

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.7.2008
COM(2008) 423 final

LIBRO VERDE

Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE

{SEC(2008) 2173}

(presentado por la Comisión)

1. INTRODUCCIÓN

1. Este Libro Verde aborda un importante reto que afrontan actualmente los sistemas educativos y que, aunque no es nuevo, se ha intensificado y extendido en los últimos años: la presencia en los colegios de numerosos niños de origen inmigrante en situación socioeconómica desfavorable.

2. A efectos específicos del presente Libro Verde, los términos «niños de origen inmigrante», «hijos de inmigrantes» y «alumnos inmigrantes» harán referencia a los hijos de todas las personas que vivan en un país de la UE en el que no nacieron, con independencia de que sean nacionales de un tercer país o ciudadanos de otro Estado miembro de la UE, o hayan adquirido posteriormente la nacionalidad del Estado miembro de acogida. Se trata, pues, de un concepto de «inmigración» amplio que contrasta con su uso en algunos textos de la UE sobre política de inmigración¹. A pesar de las notables diferencias legales y prácticas entre su situación y la de los ciudadanos de terceros países, en este Libro Verde se ha incluido a los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro, al entender que es probable que los problemas educativos específicos abordados en el texto se apliquen a muchos de ellos. Este planteamiento refleja también el hecho de que las fuentes de datos en las que se basa ampliamente el Libro Verde (PIRLS y PISA) no hacen distinción entre los países de origen de las personas, a saber, los países de la UE o terceros países².

3. Debido a la gran afluencia tradicional de nacionales de terceros países a la UE, y la elevada movilidad interna observada en la UE a raíz de las dos últimas ampliaciones, los colegios de algunos Estados miembros registran un repentino y acentuado aumento de estos niños. Los datos del estudio PISA (2006)³ muestran que en los países de EU-15 al menos un 10 % de la población escolar de quince años nació en el extranjero o desciende de padres nacidos ambos en otro país, y esa proporción se aproxima a un 15 % en el cuarto nivel de la enseñanza primaria. En algunos países, como Irlanda, España e Italia, el porcentaje de alumnos escolares nacidos en otro país se ha multiplicado por tres o cuatro desde 2000. En el Reino Unido, el número de alumnos llegados recientemente de otro país matriculados en los colegios ha aumentado un 50 % en dos años, incrementando aún más el ya elevado número de niños de origen inmigrante. Además, los flujos migratorios tienden a constituir concentraciones de alumnos inmigrantes en zonas urbanas y en determinadas ciudades; por ejemplo, en Rotterdam, Birmingham o Bruselas, aproximadamente la mitad de la población escolar es de

¹ En este contexto, es importante recordar que los ciudadanos de la UE, en contraste con los nacionales de terceros países, disfrutan de un derecho fundamental que les concede el Tratado CE, el de desplazarse libremente dentro de la Unión Europea sin que deban cumplir ningún requisito de integración particular para residir en otro Estado miembro. Es una diferencia fundamental respecto a las condiciones que deben cumplir los nacionales de terceros países en virtud de las normas nacionales y de la UE en materia de inmigración para poder residir en un Estado miembro de la UE.

² La referencia en el texto a las *comunidades inmigrantes* pretende transmitir el importante problema planteado en la sección 2.1 de que el fenómeno de las diferencias en los niveles de estudios alcanzados y los factores subyacentes pueden aplicarse también a las generaciones siguientes (se hayan o no naturalizado), en particular cuando existe una segregación respecto a la comunidad mayoritaria del Estado miembro de acogida. Por último, el texto no hace referencia a los grupos de ciudadanos de la UE de distinta etnicidad o identidad cultural que no son inmigrantes y que también tienen una gran tendencia a la exclusión (como los roma). No obstante, muchos aspectos del análisis y de la serie de retos educativos descritos en este documento se aplicarían también a ellos.

