon and Schuster; (2002): "Robert Putnam's response". Austin American Statesman, Special Report-Cities of Ideas: Prosperity and its price, April 28, 2002: <http://www.statesman.com/specialreports/content/specialreports/citiesofideas/0428putnam.html>
- SAPIR, A. (2005): *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruegel policy brief, 1/2005.
- SOLOW, R. (1998): *Work and Welfare*. Princeton University Press.
- UNCTAD (2004): *World Development Report*.
- VAN OORSCHOT & ARTS (2005): The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited, *Journal of European Social Policy*, 15: 5-26.
- VÖLKER, B., y DERK, H. (2004): *Creation and Returns of Social Capital: A New Research Program*. London: Routledge.
- WOLFE, A. (1989): *Whose keeper? Social science and moral obligation*. San Francisco: University of California Press.
- WOOLCOCK, M. (1998): "Social capital and economic development: towards a synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27: 151-208.

La Educación Pública Prioritaria de la Comunidad de Madrid y el reto de la integración de la población socialmente desfavorable

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid¹

SOBRE LA NOCIÓN DE COHESIÓN SOCIAL

La idea de cohesión social viene enmarcando cuantas reflexiones, análisis y observaciones aparecen recogidas en estas páginas. No obstante lo anterior, procede efectuar a modo introductorio alguna precisión al respecto.

Dicho concepto social tiene sus referentes próximos en la propia noción física de cohesión. En Física la cohesión alude a una interacción de carácter atractivo entre moléculas idénticas. El conjunto de esas interacciones explica o da cuenta del aspecto macroscópico de un material o de una sustancia.

Cuando se trata de trasponer esa noción al ámbito social resulta que, a pesar de existir cierta inspiración en el concepto físico, la noción de igualdad o de identidad de las moléculas no es trasladable al caso de los seres humanos, que somos sujetos irrepetibles. La trayectoria personal es, en buena medida, el resultado del ejercicio permanente de nuestra libertad individual y, por tanto, desde un

¹ En el momento de la presentación de esta ponencia el autor era coordinador del *Plan de Mejora de la Calidad de la Educación en Centros Públicos Prioritarios*.

punto de vista social esa noción de igualdad sólo puede entenderse como una igualdad de derechos, de deberes y de oportunidades.

El Consejo de Europa ha elaborado una definición de cohesión social que merece la pena traer a colación: “La cohesión social es la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, reducir las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesiva es una comunidad solidaria entre individuos iguales que persiguen objetivos comunes mediante procedimientos democráticos”.

En las ciencias experimentales, además de apelar a las definiciones de corte esencialista, que definen las cosas por lo que son, se recurre con frecuencia a las definiciones de carácter operacional, es decir, aquellas que están vinculadas a la medida.

Así, por ejemplo, una definición operacional de la temperatura sería “aquello que miden los termómetros” y una definición de igual naturaleza del tiempo sería “aquello que miden los relojes”. Aunque, evidentemente y desde el punto de vista del significado, en las ciencias sociales las definiciones de este estilo tienen sus limitaciones nos proporcionan, sin embargo, una idea aproximada de cuáles son los aspectos del concepto en los que poner el énfasis.

Por lo que respecta a la noción de cohesión social, es posible aplicar, también en este caso, un enfoque de corte operacional y fijar la atención en cuáles son los indicadores que la Unión Europea utiliza para medir el grado de cohesión social en los distintos países miembros. Veintitrés son los indicadores que emplea EUROSTAT para caracterizar, en términos operacionales, el concepto de cohesión social. Es posible agrupar, para esta ocasión, esos veintitrés indicadores en tres grupos que ofrecen una idea más próxima y concreta que la que se deriva de la definición de corte esencialista propuesta por el Consejo de Europa. Esas tres categorías, con sus subcategorías, son las siguientes:

1) *Empleo y paro:*

- Distribución del empleo por regiones.
- Paro de larga duración.
- Familias en paro.

2) *Ingresos y pobreza:*

- Desigualdad en la distribución de los ingresos.
- Riesgo de pobreza.

3) *Educación:*

- Abandono educativo temprano.

Sin entrar en demasiados detalles, cabe no obstante subrayar el último de los indicadores que emplea EUROSTAT para medir la cohesión social: el abandono educativo temprano. Constituye, efectivamente, un indicador de cohesión porque, a la luz de la evidencia empírica disponible, una sociedad con elevadas tasas de abandono educativo temprano no puede considerarse cohesiva ni en su presente ni en su futuro.

EL RETO DE LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN SOCIALMENTE DESFAVORECIDA

La integración de la población socialmente desfavorecida es un objetivo básico de las políticas para la cohesión social. Si no se logra integrar, en la mayor proporción posible, a esa población —en la cual se incluye, en buena medida, la de origen inmigrante—, lo más probable es que se acaben generando amplias bolsas de marginación o de exclusión, guetos culturales, étnicos o de otra naturaleza, que constituyen amenazas evidentes para la meta, ampliamente compartida por los países avanzados, de crear una sociedad capaz de conciliar progreso económico y cohesión social.

Dimensiones de la integración

Sin pretender ser exhaustivo, cabe citar dos dimensiones de la integración: la social y la económica; ninguna de las dos es independiente de la otra, sino que ambas están interrelacionadas.

Entre los aspectos sociales de la integración de la población socialmente desfavorecida y de la población inmigrante, destaca el

desarrollo del sentido de pertenencia a una sociedad de la que indudablemente forman parte. No obstante, la integración se ha de manifestar también en la asunción de las normas establecidas democráticamente que estructuran una sociedad avanzada. Y, por supuesto —y en relación con lo primero—, la dimensión social de la integración incluye las cuestiones de identidad. Esas cuestiones identitarias, que se plantean con mayor pertinencia cuando hablamos de poblaciones de origen inmigrante, no suponen el desplazamiento completo ni la sustitución absoluta de una identidad por otra, sino su compartición desde la concepción de un sistema encajado de identidades múltiples. Así, por ejemplo, se puede conciliar el ser madrileño, con ser español, con ser europeo, con ser ciudadano del mundo, con ser, a la postre, humano. Del mismo modo que nos podemos sentir identificados, en distinta medida y con distinta intensidad, con cada uno de esas categorías, un grupo o una persona de origen inmigrante que se incorpora a nuestra sociedad puede, sin perder completamente sus referentes culturales, asumir como propios los del país de acogida. Puede y debe, pues ello forma parte esencial de la integración.

Existe, por otra parte, una dimensión económica indiscutible que facilita la integración social y que, junto al acceso al empleo y a otras formas de bienestar económico, comprende también la asunción de los deberes impositivos o fiscales como un componente básico del ejercicio de la ciudadanía en su vertiente económica.

La educación y la formación como políticas estratégicas para la integración

En general, todos los países occidentales muestran un amplio consenso a la hora de considerar la educación y la formación como políticas estratégicas para la integración; políticas, en definitiva, que nos permiten preparar el futuro y conseguir el éxito en esa meta difícil y necesaria de integrar, en el mayor grado posible, a la población en situación de franca desventaja social.

La literatura especializada presenta numerosos ejemplos sobre el papel decisivo de la educación y la formación como factores de integración de niños y jóvenes pertenecientes a entornos socialmente desfavorecidos. Una muestra de ello lo constituye el *Perry School*

Program, un programa de educación preescolar de calidad, con planteamientos instructivos estructurados, que se aplicó en los Estados Unidos a mediados de la década de los sesenta. La sociedad americana —afortunadamente tan proclive a la evaluación— ha realizado una valoración longitudinal de cuáles han sido los efectos y el impacto social de dicho programa: primero una veintena de años después y, más recientemente, al cabo de 40 años. Los resultados han sido, en ambos casos, consistentes.

La metodología de evaluación empleada en ese estudio longitudinal se basó en el modelo grupo experimental con grupo de control. El primer grupo estaba integrado por quienes se habían beneficiado de la experiencia y el segundo estaba constituido por alumnos de iguales características socioeconómicas que los anteriores, pero que no habían participado en dicho programa. Los resultados de la evaluación comparada de ambos grupos revelaron ventajas notorias a favor de los jóvenes que habían recibido esa educación infantil de calidad garantizada por el programa Perry. Tanto en las cuestiones relativas a la delincuencia, como en la dependencia de los servicios sociales o como en la incidencia de embarazos de adolescentes y maternidades tempranas, el grupo experimental aventajaba significativamente al grupo de control (véase tabla 1).

TABLA 1
BENEFICIOS SOCIALES DE LOS PARTICIPANTES EN EL PERRY PRESCHOOL PROGRAM

	Grupo experimental %	Grupo de control %
Ha sido detenido o ingresado en prisión a los 19 años	31	51
Cinco arrestos o más a los 27 años	7	35
Se ha beneficiado de los servicios sociales en los últimos 10 años (27 años)	59	80
Embarazadas antes de los 20 años (27 años)	48	69
Madre antes de los 20 años (27 años)	44	54

Fuente: Schweinhart (1993); OCDE (2001).

Aunque no fue posible eliminar por completo los efectos de los condicionantes socioeconómicos o socioculturales, sí se logró atemperarlos de un modo francamente significativo.

En el plano económico los resultados fueron muy similares. Desde el punto de vista de los ingresos, del acceso al empleo, de la menor incidencia del paro o del acceso a la vivienda en propiedad, los adultos que en su primera infancia se habían beneficiado del programa Perry se encontraban en situaciones de bienestar económico muy superiores a las del grupo de control (véase tabla 2).

El proceso de Lisboa ha destacado una vez más el papel estratégico que los países desarrollados otorgan a los sistemas de educación y formación para el logro de la cohesión social. En este sentido, cabe recordar que la meta fundamental de dicho proceso consiste en el logro para la Unión Europea de un crecimiento económico sostenible, con más y mejor empleo y una mayor cohesión social. Y, para alcanzar dicha meta, la mejora de la calidad de los sistemas de educación y formación ha sido considerada como un elemento esencial de los objetivos y de las políticas del conjunto de los países de la Unión.

TABLA 2
BENEFICIOS ECONÓMICOS A LA EDAD DE 27 AÑOS DE LOS PARTICIPANTES
EN EL PERRY PRESCHOOL PROGRAM

	Grupo experimental %	Grupo de control %
Ingresos de 2.000 \$/mes o más	29	7
Ingresos medios anuales	13.328 \$	11.186 \$
Con empleo	71	59
Meses en paro en los cinco años precedentes	5.7	8
Propietario de su vivienda	36	13

Fuente: Schweinhart (1993); OCDE (2001).

Los análisis internacionales ponen de manifiesto que unas políticas pertinentes y acertadas hacen posible la compensación de las desigualdades en poblaciones socialmente desfavorecidas. En el año

2006 la OCDE publicó un informe —elaborado a partir de la base de datos del programa PISA en su edición de 2003— cuyo objetivo era comparar el comportamiento y las políticas de los países miembros en materia de integración de la población escolar de origen inmigrante (*Where Immigrant Students Succeed. A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*). Para ello, identificó qué tenían en común los sistemas educativos de aquellos países que conseguían igualar o acercar notablemente el rendimiento académico de los alumnos de origen inmigrante con relación al rendimiento académico de los alumnos nativos. Las claves del éxito de la integración, identificadas empíricamente, fueron las siguientes:

- Sólidos programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua.
- Estándares u objetivos de la instrucción claramente definidos, de manera que se supiera de antemano y sin ambigüedad lo que se esperaba conseguir de cada alumno al finalizar cada curso académico.
- Procedimientos de evaluación coherentes con ese sistema de objetivos y de estándares de rendimiento previamente definidos.

Algunos países —entre ellos Canadá, que suele ponerse como ejemplo a este respecto— han conseguido reducir el impacto de los factores de origen socioeconómico, y particularmente los vinculados a la inmigración, sobre el rendimiento escolar. Es este un hecho que viene a refutar esa idea —actualmente presente en ciertos ámbitos y foros de comunicación españoles— basada en la llamada “teoría de la indiferencia” de las organizaciones educativas o de los sistemas educativos, según la cual los sistemas de los países occidentales serían más o menos equivalentes en cuanto a sus efectos sobre la mejora. Al final, los resultados escolares serían atribuibles a otros factores externos al sistema, particularmente, a los de carácter social.

Lo cierto es que el análisis internacional comparado nos proporciona una evidencia empírica suficiente para demostrar que hay países que identifican mejor sus objetivos, conciben y aplican mejor sus políticas y aciertan más en el logro de esos objetivos fijados previamente sin ambigüedad. No se puede esperar que las políticas educativas vayan a resolver, por sí solas, los problemas sociales —que

requieren, como es sabido, actuaciones situadas más allá de lo propiamente educativo—, pero son capaces de impulsar avances evidentes en la integración de la población socialmente desfavorecida y de producir mejoras, en el largo plazo, sobre la cohesión social siempre que dichas políticas se definan con pertinencia, se desarrollen con coherencia, se evalúen con rigor y, a partir de los resultados de esa evaluación, se orienten o reorienten, convenientemente, hacia las metas y los objetivos que la sociedad espera de ellas.

EL PLAN DE MEJORA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CENTROS PÚBLICOS PRIORITARIOS

Aspectos preliminares

El contexto remoto del Plan de Mejora de la Calidad de la Educación en Centros Públicos Prioritarios —tal es su nombre completo— de la Comunidad de Madrid no es otro que el de la sociedad del conocimiento y la globalización. En una sociedad y en una economía basadas en el conocimiento ya no basta con disponer de una elite formada que constituya el elemento motor de los procesos de cambio e innovación, sino que se requiere una población ampliamente cualificada de modo que los beneficios de la educación y la formación alcancen a todos. Además de las cuestiones de índole eminentemente moral, relacionadas con la justicia y con la dignidad del individuo como persona, existen también razones de índole económica que justifican ese esfuerzo de las sociedades modernas para el logro de una mayor cohesión social a través de la educación y la formación. De hecho, este nuevo contexto genera una interconexión entre desarrollo económico y cohesión social. Así, es imposible pensar en un desarrollo económico sostenible si se descuidan los problemas de la cohesión social. Y viceversa, si no somos capaces de acertar con políticas sostenibles de crecimiento económico y de competitividad no podremos avanzar en el terreno de la cohesión social.

Las razones son varias y de distinta índole. Algunas de ellas se relacionan con el conocimiento y con su papel decisivo en esta nueva economía y en esta nueva sociedad, pero también con la eficiencia en el uso de los recursos en beneficio de los más desfavorecidos. Si el

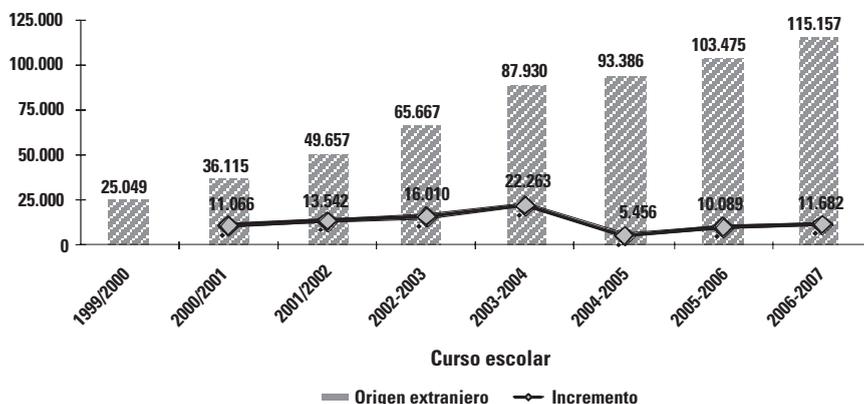
porcentaje de población que necesita de los servicios sociales continúa aumentando, el Estado del bienestar será difícilmente sostenible.

En cuanto al contexto próximo, a nadie que resida en Madrid se le escapa el rápido crecimiento que la inmigración de origen económico ha experimentado en nuestra Comunidad a lo largo de los últimos años. Por su procedencia, se trata en su mayoría de una población socialmente desfavorecida que se añade a la nativa e introduce una modificación significativa del contexto social en el que se desenvuelven la educación y la formación.

La figura 1 muestra la evolución, desde el curso 1999-2000, del número de alumnos inmigrantes de origen extranjero entre 3 y 16 años escolarizados en centros madrileños sostenidos con fondos públicos.

Como puede observarse, se trata de un ritmo de crecimiento sostenido, excepto entre el curso 2003-2004 y el curso 2004-2005, donde se produce una desaceleración en cuanto a la incorporación de alumnos de origen inmigrante a nuestro sistema educativo. Sin embargo, al año siguiente, se inicia de nuevo un proceso de aceleración. Es éste, pues, uno de los rasgos más notables del contexto próximo en el que deben operar las políticas educativas y sociales en la Comunidad de Madrid.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO DE ORIGEN EXTRANJERO (3-16 AÑOS)
EN CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID



El Plan de Centros Públicos Prioritarios es una de las expresiones de las políticas que, en materia de equidad, ha puesto en marcha el Gobierno regional. Políticas de equidad que, por decirlo en términos sencillos, consisten en tratar mejor a los que más lo necesitan. No obstante, detrás del Plan, de su concepción y de su desarrollo, subyace un componente ideológico y epistemológico cual es el optimismo racional. No estamos ante una forma de optimismo ingenuo o incluso “antropológico”, sino de una orientación que hunde sus raíces en la herencia del pensamiento ilustrado. Las cosas pueden mejorarse y para conseguirlo es condición imprescindible el querer hacerlo. Se trata, en primer término, de un optimismo de la voluntad, optimismo que ha de verse necesariamente reforzado por el potencial de la razón. Es una suerte de alianza tejida entre ambas dimensiones del espíritu humano que hace posibles los avances.

Un poco de historia

A la hora de hacer un poco de historia en torno a la concepción y a la puesta en marcha de este Plan de Centros Públicos Prioritarios, es preciso remontarse a enero del 2005, fecha en que tras un periodo previo de incubación en la mente del propio consejero —a la sazón Luis Peral—, su gabinete técnico realiza un análisis sobre indicadores útiles para detectar posibles Centros Públicos Prioritarios (véase tabla 3).

El 1 de febrero de ese mismo año, el consejero despacha con la presidenta —Esperanza Aguirre— la puesta en marcha y la finalidad de un plan que atienda, de un modo preferente, a aquellos centros que escolarizan en proporciones significativas alumnos en desventaja social. Recibe su visto bueno. El 24 de febrero el consejero dirige una carta personal a los posibles Centros Públicos Prioritarios, identificados de conformidad con esos siete indicadores descritos en la tabla 3 siempre que reúnan dos o más de ellos. El 11 de mayo se publican las Instrucciones de la Viceconsejería de Educación por las que se regula el Plan de Mejora de la Calidad de la Educación en los Centros Públicos Prioritarios, a fin de ordenar toda la maquinaria administrativa y el reparto de papeles y de actuaciones necesarios para el desarrollo de dicho Plan. El 27 de octubre esas instrucciones se transforman en

orden del consejero y el 21 de diciembre se firman los primeros acuerdos del consejero con los directores de ocho Centros Públicos Prioritarios. La firma de esos acuerdos, cuyas características se describirán más adelante, constituye el verdadero punto de arranque del Plan de Centros Públicos Prioritarios de la Comunidad de Madrid.

TABLA 3
INDICADORES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CENTROS PÚBLICOS PRIORITARIOS
Y VALORES UMBRAL CORRESPONDIENTES

Indicador	Valor umbral
Baja demanda en cuanto a la elección del centro por las familias en primera opción	<50%
Alto porcentaje de profesores no definitivos	>25%
Alto porcentaje de emigrantes	>50%
Alto porcentaje de alumnos de etnia gitana	>10%
Alto porcentaje de becas de comedor de tipo C (a familias que perciben la R.M.I.)	>10%
Problemas de convivencia detectados por la Administración Alta tasa de no graduados en la ESO (IES)	>40%

De los siete indicadores que se tomaron como base para identificar potenciales Centros Públicos Prioritarios tres de ellos son nucleares y explican, en buena medida, el resto:

- Alto porcentaje de inmigrantes.
- Alto porcentaje de alumnos de etnia gitana.
- Altos porcentajes de becas de comedor de tipo C, es decir, correspondientes a familias que perciben la Renta Mínima de Inserción.

Los rasgos, por lo general, compartidos por los Colegios de Educación Infantil y Primaria que accedieron al Plan eran los siguientes:

- desfases educativos frecuentes y severos;
- especial retraso en el ámbito lingüístico;

- problemas de higiene y nutrición;
- dificultades para lograr la participación de los padres;
- combinación acoplada del efecto llamada de los alumnos en desventaja con el efecto rechazo de los alumnos normalizados;
- atracción brusca de la composición del alumnado por realojos;
- en bastantes casos, necesidad imperiosa de añadir al enfoque educativo de la actividad del centro el propiamente asistencial.

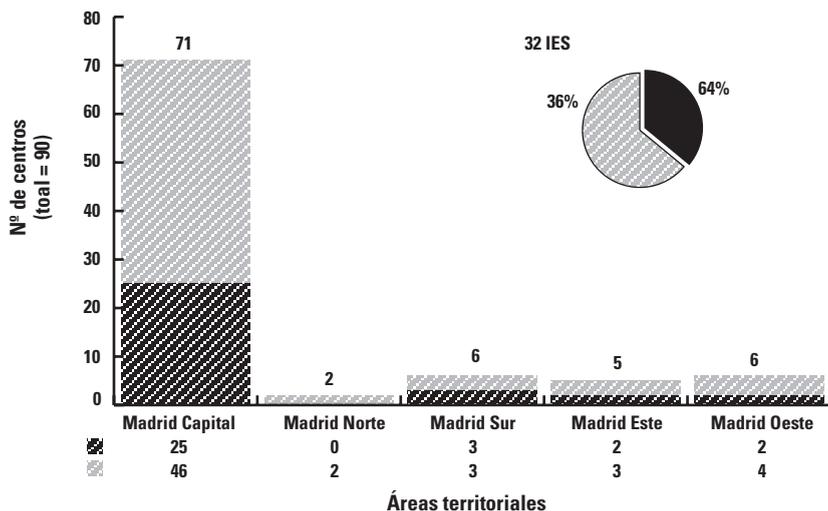
Los Institutos de Educación Secundaria, además de compartir la mayor parte de las problemáticas antes enumeradas, presentaban también algunos aspectos específicos:

- la importancia del absentismo;
- numerosos problemas de disciplina y convivencia, y en ocasiones problemas de orden público;
- riesgo elevado de exclusión social de los alumnos por una franca infracualificación;
- desfases curriculares de tres y cuatro cursos;
- riesgo de incorporación de los alumnos a bandas juveniles que operan en el entorno;
- abundante abandono educativo temprano;
- vaciamiento de los niveles postobligatorios;
- oferta insuficiente en su entorno de formación profesional, programas de garantía social, aulas de compensación educativa externa o soluciones similares.

En el momento actual, y tras un proceso de progresiva incorporación, 90 centros públicos se han integrado en el Plan, lo que representa aproximadamente el 8,5% de todos los centros públicos de la Comunidad. De esos 90 centros, el 36% son institutos de Educación Secundaria (32) y el 64% colegios de Educación Infantil y Primaria.

La figura 2 muestra la distribución territorial de este tipo de centros públicos e indica una mayor concentración en Madrid capital, circunstancia ésta que ha servido de base para orientar las actuaciones.

FIGURA 2
CENTROS PÚBLICOS PRIORITARIOS. CURSO 2006-2007



Los objetivos generales del Plan

El Plan de Centros Públicos Prioritarios se planteó los siguientes objetivos generales:

- a) *Reforzar* la aplicación de los principios de calidad y de equidad en aquellos centros que atienden, en proporciones significativas, poblaciones escolares en franca desventaja social. Conviene aclarar que la Comunidad de Madrid no aborda los problemas de la desventaja social y de la compensación educativa única y exclusivamente con el Plan de Centros Públicos Prioritarios. Existe toda una serie de actuaciones de educación compensatoria que han ido creciendo año a año y que comportan dotación de recursos humanos adicionales para tratamientos más individualizados del alumnado. Por lo tanto, y puesto que ya existían planteamientos para abordar el problema de la compensación, se trataba de reforzar ese principio con un plan específico que se acomodara a los dos objetivos instrumentales que se describen a continuación.

- b) *Modular* el apoyo e intervención de la Administración regional de modo que éstos sean tanto más intensos cuanto mayores fueren las dificultades y las necesidades de los centros. Se trataba de desarrollar un conjunto amplio de actuaciones educativas, más integrales, más sistémicas, que se acomodaran a un principio de discriminación positiva.
- c) *Promover* acuerdos, entre la Administración y aquellos centros públicos que precisaran una atención preferente, sobre la base de compromisos recíprocos y a partir de un programa detallado de objetivos y actuaciones que faciliten la mejora escolar. La idea, pues, de que la mejora requiere la movilización de la voluntad y el establecimiento de compromisos y acuerdos entre la Administración y los centros en favor de esa mejora, ha constituido un objetivo instrumental claro que ha inspirado, en sus detalles, el desarrollo del Plan de Centros Públicos Prioritarios.

Las opciones estratégicas

Tres fueron las opciones estratégicas adoptadas:

- a) *Considerar el centro educativo como unidad fundamental de actuación*. Frente a la alternativa de elegir zonas de atención prioritaria —como hizo en su momento el Gobierno francés y como demandaba, en buena medida, la izquierda política y sindical de la Comunidad de Madrid—, la Consejería de Educación adoptó la decisión estratégica, condicionante de la evolución futura del Plan, de poner el acento en los centros y no en zonas de influencia, es decir, lo que se convertiría en objeto específico de actuación no eran zonas amplias, sino cada uno de los centros que requería esa actuación diferenciada y preferente. Y ello por dos razones fundamentales. En primer lugar, y por las exigencias de la propia filosofía del Plan, en lugar de establecer el compromiso con una zona, éste se establece con la unidad básica del sistema escolar, es decir, con cada centro. Un compromiso que, además, había de ser voluntario; no se podía obligar a un centro, en contra

de la voluntad de sus claustros, a participar en un plan de estas características concebido por la Administración. Si se hubiera elegido la zona como unidad de actuación, el Plan debería haberse impuesto a todos los centros de cada zona, algo contrario a la filosofía del Plan, que asume el principio de “convencer antes que imponer” como elemento básico de la gestión del cambio y de la mejora.

En segundo lugar, y como es bien sabido, las características sociológicas de la ciudad de Madrid hacen que sean muchos los distritos y las zonas geográficas donde se da una contigüidad o incluso un entremezclamiento entre entornos socialmente desfavorecidos y entornos de clases medias, lo cual representa un obstáculo para definir con precisión zonas de atención prioritaria. Aun cuando con un instrumento grueso, como son las zonas, no se puede operar acertadamente sobre el tejido fino de cada uno de los centros, mediante una política basada en los centros es posible reconstruir una zona concreta. De hecho, así ha ocurrido en el distrito de Puente de Vallecas, donde todos sus Institutos son Centros Públicos Prioritarios.

Por otra parte, se disponía de la experiencia derivada del caso francés, donde en el año 1981 Alain Savary, a la sazón ministro de Educación, puso en marcha las ZEP (Zones d'Éducation Prioritaire). En la actualidad, las Zonas de Educación Prioritaria francesas cubren alrededor del 20% de todo el alumnado y una actuación de tal magnitud no puede ser considerada, en sentido estricto, singular. Además, en zonas tan amplias el control y el pilotaje de las actuaciones se debilitan y surgen dificultades relacionadas con su orientación y con su coherencia. Estas conclusiones forman parte de los análisis críticos efectuados por las autoridades francesas sobre el desarrollo de las ZEP.

- b) *Implicar a toda la Administración educativa regional.* El Plan concierne a todas las Direcciones Generales, a todas las Direcciones Territoriales de Área, a la Inspección, etc., en suma, concierne a todos y todos se ven implicados en su desarrollo y aplicación. Una implicación que quedó articulada en las Instrucciones de la Viceconsejería de 11 de mayo de

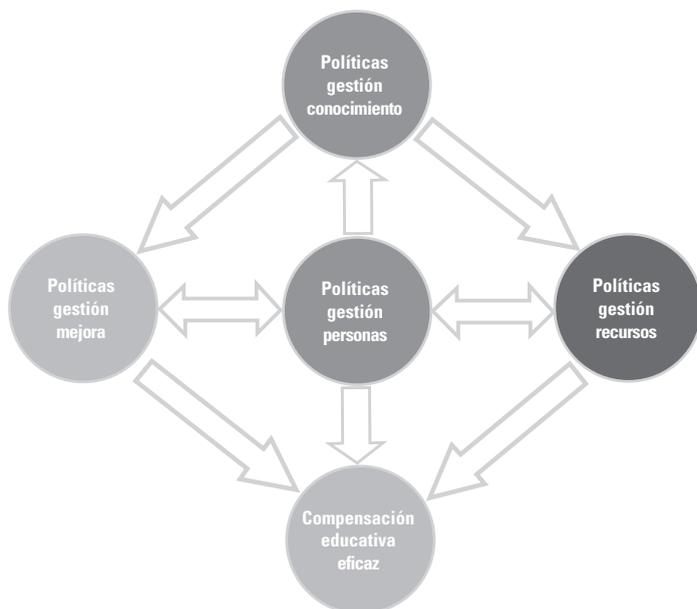
2005, donde se distribuyen los papeles y se prevé la existencia de dos comisiones para el pilotaje del Plan: una Comisión de Dirección, presidida por el propio consejero y de la que forman parte todos los directores generales, el secretario general técnico y también el director de Área Territorial de Madrid capital en representación de todas las Direcciones de Áreas, y una Comisión de Seguimiento que tiene una composición con mayor representación territorial, pues en ella están presentes todos los jefes de Inspección y los jefes de las Unidades de Programas Educativos de las distintas Áreas Territoriales en las que se subdivide, desde el punto de vista educativo, la Comunidad de Madrid.

- c) *Adoptar un enfoque sistémico en la definición de las políticas.* Si a la complejidad —que es intrínseca a la mejora de la calidad de la educación— se le añade el factor de desventaja social la situación se torna aún mucho más compleja. Las situaciones complejas han de abordarse desde modelos complejos y ésa es una de las ventajas del enfoque sistémico: un enfoque global e integrado desde el que se concibe un conjunto de políticas interrelacionadas y orientadas hacia un mismo objetivo que refuerzan entre sí sus efectos y facilitan, de este modo, una mayor eficacia en la acción.

La estructura de las políticas

Lo más valioso de cualquier organización, junto con sus personas, es lo que sabe y lo que sabe hacer. Por ello, todo lo relativo a la generación del conocimiento necesario para el desarrollo de las políticas, a la validación de ese conocimiento experto, a su difusión, a su compartición, etc., define, en sentido estricto, una política de gestión del conocimiento. Además, dicha política debe afectar tanto a la gestión de la mejora, como a la gestión de las personas y a la gestión de los recursos. En el desarrollo del Plan estos tres tipos de políticas se han integrado y orientado, inequívocamente, hacia el logro de una compensación efectiva. La figura 3 muestra, de un modo esquemático, tales políticas y sus relaciones en un modelo o estructura de conjunto.