³ El Programa para la evaluación internacional de los estudiantes (PISA) es una evaluación trienal a escala mundial de las aptitudes escolares de los alumnos de quince años, cuya realización coordina la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

origen inmigrante⁴. En Madrid, la proporción de alumnos inmigrantes se ha multiplicado por diez desde 1991.

4. La presencia de una cantidad significativa de alumnos inmigrantes tiene consecuencias importantes para los sistemas educativos. Los colegios deben adaptarse a su presencia e integrar sus necesidades particulares en el objetivo tradicional de ofrecer una educación equitativa y de alta calidad. La educación es clave en la preparación de estos alumnos para que se conviertan en ciudadanos integrados, realizados y productivos del país de acogida, lo que significa que la inmigración puede ser positiva tanto para los inmigrantes como para el país de acogida. Los colegios deben desempeñar un papel destacado en la creación de una sociedad inclusiva, puesto que representan la principal oportunidad para los jóvenes de las comunidades inmigrantes y de acogida de conocerse y respetarse mutuamente. La inmigración puede ser una experiencia educativa enriquecedora para todos: la diversidad lingüística y cultural puede aportar fabulosos recursos a los colegios. Puede ayudar a profundizar y reforzar las pedagogías, las capacidades y los propios conocimientos.

5. La inmigración influye en la educación de los niños incluso cuando sus familias gozan de una buena situación socioeconómica y un elevado nivel educativo. Estos alumnos pueden sufrir las consecuencias, al menos a corto plazo, de la interrupción de la escolaridad o de las diferencias lingüísticas y culturales; ahora bien, a más largo plazo, sus perspectivas de éxito escolar parecen buenas y es probable que su contacto con nuevas culturas y lenguas mejore su capital humano. Es evidente que en este grupo figurarán muchos hijos de inmigrantes, de los cuales no pocos habrán llegado en la reciente oleada de inmigración. Sin embargo, este Libro Verde se centra en la combinación de diferencias lingüísticas y culturales y desventajas socioeconómicas y su tendencia a concentrarse en algunas zonas y algunos colegios en particular. Se trata de un reto educativo primordial y el éxito o fracaso de los sistemas tendrá importantes consecuencias sociales. Como muestran las pruebas presentadas a continuación, existen diferencias significativas y a menudo persistentes en cuanto al nivel de estudios alcanzado por los niños de origen inmigrante respecto a sus compañeros. En un informe publicado en 1994, la Comisión destacaba los riesgos a que nos exponíamos si no mejorábamos las oportunidades educativas de los hijos de inmigrantes: aumento de las divisiones sociales, que se transmiten entre generaciones, segregación cultural, exclusión de comunidades y conflictos interétnicos. Esos riesgos aún no han desaparecido.

6. La responsabilidad de la definición de las políticas educativas sigue siendo claramente de los Estados miembros. Sin embargo, los problemas descritos se generalizan cada vez más. El Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008 invitó a los Estados miembros a «mejorar los niveles de aprendizaje de los educandos de origen inmigrante». El informe conjunto de 2008 sobre la ejecución del Programa de Trabajo «Educación y Formación 2010» hace hincapié en las desventajas educativas de muchos alumnos inmigrantes, que necesitan una atención adicional⁵. El análisis que se hace a continuación muestra que algunos países consiguen reducir más que otros las diferencias entre el nivel educativo de los alumnos inmigrantes y el de sus compañeros del país de acogida. Existe un claro potencial de aprendizaje mutuo sobre los factores que conforman la desventaja educativa y las políticas que pueden ayudar a superarla.

⁴ Véase el cuadro del anexo.

⁵ Informe conjunto de 2008 del Consejo y la Comisión, *Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación*, febrero de 2008.