FIGURA 3
LA ESTRUCTURA DE LAS POLÍTICAS

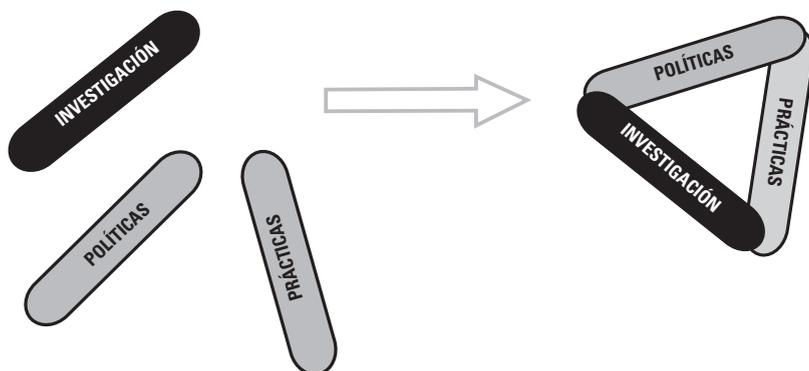


LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

La cuestión de la gestión del conocimiento para el desarrollo del Plan se ha apoyado en una conceptualización previa del “triángulo del conocimiento experto” en educación que se configura en torno a la investigación, a las políticas y a las prácticas educativas (véase figura 4). Si se compara el sistema educativo español con los sistemas de aquellos países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales, se advierte que nuestro sistema educativo presenta una notable desarticulación en ese triángulo del conocimiento. Ello representa un desafío para los poderes públicos, que deberían hacer un esfuerzo por mejor articular los ámbitos de conocimiento representados en esos tres lados del triángulo, es decir, se ha de procurar que el conocimiento vinculado a una investigación basada en evidencias influya en las políticas e influya, asimismo, en

las prácticas educativas, y que, a su vez, las prácticas efectivas y el conocimiento que de ellas se deriva influyan en las políticas y en la investigación educativa.

FIGURA 4
EL TRIÁNGULO DEL CONOCIMIENTO EXPERTO EN EDUCACIÓN



La red virtual de Centros Públicos Prioritarios

Como instrumento potencialmente útil para una mejor gestión del conocimiento experto propio de estos entornos escolares difíciles, se ha puesto en marcha una red virtual de Centros Públicos Prioritarios que tiene por objeto compartir materiales, conocimientos y experiencias útiles para la mejora escolar. Se trata, asimismo, de facilitar la comunicación entre profesores, de habilitar un espacio de información y de recursos y de poner en marcha iniciativas de formación a distancia.

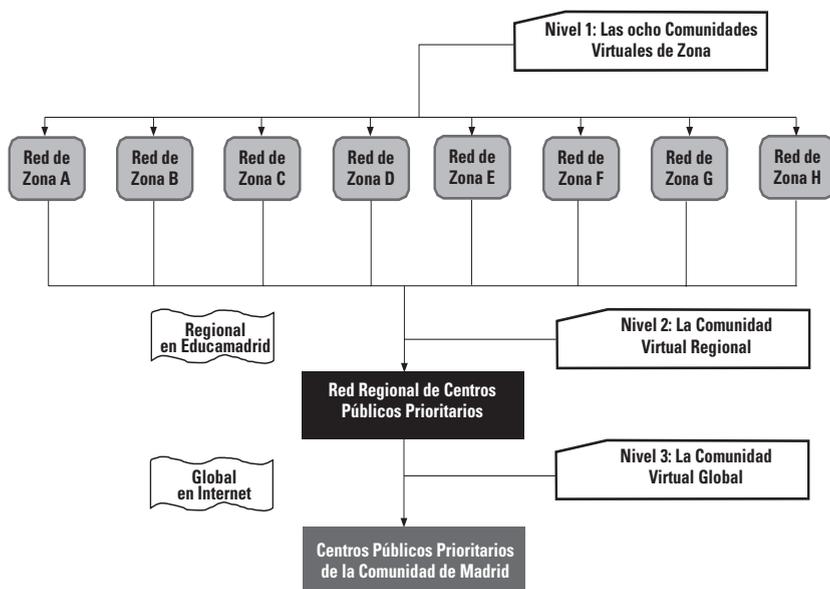
La arquitectura prevista para la red virtual de Centros Públicos Prioritarios consta de tres niveles (véase figura 5):

- a) *Nivel 1*, formado por un conjunto de redes de zona que reúne entre 8 y 12 centros geográficamente próximos. La experiencia internacional disponible sobre el trabajo en red en educación indica que uno de los aspectos esenciales de esta forma de actividad humana radica en la comunicación interpersonal. La dificultad que presentan ciertos entornos de

trabajo requiere un apoyo recíproco entre personas. Estas redes de zona están centradas en la presentación de problemáticas, por lo general, comunes y sus soluciones, en la difusión de experiencias eficaces y en la presentación de materiales para uso compartido.

- b) *Nivel 2*, definido por una red virtual regional que cubra aspectos relativos al desarrollo del Plan, a la información, a actividades y materiales de formación, a recursos didácticos, a informes internacionales de interés, a buenas prácticas y aquellos otros contenidos que se generen en las diferentes redes de zona que pueden y deben alimentar este segundo nivel.
- c) *Nivel 3*, constituido por una página web que mostraría al exterior la decantación de lo mejor de los productos contenidos en esa comunidad virtual regional de Centros Públicos Prioritarios. A diferencia de las redes anteriores, su acceso estaría abierto y no requeriría acreditación.

FIGURA 5
ARQUITECTURA DE LA RED VIRTUAL DE CENTROS PÚBLICOS PRIORITARIOS



A día de hoy, los niveles 1 y 2 están en funcionamiento, mientras que el nivel 3 aún no se ha puesto en marcha. Por tal motivo, el nivel 2 permanece todavía abierto a todo aquel que desee consultarlo en la siguiente dirección: www.educa.madrid.org/portal/web/Red_Regional_CPP

La identificación y difusión de Buenas Prácticas

Otros elementos esenciales de esa política de gestión del conocimiento son la identificación, compartición y difusión de las Buenas Prácticas. Existe, con frecuencia, la tendencia a creer que una buena práctica es simplemente una práctica buena. Sin embargo, estamos ante un concepto más preciso acuñado por la comunidad internacional. La UNESCO, a propósito del programa MOST de gestión de las transformaciones sociales, ha recogido diferentes aportaciones y definido los rasgos característicos de las Buenas Prácticas.

Una Buena Práctica es, en educación, una iniciativa, una política o un modelo de actuación exitoso que mejora, a la postre, los procesos y los resultados educativos de los alumnos. Las Buenas Prácticas han de ser:

- *Innovadoras*: desarrollan soluciones nuevas o creativas.
- *Efectivas*: demuestran un impacto positivo y tangible sobre la mejora.
- *Sostenibles*: por sus exigencias sociales, económicas y medioambientales pueden mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos.
- *Replicables*: sirven como modelo para desarrollar políticas, iniciativas y actuaciones en otros lugares.

A partir de estas bases, se ha efectuado un trabajo de conceptualización con los centros que ha producido avances en ocasiones espléndidos. Con la finalidad de identificar y de transferir las Buenas Prácticas en Centros Públicos Prioritarios, se organizaron en el pasado mes de febrero las Primeras Jornadas de Buenas Prácticas y en el mes de mayo los Primeros Coloquios sobre Educación Pública Prioritaria.

Las citadas Jornadas se organizaron sobre la base de conferencias y paneles de expertos y sobre ponencias de los propios centros en torno a los siguientes ejes temáticos:

1. Organización, gestión y dirección escolar.
2. La mejora de las enseñanzas y de los aprendizajes.
3. La cultura de la escuela y sus valores.

La parte más importante de estas Jornadas fue la presentación de 30 Buenas Prácticas por parte de otros tantos centros educativos, a modo de ponencias y de conformidad con un formato estándar que recogía los elementos de conceptualización antes referidos.

Con el propósito último de facilitar el contacto personal y de transferir conocimiento, los Coloquios sobre Educación Pública Prioritaria se benefician de un formato más abierto y manejable en el que prima, ante todo, la posibilidad de intercambiar puntos de vista, primero entre los componentes de la mesa —suelen ser inspectores, directores o profesores de los Centros Públicos Prioritarios— que, a modo de panel de expertos, acompañan al conferenciante encargado de centrar inicialmente el tema; y, en una segunda aproximación, la interacción de los asistentes con los componentes de la mesa y entre sí.

La investigación y la innovación

La investigación y la innovación en educación presentan relaciones de carácter recíproco. Una innovación efectiva puede y debe servir de base a una investigación que profundice en los aspectos causales; pero, a su vez, una investigación bien planteada y basada en evidencias orienta —o puede orientar— la innovación.

Así, pues, para facilitar el desarrollo del Plan y el logro de sus objetivos se ha recurrido al apoyo de la investigación educativa y de sus resultados empíricamente contrastados de acuerdo con el siguiente esquema genérico:

- Identificación de la evidencia empírica internacional.
- Contextualización.

- Aplicación piloto.
- Evaluación.
- Diseminación y formación.

A tal fin se ha concertado con la Cátedra de Pedagogía Diferencial de la Universidad Complutense de Madrid la realización de los tres proyectos siguientes:

- a) *Diseño, aplicación y evaluación de un sistema instructivo altamente estructurado y orientado al dominio de las materias de Lengua y Matemáticas en la Educación Primaria en Centros Públicos Prioritarios de la Comunidad de Madrid.* De conformidad con la evidencia disponible, se sabe que hay metodologías que funcionan mejor que otras en entornos desfavorecidos. En general, las metodologías más estructuradas funcionan mejor en este tipo de entornos que las metodologías más abiertas. Se trata de algo suficientemente probado por la investigación, descrito en la bibliografía internacional y reconocido en los informes de la UNESCO. Los profesores han de saber, pues, que hay metodologías que resultan más eficaces que otras en los entornos en los que ellos trabajan y han de recibir los apoyos necesarios, por la vía de la formación y de la innovación, para articular en su práctica diaria esas metodologías más efectivas. Se pretende aplicar el esquema de carácter general antes citado en el desarrollo del proyecto con el fin último de mejorar los resultados de los aprendizajes en los Centros Públicos Prioritarios de la Comunidad de Madrid.
- b) *El perfil del profesor efectivo en Centros Públicos Prioritarios de la Comunidad de Madrid: antecedentes y consecuencias.* Existe una larga tradición internacional sobre la investigación de las características que comparten los profesores eficaces, efectivos e incluso excepcionales. Estamos convencidos de que buena parte de nuestros Centros Públicos Prioritarios cuentan con profesores excepcionales. Aunque dispusiéramos tan sólo de entre un 5 y un 10% de este tipo de profesorado, estaríamos hablando del orden de entre 150 y 300

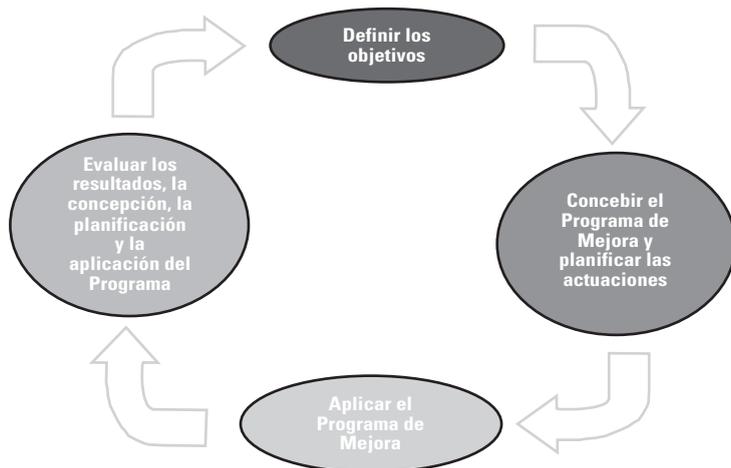
profesores, un verdadero ejército cuyas competencias se pueden identificar, primero, y difundir y compartir, después, por la vía de la formación. Como sucede en el caso de un líder o de un buen director, un profesor excepcional nace, pero también puede hacerse. Algunos buenos directores han nacido con ese don y poseen una inteligencia natural para gestionar hábilmente situaciones complejas, personas y conflictos, orientar con energía la institución escolar de acuerdo con una visión, etc.; pero todas estas competencias profesionales se pueden trabajar también desde la formación. Algo semejante cabe decir del profesorado. Esta es la finalidad última de este segundo proyecto.

- c) *El impacto del uniforme de los alumnos en el clima escolar y los resultados educativos en entornos socialmente desfavorecidos.* Se trata de un proyecto de menor envergadura y alcance, pero de especial interés para orientar a la Administración y a los propios centros sobre la introducción del uniforme como instrumento de compensación educativa en entornos escolares socialmente desfavorecidos.

LA GESTIÓN DE LA MEJORA ESCOLAR

Las diferentes políticas de gestión de la mejora contempladas en el Plan se han inspirado en la metodología de la mejora continua. Una metodología que, como es sabido, tiene en la planificación de la mejora y en su evaluación los pilares fundamentales. De forma esquemática, dicha metodología supone definir los objetivos de mejora sobre bases ciertas de diagnóstico; concebir un programa de mejora y planificar las actuaciones; desarrollar y aplicar el programa; evaluar los resultados y tomar en consideración esa información derivada de la evaluación y de la experiencia para ajustar los objetivos y, si procede, la propia concepción del programa, iniciando así un nuevo ciclo de mejora (figura 6). Se trata de una metodología muy potente para conseguir avances progresivos, continuados y consolidables en las organizaciones, en general, y en los centros educativos, en particular.

FIGURA 6
LA METODOLOGÍA DE LA MEJORA CONTINUA



Junto con esa orientación marco antes descrita, la política nuclear para gestionar la mejora se ha desarrollado en torno a la firma de un acuerdo institucional entre la Consejería de Educación y cada uno de los centros. Dicho acuerdo, de carácter voluntario pero imprescindible para participar en el Plan, se sustenta en la elaboración de un Programa de mejora por parte de los centros. Este documento ordenado y sistemático que identifica, prevé y planifica la mejora ha servido de base para la definición de los compromisos suscritos entre cada centro y la Administración.

Cada Programa de mejora es específico, porque surge de la reflexión y de la elaboración —apoyadas desde la Administración— de cada centro educativo, de conformidad con su problemática propia. De manera que el texto del Acuerdo va acompañado de un Anexo que, sobre la base de un formato común, explicita los compromisos suscritos por ambas partes y su distribución a lo largo de los cuatro cursos académicos que constituyen el ámbito temporal de aplicación del Plan.

Otro de los elementos de la gestión de la mejora ha consistido en contemplar una mayor autonomía curricular y organizativa. En este sentido, está prevista la publicación de una Orden que incrementa la

autonomía curricular de los centros, de tal manera que puedan, por ejemplo, alterar —con autorización de la Administración— las asignaciones horarias de distintas áreas o materias con el fin de incrementar la carga horaria de las de carácter instrumental en detrimento de otras, de conformidad con un acuerdo asumido internamente, en el seno del consejo escolar y del claustro.

Sin duda, el Plan otorga un papel decisivo a la evaluación, instrumento clave para que las organizaciones puedan adoptar un comportamiento inteligente. Sin una evaluación ordenada y sistemática no es posible ni corregir los errores, ni aprender de la experiencia. Por tal motivo, la evaluación —tanto interna como externa— constituye un pilar capital de las políticas de mejora dentro del Plan de Centros Públicos Prioritarios.

La evaluación interna es realizada por los propios centros. Para ello disponen de la formación impartida por la Administración y de su apoyo, que se materializa a través de asesoramiento, documentos de uso práctico, etc. Esta evaluación interna se centra, esencialmente, en tres bloques de contenido: los resultados escolares, la convivencia y el clima escolar y la satisfacción de la comunidad educativa (padres, profesores y alumnos).

Por su parte, la evaluación externa la realiza la Inspección educativa al final de cada curso escolar y se centra tanto en el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los centros con la Administración como en lo referente a los tres mismos bloques de resultados de la evaluación interna. El dictamen anual que se elabora para cada centro tiene consecuencias administrativas. Así, por ejemplo, si un centro prioritario es evaluado negativamente en dos cursos sucesivos, ha de abandonar el Plan. Por el contrario, si un centro es valorado positivamente después del primer curso, se convierte en acreedor a la condición de centro de difícil desempeño, lo cual conlleva para todo su profesorado ventajas profesionales.

Además, todos los resultados de las evaluaciones externas de los centros se integran en una evaluación anual de ámbito regional que es llevada a cabo por una Comisión Interterritorial de la Inspección, especialmente definida al efecto, que analiza el conjunto de los resultados disponibles y, a partir de ellos, efectúa recomendaciones a la Administración con vistas al siguiente ciclo de mejora.

LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS

En cuanto a las políticas de gestión de las personas, se han contemplado básicamente cuatro tipos de políticas:

- a) *Políticas de formación.* Se trata, por un lado, de facilitar una formación centralizada que se organiza desde la Dirección General de Ordenación Académica —a través, principalmente, del Centro Regional de Formación e Innovación Las Acacias— y que se centra en la planificación de la mejora —cómo realizar programas de mejora y cómo mejorarlos—, en la evaluación de la mejora y en el desarrollo de metodologías efectivas para mejorar los resultados escolares. Existe, por otro lado, una formación descentralizada que es asumida territorialmente por las Direcciones de Área y está vinculada a los Centros de Apoyo al Profesorado, de conformidad con las peticiones de los centros, pues se trata de una formación a la medida de sus Programas de mejora. Las temáticas más frecuentemente elegidas han sido el empleo de las TIC para la mejora de las enseñanzas y los aprendizajes, la mejora de la convivencia y el clima escolar, y la mejora de las relaciones con las familias y de la acción tutorial.
- b) *Políticas de reconocimiento.* Las políticas de reconocimiento ejercen efectos positivos sobre la mejora. Pero no todas las formas efectivas de reconocimiento pasan por las retribuciones económicas; aun siendo, en alguna medida, necesarias no resultan suficientes. Una primera actuación ha consistido en la consideración, más arriba citada, del difícil desempeño. Ello comporta el que, de cara a los concursos de méritos y de traslado del profesorado, la permanencia en este tipo de centros suponga el doble de los puntos que generaría en un centro ordinario. Además, se ha previsto un complemento singular para el coordinador de actividades vinculadas al Plan y está en estudio un complemento singular para los facilitadores internos del Plan y para los equipos directivos.
- c) *Políticas de apoyo.* Se trata de actuaciones relacionadas con formas intangibles de reconocimiento. Así, se han desarrollado,

por un lado, acciones de “facilitación externa”, aportando a los equipos directivos esa seguridad que les facilita el saber que siempre hay alguien en la Administración —presencialmente o al otro lado del hilo telefónico— dispuesto a colaborar en la resolución de los problemas que puntualmente se les puedan plantear. En un orden de actuaciones similar se ha procurado trasladar a estos centros una sensación de preferencia desde el punto de vista de la Administración a la hora de abordar sus problemáticas, de atender sus dificultades y, en definitiva, de resolver sus problemas, sean estos de recursos, de personas, de enfoque o de cualquier otra naturaleza. Se ha alimentado deliberadamente la idea de que pertenecen a un club muy especial: un club selecto de centros, que cuenta con el apoyo de la Administración, con nuestra máxima dedicación e interés. Se ha tratado, en suma, de generar un clima confianza entre las personas, de elevado capital social.

- d) *Políticas de estabilización del profesorado.* La estabilidad y la ausencia de rotación del profesorado, de cuya falta adolecen con tanta frecuencia este tipo de centros, constituyen sin embargo un factor crítico de calidad. Se trata de un aspecto en el que se han producido notables avances en términos prácticos, aunque resulta preciso consolidarlos a través de la elaboración de normas con esa finalidad que han de ser consensuadas con los sindicatos.

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS

En cuanto a las políticas de gestión de los recursos, las dotaciones vinculadas al programa son de carácter material (recursos económicos, obras de mejora, mobiliario y equipamiento escolar, dotaciones informáticas, etc.), de recursos humanos (profesorado, personal de apoyo, personal administrativo, etc.), de formación y de otras actuaciones institucionales. Se ha promovido, asimismo, una convergencia de esfuerzos por parte de las distintas instituciones o esferas administrativas que se dan cita en el Plan: esfuerzos por parte del centro y esfuerzos de las Direcciones de Área Territorial, de las

Direcciones Generales y de otras Consejerías, particularmente las de Inmigración, Empleo y Mujer y Cultura y Deportes. Igualmente se ha impulsado la cooperación con las Administraciones municipales, en especial con la de Madrid capital. A lo largo del ejercicio económico de 2007 se habrá movilizado una cifra total superior a los once millones de euros en favor del Plan.

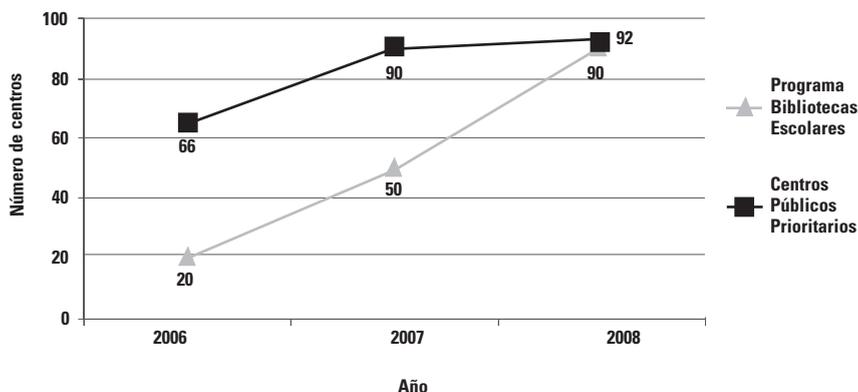
EL PROGRAMA DE BIBLIOTECAS ESCOLARES

Por su naturaleza singular y por su potencial compensatorio, merece la pena prestar una atención especial a una actuación específica sobre estos centros cual es el Programa de Bibliotecas Escolares. Dicho Programa forma parte del Plan de Fomento de la Lectura puesto en marcha por el Gobierno Regional. En cooperación con la Consejería de Cultura y Deporte y bajo el liderazgo técnico y el soporte financiero principal de dicha Consejería, se ha dado preferencia, a los efectos de aplicación del citado Programa, a los Centros Públicos Prioritarios de la Consejería de Educación. Todo el conocimiento experto en materia de bibliotecas públicas de la Consejería de Cultura se ha volcado en estos centros, lo que constituirá, sin lugar a duda, en el corto y medio plazo un factor decisivo de mejora de los resultados escolares.

En lo esencial, se ha optado por un enfoque profesionalizado de la biblioteca escolar, tanto en el terreno de las personas como en el de los recursos, la información y el conocimiento. Para ello se cuenta en cada centro con un bibliotecario escolar profesional que es coordinado y dirigido por la empresa adjudicataria del servicio y supervisado por el Programa de Bibliotecas Escolares de la Consejería de Cultura y Deporte. La profesionalización de las bibliotecas escolares, los recursos adicionales, un tratamiento similar al de una biblioteca pública de la Red de Bibliotecas Públicas de la Comunidad de Madrid, los servicios de apoyo, de conexión a Internet, de compartición de documentación digitalizada, la posibilidad de los préstamos a distancia y el acceso a la Red de Bibliotecas Públicas desde cualquier biblioteca escolar —fondos, préstamos, etc.— constituyen, junto con un mobiliario, una señalización y una dotación bibliográfica especial, una garantía de avance indiscutible. En el

momento de presentación de esta ponencia se han creado en otros tantos Centros Públicos Prioritarios 20 bibliotecas que se ajustan a este potente modelo. Este año se ha iniciado la creación de 50 más y el año próximo todos los Centros Públicos Prioritarios dispondrán de este importante recurso de compensación educativa (véase figura 7). Una parte de los efectos netamente transformadores de esta actuación se pueden medir ya en términos de cifras de consultas, préstamos, actividades de animación de la lectura en los centros y, en suma, revitalización de la biblioteca escolar.

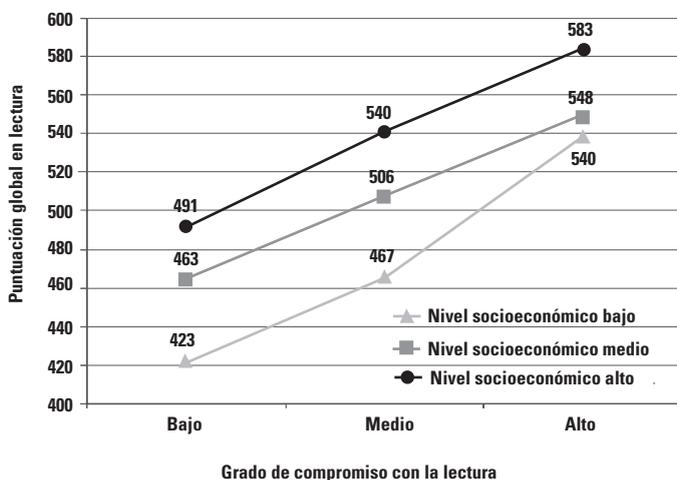
FIGURA 7
IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE BIBLIOTECAS ESCOLARES EN LOS CPP



La confianza en los efectos de este Programa reposa en una sólida evidencia empírica. La OCDE replicó, sobre una muestra de más de 400.000 alumnos de 15 años, investigaciones anteriores más modestas que revelaban el poder compensatorio de las políticas de fomento de la lectura. El estudio realizado por la OCDE, a partir de la base de datos de PISA 2000 relativa a la competencia lectora, revela en primer lugar que los resultados de los alumnos en comprensión lectora se ven influidos, de un modo claramente positivo, por el “compromiso con la lectura”. Se trata éste de un indicador compuesto que comprende el tiempo dedicado a la lectura, el interés y actitud hacia la lectura y la diversidad y contenido de las lecturas. Pero, además, se observa que el “compromiso con la lectura” puede com-

pensar, en buena medida, las diferencias en cuanto a rendimiento vinculadas al nivel socioeconómico de los alumnos (véase figura 8).

FIGURA 8
RENDIMIENTO EN COMPRENSIÓN LECTORA VS, GRADO DE COMPROMISO
CON LA LECTURA POR NIVEL SOCIOECONÓMICO (PISA 2000)



Así, por ejemplo, un alumno de nivel socioeconómico bajo con alto compromiso con la lectura puede obtener rendimientos iguales o superiores a los de un alumno con nivel socioeconómico alto y nivel bajo o medio de compromiso con la lectura (véase figura 8). En resumen, por su incidencia en la mejora de los resultados de los alumnos en competencia lectora, el potencial compensador del compromiso con la lectura es notable; precisamente sobre esta variable opera el Programa de Bibliotecas Escolares.

De acuerdo con lo anterior, resulta pues previsible que el desarrollo de dicho Programa influya positivamente sobre la mejora de la competencia lectora de los alumnos. Pero, habida cuenta de su carácter instrumental, cabe esperar que la competencia lectora influya, a su vez, sobre el resto de los aprendizajes. Así pues, los alumnos con necesidades de compensación educativa que se escolarizan en proporciones significativas en los Centros Públicos Prioritarios se verán especialmente beneficiados de esta actuación de la Administración regional.

UN AVANCE DE RESULTADOS

Debido a la juventud del Plan los resultados disponibles hasta el momento son preliminares, pues corresponden tan sólo a su primer año de evaluación. Sin embargo, se atisban algunos indicios de cambio en el seno de los Centros Públicos Prioritarios. Así por ejemplo, si se toma como referencia la calificación media obtenida por los Colegios Públicos de la Comunidad de Madrid en la Prueba de destrezas y conocimientos indispensables de sexto de Primaria, se observa que en el curso 2004-2005 los centros prioritarios puntuaban un 25% menos que la media de los centros de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, en el curso 2005-2006 esa brecha se redujo a un 17%. A la espera de conocer cuál sea el comportamiento en el curso 2006-2007, todos alimentamos la esperanza —basada también en otras consideraciones de tipo cualitativo— de contemplar nuevos avances en cuanto a resultados (véase figura 9).

FIGURA 9
LA MEJORA DE LOS RESULTADOS EN LA PRUEBA CDI

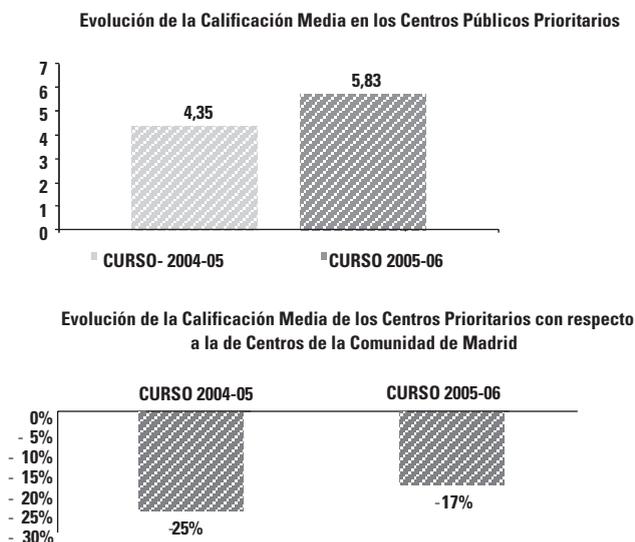
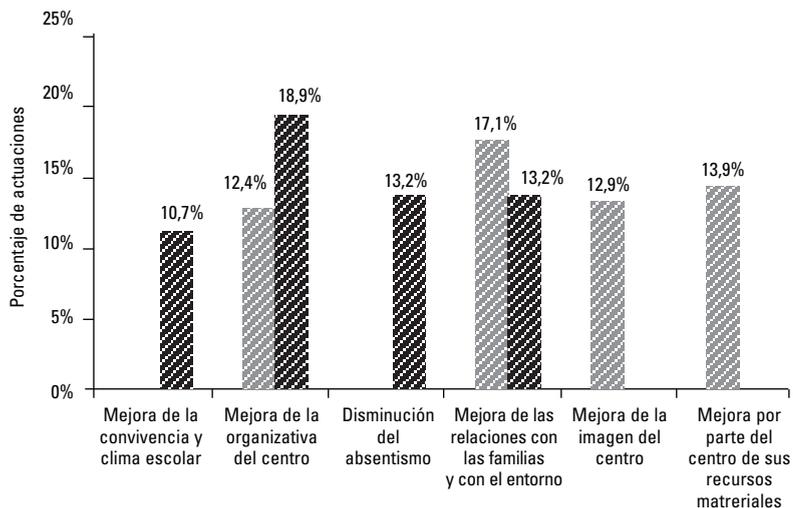


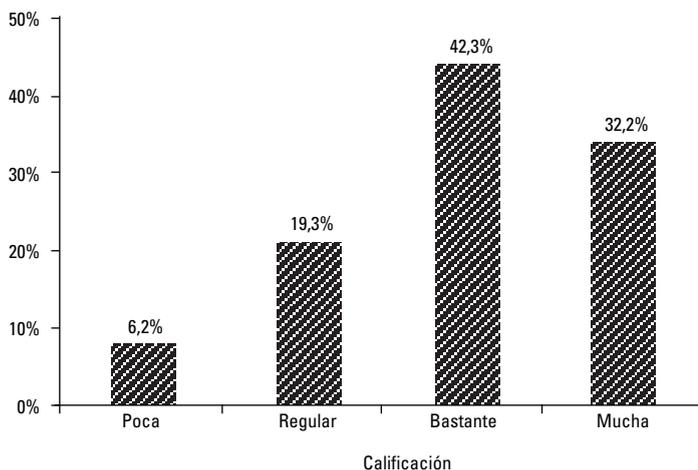
FIGURA 10
ACTUACIONES O COMPROMISOS MÁS FRECUENTES
EN LOS CENTROS PÚBLICOS PRIORITARIOS



Por otro lado, el informe de la Inspección Educativa correspondiente al curso 2005-2006 muestra cuáles han sido las áreas de mejora prioritarias identificadas por los centros. Los colegios han puesto el acento en la mejora de las relaciones con las familias y con el entorno (véase figura 10). Los institutos, sin embargo, han priorizado la mejora de los aspectos organizativos, aspectos sobre los cuales se está trabajando de forma intensiva con la colaboración del Departamento de Organización Escolar del Centro Regional de Innovación y Formación “Las Acacias”. Los refuerzos de este tipo ejercerán su incidencia en el medio plazo sobre la mejora de resultados; no obstante lo cual, la mejora del rendimiento escolar se ha convertido en un eje de actuación preferente para la segunda mitad del cuatrienio de duración del Plan.

Por lo que se refiere al cumplimiento de las actuaciones de los centros, éste ha sido satisfactorio. De acuerdo con los datos procedentes de la citada evaluación de la Inspección Educativa, el 75 % de los compromisos de los centros se ha cumplido completamente y el 7% de forma parcial. Por su parte, la calidad del grado de cumplimiento de los compromisos ha sido alta o muy alta para un 75% de los casos (véase figura 11).

FIGURA 11
CALIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE TODAS LAS ACTUACIONES O COMPROMISOS
INDIVIDUALES DE LOS CEIP



Es de sobra conocido que, por lo general, en los proyectos nuevos “los inicios son defectuosos”, y el Plan de Centros Públicos Prioritarios no ha sido una excepción. No obstante lo anterior, existe un punto de satisfacción compartida entre los centros y con la Administración regional por los avances producidos en tan poco tiempo. Queda, sin embargo, un largo camino por delante; si se logra recorrer con acierto, el Plan de Centros Públicos Prioritarios habrá contribuido positivamente al aumento de la cohesión social en la Comunidad de Madrid.

AGRADECIMIENTOS

El presente texto y el Plan que en él se describe no hubieran sido posibles sin la decisión política de la Excm. Sra. D^a Esperanza Aguirre, presidenta de la Comunidad de Madrid; sin la implicación y el impulso personal del Excmo. Sr. D. Luis Peral, consejero de Educación en el periodo 2004-2007; sin la estrecha colaboración de D. Jesús Galindo, asesor del Gabinete Técnico del consejero de Educación, y

sin el trabajo competente y la entrega incondicional de D^a Isabel García, asesora técnica adscrita al Plan. Otros muchos altos cargos y funcionarios de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid apoyaron sin reservas el desarrollo del Plan en sus respectivos ámbitos de competencia. A todos ellos mi más sincero agradecimiento por su confianza generosa y por su inestimable ayuda.

Nuevas perspectivas de futuro para la cohesión social en los sistemas educativos europeos: propuestas y posibles soluciones

FRANCESC RAVENTÓS

*Profesor de Teoría e Historia de la Educación
Universidad de Barcelona*

Cualquier reflexión o análisis sobre los sistemas educativos europeos debe partir de una premisa obvia que no podemos dejar de recordar: en el mundo actual no existe ningún sistema de enseñanza inmune a la crisis o a los problemas. Efectivamente, resulta fácil constatar cómo el descontento, a veces el malestar y, sobre todo, la preocupación por la inestabilidad social y educativa son elementos comunes a todos los sistemas educativos, tanto europeos y americanos como asiáticos.

Ni siquiera los países con motivos más que suficientes para enorgullecerse y estar satisfechos con la labor de sus sistemas de enseñanza —es decir, los que suelen obtener óptimos resultados en los *rankings* internacionales— se libran de la crisis. Así, en países como Japón y Finlandia, por ejemplo, también se alzan voces de preocupación e insatisfacción por el funcionamiento de las escuelas, por los problemas de fracaso, violencia y abandono escolares, y por diversas cuestiones relativas a los derechos humanos. Y precisamente por eso, parece de suma importancia que todos desempeñemos un amplio esfuerzo de “optimismo pedagógico” —por llamarlo de algún modo— que nos acostumbre a ser capaces de plantear las cuestiones educativas en positivo, con sentido constructivo, aunque sin esconder ni la realidad ni la multitud de problemas que es preciso afrontar.

Resulta curioso constatar cómo esos problemas educativos, así como la forma de abordarlos o incluso el lenguaje utilizado, se repiten de forma casi invariable en los distintos países europeos, sin tener en cuenta una cuestión de trascendental importancia: y es que las soluciones siempre deben adecuarse a cada contexto. Así, por ejemplo, en otro capítulo de este mismo libro descubrimos aportaciones y experiencias de la Comunidad de Madrid y el Plan de Centros Públicos Prioritarios que, si nos limitáramos a copiar y trasladar sin más a otras Comunidades Autónomas de España, es probable que en más de una ocasión resultaran un auténtico fracaso o equivocación. De ahí la importancia esencial de adaptar cada solución o alternativa a su propio contexto.

La segunda cuestión previa a la que nos referiremos de forma breve es la de la cohesión, que se logra básicamente mediante proyectos en común. Por eso, buscar el común denominador constituye un elemento clave para fortalecer y desarrollar un proceso de cohesión. En muchas ocasiones, esos proyectos en común, que implican compartir actividades diversas y a veces también unos mismos valores, acaban conduciendo a estrechar lazos entre las personas, entre los grupos y entre las asociaciones; en definitiva, la cohesión nos acerca a la voluntad de vivir conjuntamente y al sentido de pertenencia a un determinado grupo o comunidad.

Habitualmente, el sistema educativo pretende tejer unos lazos sociales entre los individuos que, en general, están basados en elementos comunes; lo cual no le exime de sufrir ciertas tensiones que oscilan entre la heterogeneidad —que incluye el respeto a la diversidad— y la homogeneidad —que implica el disponer de unas reglas comunes de funcionamiento—. Así pues, por el momento nos limitamos a constatar que muchos de los problemas que ofrece el sistema educativo se balancean entre esa homogeneidad y esa heterogeneidad; o —si se quiere— oscilan entre la unidad y la diversidad, dos términos que aunque pueda parecer paradójico, resultan antinómicos y complementarios al mismo tiempo.

Por supuesto que en el ámbito educativo la clave está en ser capaces de convertir la diversidad en un factor positivo, una ocasión viable que nos ayude a comprendernos mutuamente: algo que sólo es posible en sociedades democráticas, porque cuando no existe un

mínimo de calidad democrática, no se puede entender como un elemento positivo toda la problemática de la diversidad, que se presenta al mismo tiempo —no lo olvidemos— como una oportunidad.

En el mundo educativo son los propios problemas de abandono o fracaso escolar los que generan exclusión y, en algunos casos, incluso diferentes formas de violencia. De ahí la importancia de que la política educativa luche contra el fracaso escolar y no lo convierta en un factor que contribuya a la exclusión social. A veces, aparentemente, el concepto de educación ya se plantea por sí mismo en positivo y como una noción que tiende necesariamente hacia la unidad, cuando lo cierto es que en determinados contextos la educación puede llegar a ser un factor de exclusión social si no toma en consideración la diversidad de las personas y de los diferentes grupos humanos.

En concreto, la falta de reconocimiento de competencias individuales, las frecuentes repeticiones del alumnado en el sistema educativo, el abandono de los estudios o la falta de perspectivas futuras, son situaciones y casos que a la larga acaban convirtiéndose en un auténtico despilfarro desde un punto de vista personal, moral y social.

Por otra parte, la palabra clave que caracteriza a Europa es, sin duda, la diversidad. Europa no ofrece una unidad étnica ni lingüística; y tampoco exhibe una cohesión ni social, ni educativa, ni cultural. El mayor peligro que le acecha es el de convertirse en un espacio muy “eurocéntrico”. De hecho, históricamente Europa se ha acostumbrado a ser ella quien descubre en el mundo, a colonizar y a explicar el mundo desde su particular punto de vista. Y su gran riesgo consiste en proyectar una visión demasiado particular, una perspectiva excesivamente propia de su mirada, es decir, desmesuradamente eurocéntrica.

Al mismo tiempo, los grandes cambios demográficos que se están produciendo en Europa provocan importantes repercusiones en los sistemas educativos. Las perspectivas a corto plazo en países como Italia, Alemania, Austria o España son de un elevado porcentaje de población mayor de 65 años, y las predicciones con respecto a las migraciones apuntan hacia una notable progresión en las próximas décadas, pues los movimientos migratorios se perfilan

masivos tanto en Europa como en el mundo en general, a no ser que aumenten de manera sustancial las inversiones en los países menos desarrollados —y sobre todo en el continente africano—. Lo cual significa que la Unión Europea deberá soportar —ya lo hace en estos momentos— importantes tensiones, dificultades y problemas migratorios cuyas implicaciones sociales y educativas no son exclusivas de España, sino que se repiten en otros países como Suecia, Holanda, Alemania, Italia, etc.

A ello viene a unirse una competitividad que está empezando a formar parte de la columna vertebral de los sistemas educativos. Sobre todo en los países anglosajones, pero también en los restantes países europeos, existe la tendencia a elaborar políticas educativas destinadas, por ejemplo, a recuperar el empleo o a mejorar el nivel de las calificaciones. Son políticas que a su vez generan la necesidad de controlar el aumento de la desigualdad, tanto entre los Estados como entre las distintas regiones.

Ciertamente, en la actualidad no resulta posible que los sistemas educativos se desentiendan de los sistemas productivos; hoy día en Europa resultaría absurdo aislar la educación del mercado de trabajo: sería un desatino mayúsculo; y sobre todo en países como España o Portugal, cuyos sistemas educativos se han caracterizado tradicionalmente por una manifiesta desconexión y alejamiento del ámbito laboral, lo cual constituye a todas luces un error que es preciso subsanar.

A mi juicio, una de las características más negativas del sistema educativo en España en las últimas décadas ha sido precisamente esa falta de conexión con el ámbito laboral. No pretendo con ello defender una adaptación del sistema educativo a las leyes del mercado, pero sí mostrar que el peaje que en España estamos desembolsando como consecuencia de esa excesiva desconexión entre sistema educativo y sistema productivo resulta demasiado elevado.

En realidad, el gran reto europeo en educación es el mismo que en España: invertir más e invertir mejor, aunque yo me inclino principalmente por poner el énfasis en la segunda cuestión. Probablemente los nuevos objetivos educativos, tan orientados —sobre todo en el ámbito anglosajón— hacia la competitividad y la competencia económica, hayan traído consigo un cierto relajo y desaliento hacia

cuestiones tan fundamentales como la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

Las reformas estructurales de la Unión Europea hoy defienden de manera ostensible la necesidad de promover la educación para todos y para toda la vida: de hecho, las economías no son competitivas si no se reciclan, si no se actualizan y se ponen al día. En este sentido, conviene recordar que en algunos sistemas educativos europeos todavía se trabajan contenidos curriculares que están obsoletos o en desuso y sobre cuya caducidad deberíamos preocuparnos seriamente.

No puedo dejar de hacer una breve referencia al tema del profesorado, pues cualquier estudio serio de los sistemas educativos europeos y de los problemas que en ellos se plantean lleva inevitablemente a hablar de él.

De hecho, sabemos que los profesores son capaces de generar diferencias enormes en cuestiones relativas al rendimiento del alumnado. Así, algunos países del norte de Europa —Noruega y, en menor medida, Finlandia también— han aprendido que la forma en la que el profesorado interactúa con sus alumnos, los estructura, los apoya y se comunica con ellos resulta absolutamente decisiva para potenciar su rendimiento. Se trata de países en los que se asume que un profesor demasiado autoritario o negativo puede llegar a extinguir el interés por una materia y a lastimar la propia valoración que el alumnado tenga de sí mismo. Por eso, saben también que un buen profesor es aquel que comunica bien y despierta la curiosidad; que suscita el interés; que ofrece experiencias nuevas y sabe dar una respuesta positiva al progreso, incitando al alumnado a continuar y a no rendirse cuando aparecen las dificultades, fallos o tropiezos.

En este sentido, en los países del norte de Europa, por ejemplo, jamás se permitiría que un 25, un 20, un 15 o un 10% del alumnado no tuviera una continuidad adecuada en el ritmo de aprendizaje. Es decir, el máximo porcentaje de fracaso admisible rozaría en todo caso el 8%, incluyendo programas específicos al respecto. Tal es la consecuencia práctica que nace de la convicción de que una tarea fundamental del profesor es esa motivación constante que impide que el alumno se rinda ante un tropiezo, o cuando no le salen las cosas ni al primero ni al segundo intento.

La profesión docente vive una crisis que genera tensiones e incertidumbres en muchos países de Europa, y que en el caso de Francia y España se centra principalmente en la educación secundaria.

Igualmente resulta imprescindible abordar también el tema de la financiación educativa. El gran economista norteamericano Philip H. Coombs, fallecido en 2006, y cuya vida ha estado dedicada a la reforma de los sistemas educativos de la mayoría de países del mundo, solía decir que una educación cara puede no ser buena, pero una buena educación nunca es barata. A lo cual yo me permitiría añadir que, en ocasiones, la mediocridad es todavía más gravosa. En otras palabras: cuando no se tiene en cuenta el medio plazo, determinados objetivos se suelen acabar pagando más caros.

Por mucho que nos duela reconocerlo, lo cierto es que la comparación con otros países de Europa coloca a España prácticamente en el furgón de cola de la competitividad europea y del gasto tanto en educación como en nuevas tecnologías, y no es tampoco menos cierto que en estos momentos es precisamente a las Comunidades Autónomas a quienes compete la mayor parte de la responsabilidad en la gestión de los fondos educativos, a lo que se une una reducida autonomía económica de los centros docentes, que esperemos que poco a poco se incremente.

A este respecto, en Europa existen varios modelos distintos. Hay países —como Suecia, Finlandia, Dinamarca o Noruega— cuyos Gobiernos municipales en los últimos años han aumentado todavía más el poder de decisión respecto a la financiación educativa.

En cualquier caso, nunca se debe perder de vista que la educación genera educación, al igual que la cultura genera cultura, y que los países y los pueblos más educados son los que con mayor empeño solicitan ampliar y profundizar sus niveles educativos. De ahí las recomendaciones de la Unión Europea respecto al aprendizaje permanente: en Europa son precisamente los más jóvenes quienes reciben más formación continua —por supuesto, mucho más los jóvenes que los mayores—, y, aunque sea una obviedad, de entre estos jóvenes los más cualificados son quienes participan en mayor grado en las actividades de educación o de formación.

Antes de abordar las posibles propuestas y soluciones encaminadas a eliminar las disfunciones del ámbito educativo, tal vez la

conclusión más evidente que pueda obtenerse de estas breves pinceladas sea la de que resulta mucho más difícil hacer una predicción en materia educativa que realizar cualquier vaticinio de tipo económico o político, por muy complicado que este último pueda parecer.

No hay que ser ningún experto en nuevas tecnologías para darse cuenta de que la brecha digital se está concentrando principalmente en grupos de edad más avanzada que, por lo general, suelen contar con un nivel educativo menor; una brecha que, de no corregirse, se acabará convirtiendo en un obstáculo básico para la cohesión de nuestra población.

El sociólogo Manuel Castells señalaba recientemente que en Cataluña prácticamente el 100% de las escuelas cuenta con acceso a Internet, para a renglón seguido añadir que sólo un 3% dispone de él en la propia aula. Por mi parte, tengo la convicción de que tanto la forma de enseñar como la introducción de las nuevas tecnologías podrían combatir eficazmente fenómenos como el abandono escolar, que en Comunidades como Cataluña alcanza cifras considerables. El hecho de que en España haya Comunidades Autónomas con unos niveles de abandono y fracaso escolar similares a los de los países nórdicos, y en ocasiones incluso inferiores, significa que existen otras maneras de afrontar estos desafíos.

Otra aportación imprescindible en este momento es la de elevar la confianza en los centros escolares, lo cual en definitiva se traduce en una ampliación de la autonomía escolar. Sin duda, un aumento de dicha autonomía puede contribuir a una mejora de las políticas educativas de cara al futuro.

Por otra parte, una investigación previa a la toma de decisiones y basada en un conocimiento lo más exhaustivo posible del problema analizado nos descubre que, después de investigar, estamos en mejores condiciones para afrontar una determinada política educativa.

Algunas aportaciones especialmente atinadas proceden de las recomendaciones de la OCDE, como, por ejemplo, la de invertir en educación infantil. Efectivamente, la propia OCDE se ha encargado de demostrar que cada euro invertido en educación infantil tiene un retorno aproximado de 14 euros. Y, aunque no fuera un dato del todo exacto, esta referencia posee la suficiente relevancia como para iluminar un poco nuestras reflexiones, dado que no existe ninguna

otra inversión educativa ni en Educación Superior, ni en Secundaria, ni en Primaria, cuyo retorno sea tan importante como éste, especialmente en aquellos países como España y Portugal, por ejemplo, donde la educación infantil ha sido a menudo ignorada o escasamente valorada durante demasiado tiempo.