7. La Directiva 77/486/CEE representa un anterior intento de la UE de animar a los Estados miembros a prestar atención a la educación de los hijos de trabajadores inmigrantes. Esta Directiva se aplica a los hijos sujetos a la escolaridad obligatoria en virtud de la legislación del Estado miembro de acogida que estén a cargo de un trabajador nacional de otro Estado miembro. Dispone que los Estados miembros deben:

- ofrecer una enseñanza gratuita en su territorio, que incluya, especialmente, la enseñanza de una lengua oficial del Estado miembro de acogida, adaptada a las necesidades de estos niños;
- promover, en coordinación con la enseñanza normal, una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen, en cooperación con el Estado miembro de origen.

8. El Libro Verde invita a reflexionar sobre el futuro de la Directiva y el papel que ésta podría desempeñar ahora para alcanzar el objetivo que justificó inicialmente su adopción: reforzar la educación de los hijos de trabajadores migrantes de los países de la UE y, en consecuencia, contribuir a garantizar una de las cuatro libertades fundamentales consagradas por el Tratado.

9. El reto educativo que tienen ante sí los sistemas de enseñanza escolar ha evolucionado considerablemente desde la adopción de la Directiva 77/486/CEE. Al tratar únicamente la educación de los niños que son ciudadanos de la UE, la Directiva no aborda una parte esencial del problema: la educación de los niños que son nacionales de terceros países⁶. Además, como se verá, su aplicación ha sido desigual. En la reflexión propuesta debe estudiarse si la Directiva aporta un valor añadido a los esfuerzos desplegados por los Estados miembros en sus políticas en este ámbito y si representa la mejor contribución de la UE a esos esfuerzos.

10. Este Libro Verde perfila también un marco para examinar todos los problemas que giran en torno a la educación de los hijos de inmigrantes e invita a las partes interesadas a aportar ideas sobre cómo podría la UE ayudar en el futuro a los Estados miembros a formular sus políticas educativas en este ámbito y cómo podría organizarse un futuro proceso de intercambio y aprendizaje mutuo y qué debería abarcar⁷.

2. SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS NIÑOS DE ORIGEN INMIGRANTE

2.1. Muchos hijos de inmigrantes sufren una desventaja educativa

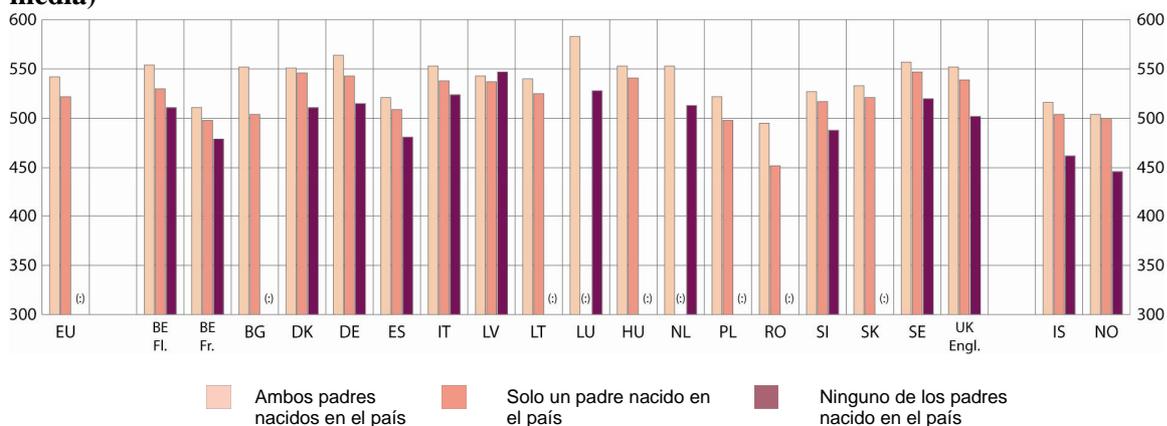
11. Existen pruebas claras y constantes de que el nivel educativo que alcanzan muchos hijos de inmigrantes es más bajo que el de los demás alumnos. El estudio PIRLS sobre alfabetización muestra que los alumnos inmigrantes obtienen peores notas que los otros alumnos al final de la enseñanza primaria.