Una breve mención a los nuevos movimientos que surgen últimamente en favor de la individualización de la enseñanza. Aunque quizá no sea posible tener en cuenta siempre cada uno de los problemas y necesidades de cada persona, sí hay que procurar tender a ello.

Otra solución de carácter concreto y práctico, y cada vez más aplaudida por los expertos y profesionales en las aulas, es el desdoblamiento de los grupos. Indudablemente, resulta mucho más eficaz desdoblar o formar grupos reducidos en aquellas materias en las que se producen grandes diferencias en cuanto al rendimiento de los alumnos (matemáticas, lengua extranjera y lenguas propias). Hoy sabemos que muchas experiencias europeas han demostrado que al desdoblamiento de grupos le sigue una mejora del rendimiento, tanto en centros públicos como privados. En cambio, conviene recordar también que un aumento de las horas lectivas no tiene ineludiblemente que significar una mejora para el alumnado: de hecho, los países cuyo currículo cuenta con más horas o más días de clase no necesariamente ofrecen unos mejores rendimientos.

Como colofón conviene recordar las cuatro recomendaciones formuladas por la OCDE que recogen las actuaciones prioritarias dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión desde esa perspectiva de la cohesión social. Se trata de advertencias y de indicaciones que en el caso de España adquieren una relevancia destacada:

- Prevenir el abandono del sistema educativo.
- Facilitar el acceso al mundo laboral desde la escuela, eliminando la falta de conexión entre los mundos educativo y laboral.
- Lograr que educación y formación sean más asequibles a los más desfavorecidos.
- Promover el aprendizaje permanente para todos.

Ciertamente, España, tras Portugal, sufre un nivel de abandono escolar de los más elevados de la Unión Europea, cercano al 30%. Este indicador nos señala que casi un tercio de la población española con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años, además de no haber completado el nivel obligatorio de la educación secundaria, ha abandonado el sistema educativo y no prosigue ningún tipo de formación reglada. Sin duda, se trata de un dato que nos recuerda que en España el sistema educativo sigue inmerso en un delicado problema que puede alcanzar graves implicaciones de futuro que nos alejan de Europa, al doblar prácticamente la cifra que corresponde a la media de la Unión Europea.

Así, algunas Comunidades Autónomas, como las de Baleares y Cataluña, están necesariamente obligadas a disminuir sus elevados porcentajes de abandono prematuro, corrigiendo de manera urgente sus prioridades políticas y sociales con objeto de reducir sus niveles de abandono escolar, asentando a la educación como una auténtica prioridad de futuro, con capacidad de acercarnos a una mayor cohesión social. Se trata de una cuestión fundamental e imprescindible en la que algunos países del norte de Europa han trabajado seriamente con objeto de lograr una reducción en el abandono del sistema educativo a niveles inferiores al 10%.

Por lo que a actividades de formación permanente se refiere, el progreso en la población española mayor de 25 años es evidente y parece situarse un poco por encima de la media europea, con evidentes avances con respecto a la situación de hace una década, aunque sin duda todavía muy lejos de países como el Reino Unido y otros del norte de Europa.

La educación en España necesita una mayor permanencia del alumnado en el sistema educativo, mejores conexiones entre sistema educativo y sistema productivo, un acercamiento de la educación y de la formación hacia los sectores más desprotegidos e indefensos de la sociedad, y apostar con decisión por nuevas políticas sociales y educativas que impulsen una auténtica educación permanente para todos.

Son propuestas y soluciones que pueden modernizar y perfeccionar la cohesión social de nuestro sistema educativo, al tiempo que

nos aproximan a los otros sistemas educativos europeos y nos incorporan a una Europa con mayor nivel de desarrollo y, sobre todo, más cohesionada socialmente.

Necesitamos más y mejor educación para fortalecer nuestro sistema educativo y así poder proyectar una nueva imagen hacia el futuro, con menos desánimo y mayor entusiasmo, y con unas políticas sociales y educativas que alcancen a toda la población.

IV

**LA “BUENA CONVIVENCIA”
PLURALISTA**

La “buena convivencia” pluralista

JON JUARISTI

Catedrático de Filosofía Hispánica

Universidad de Alcalá de Henares

Ciñéndonos al ámbito etimológico, el término de origen latino “convivencia” equivale al griego *sinoiquismo*: una palabra que se suele utilizar en castellano de forma bastante ocasional y cuyo significado es el de “vivir juntos y compartiendo la misma vivienda”. De hecho, para referirse a la sociedad a menudo se utilizan metáforas como la de la “casa” y el “barco” (“estamos todos en el mismo barco” o “navegamos con el mismo destino”): compartir la casa, como compartir el barco, implica ciertas obligaciones mutuas de reciprocidad y colaboración en un proyecto o fin común; como implica también cierta relación afectiva entre unos y otros. Así definía el poeta inglés Wilson Auden el afecto que existe en los miembros de una misma sociedad: “amar a nuestro mezquino vecino con nuestro mezquino corazón”. En esto cifraba el poeta el ideal de toda sociedad política: en llegar a amar mezquinamente a los demás, pero, por lo menos, amarles. El propio Auden llama a Eros, el amor, en su extraordinaria elegía a Freud, *builder of cities*: “llora Eros, constructor de ciudades”. Es Eros —el amor— quien edifica ciudades, como es el odio, Fobos, quien las destruye. La convivencia sólo es posible donde hay amor.

El Eros cívico al que alude Auden no es el “ágape” o el amor de los cristianos, como tampoco es la ciudad ningún reino mesiánico. La ciudad es imperfecta y está llena de contradicciones y, muchas veces, de pasiones destructivas. Lo único que la mantiene unida es

el mezquino amor. A pesar de las antipatías de unos y otros, existe un excedente de amor que permite que la ciudad continúe unida.

Ese mezquino amor nace, primero, del amor que sentimos por nosotros mismos (amamos mezquinamente a los demás porque nos queremos mucho a nosotros mismos) y, después, del que sentimos por nuestros conciudadanos: el suficiente para mantener unida una ciudad que protege nuestra vida y nos permite reconocernos como sujetos de determinados derechos. Se trata, por tanto, de un amor interesado, no de un imperativo ético o religioso.

Lo cierto es que el amor cívico al que se refiere Auden es el del mundo de la modernidad, que tiene como característica fundamental la de ser un amor secularizado. En la ciudad antigua el ideal de convivencia era muy distinto al moderno. Como demuestran los historiadores que en el siglo XIX estudiaron lo que diferencia la convivencia en las ciudades modernas de la convivencia en las polis griegas, o en la ciudad romana, el ideal de la ciudad antigua sólo es posible desde una visión religiosa del mundo. En muchos casos ese ideal llegaba a exigir del individuo el sacrificio de su propia individualidad —cuando no de la propia vida— en aras del bien común de la ciudad.

Así lo reflejan de forma tan extraordinaria Lisias o Pericles en sus grandes discursos fúnebres, un género literario que en Grecia estaba dedicado a ese ideal de convivencia de la polis antigua y de la democracia ateniense, tan distinta de las contemporáneas. La ateniense era una democracia religiosa, ya que la ciudad (Atenas) se llegaba a identificar con su divinidad tutelar (Atenea), compartiendo casi el mismo nombre. En la visión mítica de los griegos los hombres y las mujeres, en evidente contradicción con la experiencia diaria, nacían directamente de la tierra sin mediación femenina. En el imaginario político ateniense este mito de la autoctonía, tan palpablemente contrario a la experiencia cotidiana, era aún más fuerte que ésta. La teoría embriológica que se recoge en las tragedias de Esquilo concibe a la mujer como un mero vaso receptor, cuya tierra acoge la semilla —también procedente de la tierra— depositada por el hombre, teoría que intenta resolver lo que hay de contradictorio entre la proclamada autoctonía de los ciudadanos y la experiencia de la reproducción sexual.

En los discursos fúnebres se subraya cómo los atenienses —al igual que las plantas— nacen de la tierra y se nutren de lo que ésta les ofrece. También los autores de la época clásica coinciden en señalar el trigo, el vino y el aceite —el símbolo de Atenea era el olivo— como sus alimentos más comunes, a diferencia de los bárbaros carnívoros e ictiófagos. Este principio tan estricto y general de autoctonía constituye la base del amor que el ateniense debe a su ciudad: el mismo amor filial que se debe a una madre —en este caso, a la tierra madre— y que condiciona toda la democracia ateniense.

Condiciona, en primer lugar, que todos los ciudadanos sean iguales ante el "nomos", ante la ley de la ciudad, y estén unidos por algo parecido al amor fraternal que se deriva de tener una madre común. La forma de combatir de los atenienses, que en el momento de la lucha no se movían del suelo, define en cierto modo las características de ese amor fraterno, porque el hoplita ateniense aguantaba de pie —como un árbol plantado, como el olivo de Atenea— el embate del enemigo, mientras con su escudo protegía no sólo su propio cuerpo, sino también la mitad del cuerpo del hoplita situado a su izquierda. Un desertor jamás buscaría cobijo en su ciudad, donde sólo hallaría la muerte de manos de sus propios familiares y amigos. Con ese acto abominable negaba el mismo principio de autoctonía que lo llevaba a defender el bosque —el Ejército ateniense— y al compañero.

Es ese mismo principio el que explica que la ciudadanía estuviese reservada únicamente a los atenienses de origen, cuyos ancestros debían ser igualmente originarios. La población extranjera de la ciudad, esclavos y griegos no atenienses estaban privados de los derechos de ciudadanía. Una situación que se mantuvo hasta finales del siglo IV, cuando el número de ciudadanos atenienses se vio superado por la población no autóctona, lo que dio origen a una serie de importantes crisis históricas. Sin embargo, la idea de democracia basada en la autoctonía pervivió como ideal hasta mucho tiempo después de que la polis griega dejara de ser una polis democrática. Aristóteles, que vivió bajo el imperialismo macedónico, sostenía que la ciudad debía intentar albergar el mínimo número posible de extranjeros. Todos los ciudadanos habían de proceder de una única cepa, pues la diversidad de origen degradaba la democracia e

introducía en la ciudad un riesgo constante de guerra civil. De la autoctonía de los ciudadanos deriva también la severidad de las leyes para quien se atreviera a ponerla en duda: el crimen de Sócrates no consistió sino en cuestionar este fundamento mítico de la democracia.

Si la razón —o el logos— individualiza y atomiza la ciudad, el mito la une: es éste uno de los principios de la democracia puesto en cuestión por Sócrates. El principal de sus discípulos, Platón, intentó sin demasiado éxito devolver al mito su prestigio y refundar sobre él la política de la ciudad, actualizándolo filosóficamente, es decir, buscando un compromiso entre mitos y logos. Pero para entonces el proceso de racionalización —y la secularización consiguiente— de la cultura griega, que terminó con la antigua democracia, ya era imparable.

Es muy distinto lo que hoy entendemos nosotros por democracia: un recurso para tratar los conflictos inevitables en el seno de una ciudad que —aunque parezca una contradicción— está constitutivamente dividida. Según el filósofo británico Roger Scruton, ninguna comunidad humana es posible sin una cohesión religiosa; de ahí que, en el momento en que se consuma la secularización de las sociedades europeas, desaparezca cualquier forma de comunidad. A partir de entonces la cohesión será de otro tipo: mecánica —como dicen los sociólogos—, no orgánica o de fundamentación mítica o religiosa.

El hecho de que la religión sea la condición necesaria para la existencia de una fuerte cohesión comunitaria es algo que antes de la Revolución francesa reconocían incluso quienes no creían en religión alguna. El propio Voltaire, cuya visión de la Francia católica era corrosiva, afirmaba y defendía la necesidad de la religión para la existencia de la sociedad. Por eso, una vez consumada la secularización se produjo un intento de restaurar una base religiosa para la convivencia social, una nueva instancia capaz de formar nuevas comunidades: es así como nace el nacionalismo. En realidad, los nacionalismos no son sino paradójicas religiones seculares que intentan establecer vínculos de amor fraternal sobre la base del culto al pueblo, entendido éste como una especie de supraindividuo eterno, el cual, al contrario que los individuos mortales que lo constituyen,

es inmortal: un pueblo inmortal compuesto de individuos mortales.

Es ésta una idea que en la España del siglo XIX hace verter mucha tinta. En *Las nacionalidades* (1859) Pi y Margall afirma que los pueblos son eternos y las naciones, como expresión perecedera de esos pueblos eternos, son históricas. *En torno al casticismo* —uno de los libros más interesantes de Unamuno en el que se recogen varios ensayos suyos— retoma esta idea al referirse a una intrahistoria cuyo sujeto son los pueblos y a una historia cuyo sujeto son las naciones. Una historia que, en definitiva, es de alguna forma la expresión epifenoménica y mutable de una intrahistoria que no cambia. Al referirse a la revolución española de 1868, bautizada con el nombre de la Gloriosa, Unamuno, que se había formado en el sexenio democrático —o revolucionario— (1868-1875), habla así del 19 de septiembre:

Los periódicos nada dicen de la vida silenciosa de los millones de hombres sin historia que a todas horas del día y en todos los países del globo se levantan a una orden del sol y van a sus campos, a proseguir la oscura y silenciosa labor cotidiana y eterna, esa labor que, como las madreporas suboceánicas, echa las bases sobre las que se alzan los islotes de la historia. Sobre el silencio augusto, decía, se apoya y vive el sonido, sobre la inmensa humanidad silenciosa se levantan los que meten bulla en la historia. Esa vida intrahistórica, silenciosa y continua, como el fondo mismo del mar, es la sustancia del progreso, la verdadera tradición, la tradición eterna, no la tradición mentida que se suele ir a buscar en el pasado enterrado en libros y papeles y monumentos y piedras.

Existe, por tanto, un pueblo eterno que, a lo largo de su historia, continúa haciendo siempre lo mismo, y junto a él una pequeña porción de ruidosos (“los que meten bulla en la historia”), responsables de esos movimientos epifenoménicos que los demás percibimos como muy importantes, pero que en realidad no representan nada en la historia de los pueblos. No obstante, tanto Pi y Margall como Unamuno sostienen que ha de existir ese pueblo eterno, esa especie de zócalo inmutable sobre el que se apoya la nación.

Ésta es la visión que en la España decimonónica se tiene del nacionalismo demótico: esa forma de religión secular donde las antiguas divinidades han sido sustituidas por un pueblo eterno que equivale a ellas. Como Atenea, el pueblo es a un tiempo la diosa madre y el dios padre que engendra individuos, los cuales —al contrario que él, que se perpetúa y continúa viviendo— son perecederos. De la religión se llega a conservar incluso esa noción de consagración que hace que el nacionalista se deba a su pueblo porque éste es el único capaz de asegurarle algún tipo de trascendencia. Mientras que la experiencia le advierte de su contingencia, el nacionalista es consciente del carácter imperecedero del pueblo, en el que él mismo se perpetúa y puede seguir viviendo una vida en los demás, en su descendencia. Y, desde el momento en que el pueblo adquiere esta connotación religiosa, vuelve a surgir la cohesión dentro de la comunidad. Esto es lo que motiva un siglo XIX en el que abundan tantos individuos que —como los cristianos por Cristo o los atenienses por Atenas— están dispuestos a morir por la nación.

Aunque en cierto sentido los nacionalismos provocaron sentimientos colectivos similares a los que dominaban la ciudad antigua, su vigencia ha sido bastante más limitada. En el *Manifiesto comunista* Marx afirma que la burguesía —que para él equivale a la ciudad o a la nación modernas— engendra sus propios sepultureros, a los cuales identifica fundamentalmente con ese proletariado que, dentro de la ciudad burguesa (como los ilotas o los “xenoi” privados de derechos en la ciudad antigua), carece de patria y cuya condición raya en la esclavitud. Y un proletariado carente de patria, que no puede formar parte de la comunidad luminosa de la nación, acaba convirtiéndose en su sepulturero. Cuando las expectativas igualitarias —casi mesiánicas— creadas por la nación resultan irrealizables, producen una gran frustración que impide la convivencia en la sociedad burguesa y crea conflictos aún más graves que los provocados por las diferencias religiosas en las sociedades premodernas.

Este proceso de frustración ha sido analizado por la pensadora alemana Hannah Arendt, emigrada a Estados Unidos antes del ascenso de Hitler al poder y gran conocedora de los mundos europeo y americano. Como hiciera Tocqueville en su momento, Hannah Arendt estudia las diferencias que separan a la democracia americana de la

europaea y, aunque reconoce que una y otra parten aproximadamente de los mismos principios filosóficos, sus respectivos procesos de realización dan origen a resultados muy distintos.

Toda democracia moderna se inicia con ese proceso de secularización del pensamiento que comienza con el Renacimiento y que en el siglo XVII, a través de los filósofos ingleses (Hobbes, Locke), va desarrollando aspectos básicos como son la tolerancia, el gobierno civil, etc. Sin embargo —dice Arendt—, el agente histórico de las revoluciones europeas lo fueron las grandes muchedumbres de pobres que existían en una Europa muy poblada, carente de espacios a los que enviar el excedente de población en momentos de escasez o hambruna. Estas revoluciones democráticas que trataban de ampliar el poder de decisión y de autonomía del pueblo —o de lo que se llamaba el pueblo— luchaban ante todo por la igualdad y el reparto de riqueza. Mientras que en Estados Unidos el agente de la revolución fue una clase media de pequeños propietarios cuyo objetivo no era el reparto de la riqueza económica, sino la creación de un espacio público de expresión. Lo que los colonos americanos que se alzan contra la monarquía inglesa piden es una autonomía política que les permita tomar las decisiones que afecten a la vida en las colonias, prescindiendo de la autoridad del rey; una autonomía militar, y, sobre todo, el derecho a la libre expresión de sus ideas.

Es cierto que también en Europa existían revolucionarios cuyas fortunas personales —como en el caso de los americanos— les permitían centrar sus intereses en la libre expresión; pero, aunque conseguían encabezar con cierta facilidad los movimientos revolucionarios en sus fases iniciales, eran inmediatamente devorados por el propio proceso revolucionario. Es una característica muy europea el que los líderes o dirigentes revolucionarios caigan en la segunda o tercera fase de la revolución que ellos mismos han puesto en marcha. Los constitucionalistas monárquicos de la primera fase de la Revolución francesa, por ejemplo, caen bajo los republicanos girondinos, después los girondinos bajo los jacobinos, etc. En los países en los que se da lo que me atrevería a llamar una revolución permanente, las revoluciones democráticas europeas no contentan a la totalidad y suscitan inmediatamente programas más radicales que, por

supuesto, evitan que se establezcan sistemas de convivencia política sobre bases revolucionarias.

Cierto pesimismo —muy realista, por otra parte— llevaba a Hannah Arendt a sostener en 1940 que en Europa los experimentos democráticos desembocan inevitablemente en regímenes autoritarios, cuando no claramente totalitarios, porque las bases de estos movimientos han sido siempre los desposeídos y los marginados, y los desposeídos y los marginados no tienen voz ni tienen rostro. Por eso, necesitan manifestarse en la historia a través de gente que tiene voz, o voto, o fortuna, es decir, a través de unos líderes que rara vez surgen entre los mismos desposeídos y que tienden a convertirse en tiranos, suscitando entre la gente imitadores que, deseosos de ocupar su lugar, desarrollan programas revolucionarios aún más radicales.

Y probablemente Arendt tenga razón, ya que el nacionalismo europeo del siglo XIX fue casi sin excepción un nacionalismo demótico, y no democrático; un nacionalismo que se justificaba siempre invocando al pueblo —ese *demos* convertido en una nueva divinidad— y que, a través de su invocación al pueblo, se autodenominaba democrático; al fin y al cabo, lo que ese nacionalismo pretendía era devolver al pueblo un poder que se le había arrebatado en épocas muy lejanas. En España, por ejemplo, el nacionalismo del siglo XIX, claramente demótico, recurre a la pérdida de libertades por parte del pueblo en la guerra de las Comunidades contra el emperador Carlos V y pretende arrebatarse el poder a la alianza del trono y del altar para devolverlo al pueblo. Esto, que visto con cierta distancia parece hasta un poco ridículo, en el siglo XIX resultó muy eficaz y fue el germen de la tradición republicana, cuya bandera es una especie de hibridación muy curiosa de la bandera de la Corona española, la bandera roja y gualda, y el pendón morado de los comuneros de Castilla.

En realidad, toda propuesta nacionalista parte de lo mismo: de la existencia de una nación oprimida que en otro tiempo fue libre y grande y que el genio maligno de la historia ha hecho que caiga bajo la opresión de un pueblo o una dinastía extranjera; y lo que los nacionalistas se proponían era liberar al pueblo y devolverle su antigua grandeza y su antigua libertad. El objetivo, por lo tanto, era el poder del pueblo, cuyo nombre técnico obviamente es “democracia”, de forma

que los nacionalismos se identificaban con la democracia, puesto que lo que perseguían era el poder del pueblo.

En cualquier caso, no deja de resultar curioso cómo definen el pueblo los nacionalistas demóticos. En los textos de los nacionalistas españoles del siglo XIX (Pi y Margall, Unamuno, Antonio Machado Álvarez —padre de los hermanos Machado—), el pueblo equivale a los que no tienen ocio, tiempo libre para cultivar una auténtica individualidad, pero también en estos textos se recoge la pretensión de que todo el pueblo pueda convertirse en burgués, lo cual exige una revolución nacional capaz de devolver al pueblo el poder perdido: la democracia. Así, todos tendrán recursos económicos y ocio suficientes para construirse como individuos. Mientras esto no suceda, ese pueblo solamente podrá hacer suya una cultura anónima, colectiva y tradicional.

Esta cultura colectiva, tradicional y anónima, aprovechada por los nacionalismos para dar cohesión a la nación demótica, da lugar también a grandes contradicciones, como la que divide a Unamuno entre la necesidad de europeizar y modernizar a España a imitación de Francia, por un lado, y ese nacionalismo anclado en la tradición de un pueblo que no cambia, de una España eterna. Será esto lo que, en definitiva, minará el nacionalismo desde dentro: por una parte, el pueblo existe en la medida en que aparentemente no cambia, y, por otra, el objetivo del nacionalismo revolucionario de crear una nueva sociedad basada en el poder del pueblo.

El primer pensador español que se pronuncia claramente contra el nacionalismo demótico es Ortega y Gasset, harto de oír de sus mayores (de un Unamuno demófilo, de los Azcárate o de Salmerón) la monserga de que el pueblo es eterno y no cambia... Frente al pueblo —que para Ortega es sólo una manía—, la nación supone un proyecto integrador. El pueblo es sólo el folclore: eso que nos cuentan Unamuno, Menéndez Pidal y demás nacionalistas demóticos enamorados del Romancero. Como afirmaba Clarín —el más claro antecedente de Ortega en este aspecto—, el folclore que tanto entusiasmo provoca en Machado Álvarez o en Unamuno es como quitar el polvo de unos muebles para ponerlo sobre otros. Mientras se continúe apelando al pueblo eterno, jamás habrá un programa serio de nacionalismo. Nunca habrá nación si falta un proyecto integrador.

Lo que, en definitiva, propone Ortega es algo que —salvando las distancias— supo ver muy bien José Antonio Primo de Rivera, que tenía cierta formación orteguiana, al definir el nacionalismo como ese egoísmo de los pueblos que inevitablemente acaba generando particularismo y fragmentación. Frente al nacionalismo demótico, Ortega apuesta por un nuevo nacionalismo que supere ese estadio del pueblo como comunidad eterna, para pensar en un mundo de comunidades políticas; para pensar, en definitiva, en Europa, abandonando lo que son únicamente proyectos de naciones y dejando de adorar las formas de cultura popular.

Ese pueblo anónimo y eterno de los nacionalistas que no está compuesto de individuos se encuentra dirigido por políticos que rara vez pertenecen a las muchedumbres desheredadas. Como decía el propio Lenin, hasta para hacer una revolución comunista son necesarios los líderes burgueses. Si sólo existe el proletariado —el equivalente marxista a esa muchedumbre intrahistórica del nacionalismo—, nunca habrá revolución, porque el pueblo por sí mismo no es capaz de suscitar en su seno dirigentes dotados de una visión política suficiente para crear un proyecto nuevo. En estas condiciones —sostiene H. Arendt—, la democracia acaba por no tener nada que ver con las libertades individuales y se transforma en democracia social o democracia popular, sinónimas ambas de totalitarismo.

Es Talmon —un autor por desgracia poco leído hoy en día— quien acuña el concepto aparentemente contradictorio de democracia totalitaria, con el que se refiere a ese tipo de aplicación del principio de la voluntad general —un principio en teoría democrático— que provoca inevitablemente la aparición del totalitarismo tras una quiebra generalizada de la convivencia. Aunque Talmon hablaba concretamente de la Revolución francesa, lo cierto es que entre 1917 y 1945 la práctica totalidad de las democracias europeas se deslizó —más o menos acelerada y trágicamente— hacia el totalitarismo, con escasas excepciones, por la vía de la democracia social o de la democracia populista.

Una de esas excepciones fue el Reino Unido. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los demócratas del continente habían mirado la democracia británica con desprecio y con recelo. Para los demócratas republicanos de la izquierda francesa, en el Reino Unido la

democracia era sólo el maquillaje engañoso de una sociedad que seguía siendo estamental y conservaba aún profundas desigualdades sociales y económicas. Marx y Engels, por su parte, creían que se trataba de una democracia que los odios de clase y la más terrible oposición acabarían haciendo estallar en cualquier momento, originando el primer caso de revolución socialista en el mundo; la democracia del Reino Unido era solamente una cáscara que se desvanecería en el momento en que un partido revolucionario sacara adelante un proyecto de revolución. Todavía hoy existe el mito marxista que sostiene que, si no hubo ese estallido tan esperado, fue porque la clase obrera británica se aprovechó económicamente del Imperio y de la explotación de las colonias británicas. En ese caso, quedan algunas preguntas sin respuesta: ¿por qué la Revolución no estalló siquiera cuando el Imperio se empezó a perder? ¿Por qué en la Gran Guerra los obreros británicos y los campesinos fueron a las trincheras de Flandes o a Mesopotamia a luchar por la nación de sus teóricos amos con tanto entusiasmo? ¿Por qué los obreros y campesinos británicos se propusieron defender ellos solos la democracia frente a los totalitarismos en ascenso?

Quizá es que sean otras las razones, como por ejemplo el carácter marcadamente sindicalista del socialismo inglés, que suscitó un movimiento obrero muy combativo en cuestiones económicas, pero no en las revoluciones políticas; de hecho, las Trade Union inglesas carecían de objetivos políticos. Esa combatividad explica que las reformas sociales fueran percibidas en el Reino Unido por los propios obreros como realmente niveladoras y progresivas, y que ello fortaleciera su confianza en el sistema democrático. Desde fuera, constatar la supervivencia en el Reino Unido de las culturas estamentales puede resultar escandaloso —en realidad, ha seguido resultando escandaloso para el mundo del progresismo occidental—, pero no para los trabajadores británicos, quienes constataban la supervivencia de liturgias aristocráticas como la de las carreras de Ascot, entre otras, pero sabían que la sociedad británica era receptiva a las reformas democráticas. La segunda razón habría que buscarla en el hecho de que en el mundo británico las disidencias religiosas han sido hasta cierto punto más significativas históricamente que las ideologías seculares, y han originado, por ejemplo, una fuerte

identificación de los obreros galeses con las iglesias disidentes, o de los obreros irlandeses y escoceses con el catolicismo frente a la Iglesia anglicana, y esto ha tenido más importancia que las doctrinas revolucionarias. Por último, en la cultura inglesa existe una tradición empirista —una tradición, podríamos decir, “antimetafísica”— que explica en cierta forma que las ideologías seculares hayan tenido menos peso que en el continente, y así, aún hoy continuamos refiriéndonos al conflicto irlandés del siglo XX como un conflicto entre católicos y protestantes, es decir, entre grupos religiosos distintos.

En realidad, lo que en definitiva ha primado en el caso británico ha sido una confianza extendida en la virtualidad democrática del sistema. No así en el caso de los sistemas democráticos del continente, donde las izquierdas han puesto un énfasis mucho mayor en los antagonismos sociales y, en algunos casos cercanos, lo siguen haciendo todavía hoy. Lo cual tiene sus repercusiones en el plano de la convivencia cotidiana. En el Reino Unido, donde la Iglesia anglicana se identifica con la propia institución de la monarquía, la diversidad de credos no se ha traducido en la quema de parlamentos y catedrales, sino que ha ido produciendo una creciente tolerancia en materia de costumbres; mientras que en el continente, hasta la llegada masiva de inmigrantes no europeos, las diferencias religiosas han sido —incluso una vez terminadas las guerras de religión— un elemento continuo de conflicto y han enfrentado a una izquierda laicista y antirreligiosa con una derecha tradicional opuesta —y más aún en España— a cualquier signo de secularización cultural.

Lo cierto es que la Historia ha demostrado que Marx estaba muy equivocado cuando creyó ver en la Inglaterra de Dickens el candidato más firme a primer Estado socialista del mundo. Por el contrario, el Reino Unido fue el país donde las reformas democráticas y sociales se acometieron con mayor decisión, y donde los laboristas —es decir, la tradición socialista británica— nunca estigmatizó esas reformas como trucos burgueses para integrar a la clase obrera. Sólo Inglaterra fue capaz de producir escritores como Orwell, o como el propio Auden, que no se hacían excesivas ilusiones sobre la bondad humana ni admiraban los fastos de la aristocracia británica, pero que, tras su fase juvenil revolucionaria —de la que ambos se desengañaron en España durante la Guerra Civil—, comprendieron que sólo

bajo las leyes son posibles las libertades; que la democracia es sobre todo un método para negociar los conflictos y para impedir que los conflictos lleguen a destruir el imperio de la ley y, por tanto, las libertades, y que la libertad es parte esencial del reino de los fines, mientras que la democracia es sólo un medio. Esto último es algo que los totalitarismos entienden justamente al contrario: el totalitario ve en la libertad un medio para conseguir la democracia, es decir, el poder del pueblo, y una vez logrados éste y sus correspondientes asambleas y tribunales populares, se puede prescindir de la libertad, porque sobre la base de la nueva religión en el poder se ha creado ya una cohesión social importante.

El segundo factor que diferencia la democracia europea de la democracia británica, y sobre todo de la norteamericana, lleva por nombre Rousseau, que es la base común del liberalismo continental europeo y del marxismo. Rousseau creía en la bondad natural del hombre y en la transparencia espontánea de las relaciones entre los individuos humanos, siempre que no se produjera la intromisión de algún tipo de poder y de algún tipo de leyes. Cuando el poder y las leyes interfieren en las relaciones entre los individuos, éstas dejan de ser transparentes y se vuelven opacas, y nace la desconfianza entre la gente, que enturbia la convivencia hasta hacerla imposible. Los fundadores de la democracia americana, al contrario que los fundadores de la democracia moderna europea, no eran rousseaunianos, sino que se habían formado en la lectura de la Biblia y de los historiadores griegos de la Antigüedad, en particular de Tucídides. Frente a Rousseau, ellos contemplaban la naturaleza humana desde una perspectiva profundamente pesimista, y sabían que la convivencia necesitaba de la ley. Como sabían también que la ley solamente es firme, solamente es sólida y se mantiene, cuando tiene la libre conformidad de los ciudadanos. De ahí que vieran la democracia como algo necesario. Los demócratas americanos partían de un enfrentamiento contra el Antiguo Régimen —contra la Corona inglesa, en este caso—; creían en la soberanía nacional y en la soberanía democrática, pero para ellos la democracia era fundamentalmente el método que les permitía consolidar las leyes. De ahí que la Constitución americana sea en estos momentos la que lleva en vigor más tiempo, y sea además una Constitución muy breve, lo cual revela que se

buscó el acuerdo en lo fundamental, renunciando a legislar enloquecidamente todos los aspectos de la vida ciudadana: lo que les importaba por encima de todo era la libertad individual.