⁶ Los hijos de nacionales de terceros países tienen acceso a la educación sobre la base de la igualdad de trato respecto a los niños que son nacionales del Estado miembro de acogida si están sujetos a la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251 de 3 de octubre de 2003, p. 12) y/o a la Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23 de enero de 2004, p. 44).

⁷ El Libro Verde se basa en extensas investigaciones y análisis documentales (véase la bibliografía en el anexo). Se han utilizado, para empezar, los trabajos de Eurydice y la OCDE sobre la educación de los alumnos inmigrantes y un amplio estudio de la literatura por parte del Foro Europeo de Estudios sobre la Migración de la Universidad de Bamberg. Los problemas se han debatido con el grupo de aprendizaje por pares sobre acceso e inclusión social, en el marco del Programa de Trabajo «Educación y Formación 2010».

Cuadro 1 - Diferencia de capacidad de lectura entre los alumnos cuyos padres nacieron ambos en el país y aquellos cuyos padres nacieron ambos en el extranjero, 2006

(capacidad media en la escala sobre lectura de PIRLS – puntuación media)

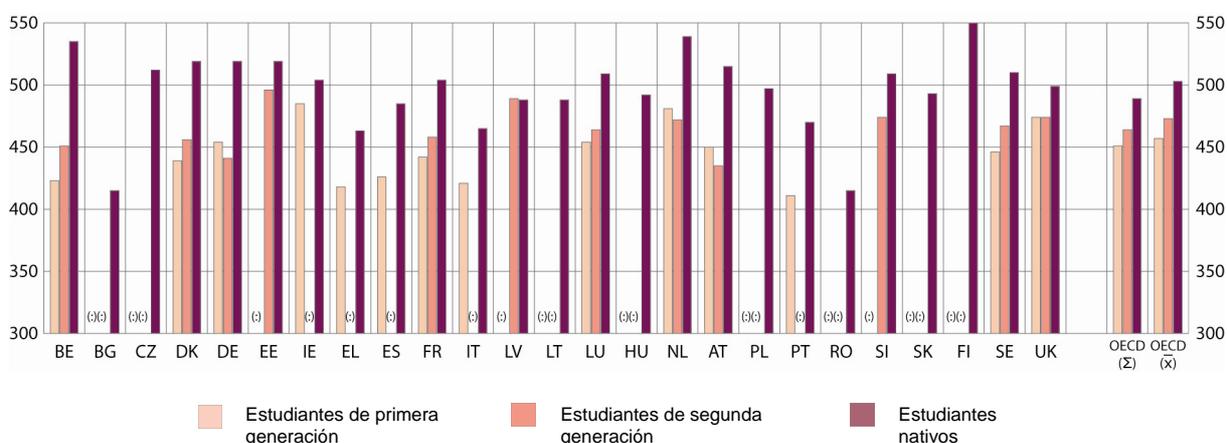


Fuente: PIRLS, datos de 2006

12. El estudio PISA de la OCDE sobre las capacidades académicas estándar de los alumnos de 15 años confirma que, sistemáticamente, los alumnos inmigrantes de este grupo de edad tienden a obtener peores resultados que los de los países de acogida en cada una de las materias evaluadas: las ciencias, las matemáticas y, sorprendentemente, la lectura.

Cuadro 2 - Diferencias de los resultados en matemáticas de los estudiantes en función de su condición de inmigrantes y del país