La democracia americana, al contrario que la europea, es una democracia pura que no se basa en el mito de la igualdad y de la fraternidad, sino en la confianza en Dios y en la creencia de que la democracia y la libertad son valores queridos por Dios: cosa que en Europa puede sonar algo absurda, pero que en América sigue conservando toda su vigencia. Los padres fundadores de la democracia americana entendían la libertad fundamentalmente como libertad de conciencia, o —más exactamente aún— como libertad religiosa. No hay que olvidar que los Estados Unidos fueron creados por minorías religiosas perseguidas en Europa que huyeron hasta allí en busca de libertad. En la nueva sociedad que fundaron en América, en esa ciudad sobre la colina donde aspiraban a crear una nueva sociedad, los americanos entendieron siempre la libertad como libertad para disentir de las iglesias identificadas con el poder político. Hace unos años Bush suscitó abundantes críticas cuando manifestó que en los países musulmanes no existe separación entre Iglesia y Estado (cosa bastante cierta, porque de hecho no existe Iglesia y, en algunos de ellos, dudosamente existe Estado). Esta frase muestra perfectamente la mentalidad de los demócratas americanos de uno u otro signo político. Una sociedad no puede ser libre cuando el Estado se identifica con una Iglesia y, por tanto, te obliga a pensar de una determinada manera. Los creadores de la nueva nación procedían de minorías religiosas perseguidas en Europa: los puritanos, en sus orígenes. Después, de judíos rusos y centroeuropeos que huyeron de los pogromos y de Rusia, y de católicos irlandeses que sufrían la discriminación de los ingleses anglicanos; a ellos vinieron a sumarse algunas variantes del cristianismo surgidas en los propios Estados Unidos como el unitarismo, los cuáqueros o los mormones. El país, en definitiva, es el fruto de una serie de minorías disidentes religiosas que se propusieron conseguir lo que no era posible en Europa: una libertad de conciencia y una libertad de culto. Éste es el motivo de que en Estados Unidos la libertad se entienda de una forma tan distinta a la que predomina en Europa. En cada generación europea nunca faltan cinco o seis intelectuales que se preguntan: ¿la libertad

para qué? Esa pregunta en Estados Unidos carece de sentido. ¿La libertad para qué?: para poder practicar libremente mi religión. Esa idea de libertad religiosa está profundamente unida al concepto americano de libertad y de democracia en general.

Este planteamiento ha tenido dos consecuencias aparentemente contradictorias. Por una parte, con él se solucionan en Estados Unidos los gravísimos problemas de convivencia interconfesional que siguen afligiendo a Europa una vez concluidas las guerras de religión en 1648 con la Paz de Westfalia, que no impidió que prosiguieran los conflictos interreligiosos. Y, por otra parte, configura una sociedad donde el diálogo interconfesional no existe y las distintas comunidades —religiosas y no religiosas— viven relativamente encerradas en sí mismas y sin demasiado contacto con los demás. A comienzos del siglo XX, una serie de autores radicales —procedentes muchos de ellos de inmigrantes irlandeses, judíos e italianos y centrados en el mundo de Nueva York— apostaron decididamente por una sociedad basada en el mestizaje y en la mezcla, lo que Israel Zangwill llamaba el *melting pot*. En Estados Unidos esto no se ha producido —al menos, no en el grado que esperaban aquellos utópicos partidarios de que las solidaridades religiosas fueran sustituidas, por ejemplo, por las solidaridades de clase—, como así lo demuestra la propia distribución de comunidades de origen sobre el mapa del país o del de una cualquiera de sus ciudades (de Nueva York, pongamos por caso).

Aunque los europeos suelen acusar a los americanos de haber construido una sociedad terriblemente antiigualitaria y dividida en guetos étnicos —cosa que es cierta en muchos aspectos—, la mayoría de los americanos no lo ven como algo negativo. Cuando, hace unos 20 años, llegué por primera vez a Nueva York, a la semana de mi llegada comenté críticamente con un amigo mío —norteamericano y profesor de Universidad— la territorialización de la diferencia, el hecho de que la población se distribuya por el territorio de acuerdo con criterios de pertenencia a comunidades culturales o étnicas. “¿Qué tiene de malo?”, me preguntó. “Que un blanco como tú o como yo no pueda darse tranquilamente un paseo por Harlem, por ejemplo”, contesté. “¿Y tú para qué necesitas ir a Harlem?”, replicó él. Y es que la convivencia americana plantea una serie de autolimitaciones que ellos no sienten como tal.

También es cierto que muchos guetos urbanos de los Estados Unidos han acabado convirtiéndose en focos de una violencia endémica, inducida por los reformadores sociales en su intento por suprimir de un plumazo y drásticamente la pobreza. En el caso de los guetos negros, por ejemplo, tenemos la impresión de que han sido siempre una especie de enorme agujero de miseria y de violencia en la sociedad americana, cuando en los años sesenta no fue así. A comienzos de esa década, el regreso de muchos negros y chicanos que habían participado en la Segunda Guerra Mundial aureolados por su fama de héroes favoreció que fueran atendidas ciertas antiguas demandas de una y otra comunidad. Por otra parte, la prosperidad que sigue al New Deal y la reactivación económica también afectan de una manera beneficiosa al mundo de los guetos, y en algunos de ellos comienza a formarse una extensa clase media de pequeños funcionarios, empleados y comerciantes que son quienes nutren el movimiento por los derechos civiles de Martin Luther King: una situación que ha quedado reflejada en películas norteamericanas de los años sesenta, como *Adivina quién viene esta noche*. Tras el triunfo de los derechos civiles y el fin de la segregación racial —sobre todo en muchos de los Estados del Sur—, la propia izquierda radical norteamericana comienza a ver en esa clase media una clase reaccionaria que va a favorecer el capitalismo norteamericano al integrarse en el mismo. De ese recelo derivó el apoyo que la izquierda radical brindó a algunas organizaciones negras radicales —los *black panthers*, por ejemplo— que promovieron la insurrección en los guetos y en realidad eran sólo bandas de delincuentes que se amparaban en unas ideas políticas. Es así como, a finales de los sesenta, los guetos quedaron convertidos en verdaderos pozos de miseria y violencia. Y la situación no ha cambiado demasiado desde entonces, ya que para paliarla se ha recurrido a unas ayudas sociales que van a parar a un agujero sin fondo y no solucionan el auténtico problema. Porque el verdadero problema está en la espantosa desestructuración familiar que viven tanto la población negra de los barrios pobres de Estados Unidos como la población mexicoamericana y la hispana en general; con esa ausencia de estructura social todo gasto social se desaprovecha y acaba alimentando una población inactiva.

La conclusión de todo esto podría ser que no hay sistemas democráticos perfectos, porque la democracia no es un sistema, sino un método para negociar conflictos. Gracias a ese método, las sociedades, que son plurales por definición, pueden llegar a ser pluralistas: los diferentes grupos étnicos, religiosos, culturales, económicos, etc., pueden convivir negociando sus conflictos bajo el imperio de una ley común. Quizá el método pueda mejorarse, pero lo que se ha demostrado catastrófico es cualquier intento de sustituirlo por otro distinto.

**SUMARIOS DE ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN
EN EL ESCORIAL YA PUBLICADOS**

I ENCUENTRO SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL

2003

LIBERTAD, IGUALDAD Y PLURALISMO EN EDUCACIÓN

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
Director del curso

Responsabilidad ética de la educación

JAVIER FERRER ORTIZ
CLEMENTINA DÍEZ DE BALDEÓN
GARCÍA

I. ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

New Challenges for Freedom of
Education. Competitivy in Education
JAN DE GROOF

Identidades colectivas y educación:
el papel de la sociedad civil
JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-
AMBRONA

Políticas educativas y libertad escolar
JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ
AMPARO MARZAL

II. EDUCACIÓN, LIBERTAD E IGUALDAD

Concepto pluridimensional del
derecho a la educación
ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO

Libertad en educación e igualdad de
oportunidades
EUGENIO NASARRE

III. LA EDUCACIÓN COMO FUENTE DE LIBERTADES Y VALORES CÍVICOS

Pluralismo, relativismo y laicidad en
educación
IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA

Los actores de la educación y su
compromiso moral y cívico
JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO

IV. FINANCIACIÓN, PLURALISMO Y CALIDAD DE ENSEÑANZA

Modelos de financiación: marco legal
para propuestas alternativas
JOSÉ MANUEL OTERO NOVAS

Gasto educativo y calidad en la
enseñanza
FERNANDO GALINDO-RUEDA

La financiación universitaria: eficien-
cia y equidad
MARTA RISUEÑO GÓMEZ

V. LA EDUCACIÓN EN EL FUTURO DE EUROPA

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
JOSÉ LUIS MIRA
RICARDO DÍEZ HOCHLEITNER

VI. PALABRAS DE CLAUSURA

CARLOS MAYOR OREJA
Vicepresidente de la Comunidad de
Madrid y Consejero de Educación

PILAR DEL CASTILLO
Ministra de Educación, Cultura y
Deporte

II ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL

2004

EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA

- Prólogo
MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR
- Presentación
IGNACIO GONZÁLEZ
Vicepresidente de la Comunidad de Madrid
- I. LA EDUCACIÓN EN DEMOCRACIA
- El derecho a la educación en la democracia española (1978-2004)
JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA
ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO
ANTONIO EMBID IRUJO
- II. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS
- Diferencias fundamentales de los sistemas educativos europeos: claves para el análisis
JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO
- III. MARCO CONSTITUCIONAL EUROPEO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN
- El artículo 27 de la Constitución española
ALFONSO FERNÁNDEZ MIRANDA
- El derecho a la educación en las Constituciones europeas
PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO
- IV. ESTADO Y SOCIEDAD ANTE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA
- Conciertos escolares: análisis constitucional y Derecho comparado
JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA
- Conciertos escolares: marco legal en el Derecho español
ISABEL DE LOS MOZOS TOUYA
- Políticas autonómicas y concierto escolar
ESTEBAN GONZÁLEZ PONS
PALOMA MARTÍNEZ
ISABEL BAZO
- V. CIUDADANÍA, PLURALISMO Y COHESIÓN SOCIAL
- Pluralismo educativo y calidad de enseñanza
RAMÓN PÉREZ-JUSTE
- ¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?
CONCEPCIÓN NAVAL
- Libertades educativas e igualdad de oportunidades en sociedades interculturales
FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ
FRANCISCO ALTAREJOS
- VI. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN
- Perspectivas ante la financiación del derecho a la educación en libertad
MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN
JUAN HERNÁNDEZ ARMENTEROS
- Clausura del Curso
LUIS PERAL
- Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid

III ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2005

EVALUACIÓN E INNOVACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Prólogo

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

*Perspectivas jurídicas en las nuevas
políticas universitarias: autonomía y
gobierno de las universidades*
JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ

Presentación

IGNACIO GONZÁLEZ

Una reflexión sobre la universidad
IGNACIO SOTELO

I. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD
DE LA ENSEÑANZA

Evaluación del aprendizaje, núcleo de
la educación
JOSÉ LUIS GAVIRIA SOTO

IV. INVERTIR EN EDUCACIÓN
SUPERIOR

*La financiación de la universidad en el
siglo XXI*
CLARA EUGENIA NÚÑEZ

El estudio PISA 2003: resultados de
interés para la mejora del sistema
educativo español
FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

*La equidad y la competitividad en las
políticas de financiación universitaria*
VICENTE ORTEGA

II. POLÍTICAS DE INNOVACIÓN
EDUCATIVA EN EUROPA

*Un "80% en el Bachillerato" o la
ambivalencia de una política escolar
francesa (1985-1995)*
STÉPHANE BEAUD

*Políticas de gestión de calidad en las
universidades españolas*
JOSÉ ESTEBAN CAPILLA ROMÁ
RAMÓN VILASECA ALAVEDRA

V. CRITERIOS DE GARANTÍA DE
CALIDAD EN EDUCACIÓN
SUPERIOR: PRAXIS EUROPEA

*El National Curriculum británico y su
evaluación*
BARRY CREASY

*Indicadores de excelencia en educación
superior*
FRANCISCO MARCELLÁN

*La evaluación en el sistema educativo
francés*
FERNAND BENTOSELA

Clausura
D. LUIS PERAL

*Evaluación de resultados en la
educación obligatoria*
ALICIA DELIBES LINIERS

APÉNDICE

*Les "80% au Bac" ou l'ambivalence
d'une politique
scolaire française (1985-1995)*
STÉPHANE BEAUD

III. LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN LA SOCIEDAD DEL
CONOCIMIENTO

*The English National Curriculum and
its assessment*
BARRY CREASY

*La crisis endémica de la universidad
española*
VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ

*L'évaluation dans le système éducatif
français*
FERNAND BENTOSELA

IV ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL 2006

LIBERTAD, CALIDAD Y EQUIDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS (BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES)

Prólogo LUIS PERAL	La mejora del profesorado para un aumento de la calidad educativa: marco conceptual para el control JAAP SCHEERENS
Presentación MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR	
I. OBJETIVOS BÁSICOS EN EDUCACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL	Las tendencias pedagógicas actuales y la calidad de la enseñanza: un problema no sólo sueco INGER ENKVIST
Internacionalización y calidad educativa JUAN CARLOS TEDESCO	Prevenir el fracaso escolar ALICIA DELIBES LINIERS
Educación y formación en la Unión Europea: de las políticas de cooperación al liderazgo estratégico MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO	III. POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA MEJORA DEL RENDIMIENTO ESCOLAR: AUTONOMÍA, EFICIENCIA Y ENTORNOS DE APRENDIZAJE
La nueva política de la Unión Europea: elementos para un análisis crítico JAVIER M. VALLE LÓPEZ	Los entornos de aprendizaje del alumno como factores de rendimiento EDUARDO LÓPEZ
II. INDICADORES INTERNACIONALES DE CALIDAD: CURRÍCULO ESCOLAR, PLANES DE ACTUACIÓN DOCENTE, EVALUACIÓN, RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACIÓN	La educación como elemento clave de la política económica ÁNGEL DE LA FUENTE
Medir y comparar la equidad de los sistemas educativos en Europa MARC DEMEUSE ARIANE BAYE	El concepto de autonomía aplicado a los centros de enseñanza ARTURO DE LA ORDEN
Objetivos y funciones de la evaluación DANIELE VIDONI	IV. CALIDAD, EQUIDAD E INTEGRACIÓN EDUCATIVA
Propuestas de actuación para el sistema educativo español JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO	Calidad, equidad e integración educativa ALEJANDRO TIANA FERRER

En julio de 2007, la Fundación Europea Sociedad y Educación, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y la Universidad Complutense organizaron un curso de verano en El Escorial que llevó por título el que ahora da nombre a este libro, *Políticas educativas para la cohesión social*.

Con este nuevo volumen, quinto de la colección *Encuentros sobre educación en El Escorial*, los autores que en su día participaron como conferenciantes, abordan un concepto que se encuentra en el corazón de las políticas de integración de la Unión Europea.

Si la educación es el reflejo de la sociedad a la que sirve y si ésta se caracteriza, entre otras cosas, por el pluralismo, entendido no ya como tolerancia indiferente sino como aceptación positiva de la diversidad, los sistemas educativos de la Unión Europea deberán explorar los caminos que aseguran una cohesión basada en la igualdad de oportunidades y en el mejor modo de aprender a “vivir juntos”.

La educación está llamada a comprender y fortalecer nuestros derechos y deberes, a estimular la inversión en conocimiento para asegurar el desarrollo económico y la competitividad de los países y regiones de Europa, y a garantizar el respeto a los valores cívicos que conforman nuestro patrimonio.