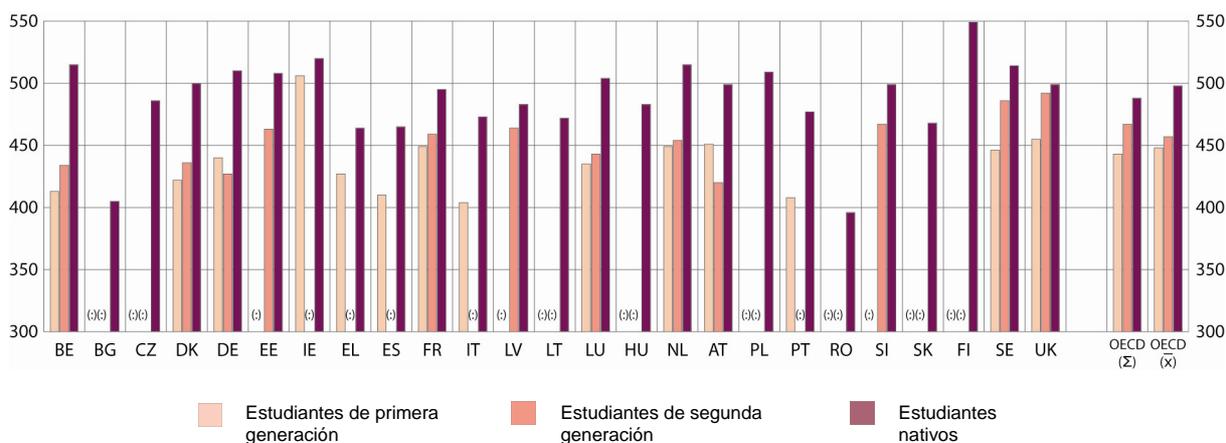
(Resultados en la escala sobre matemáticas – puntuación media)



Fuente: estudio PISA de la OCDE de 2006

Cuadro 3 - Diferencias de los resultados en lectura de los estudiantes en función de su condición de inmigrantes y del país

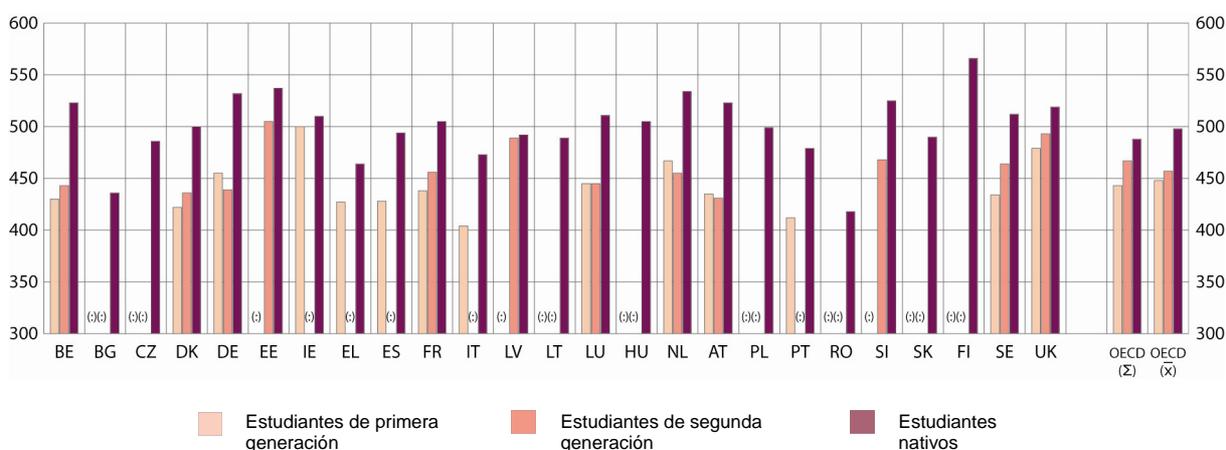
(Resultados en la escala sobre lectura – puntuación media)



Fuente: estudio PISA de la OCDE de 2006

Cuadro 4 - Diferencias en los resultados en ciencias de los estudiantes en función de su condición de inmigrantes y del país

(Resultados en la escala sobre ciencias – puntuación media)



Fuente: estudio PISA de la OCDE de 2006

13. Los indicadores nacionales confirman esta observación⁸.

14. Esta distribución de los malos resultados educativos se refleja en el modelo comparativo de la escolarización de los alumnos inmigrantes. Aunque la situación ha mejorado algo con el tiempo, en la mayoría de los países es menos común que los alumnos inmigrantes se

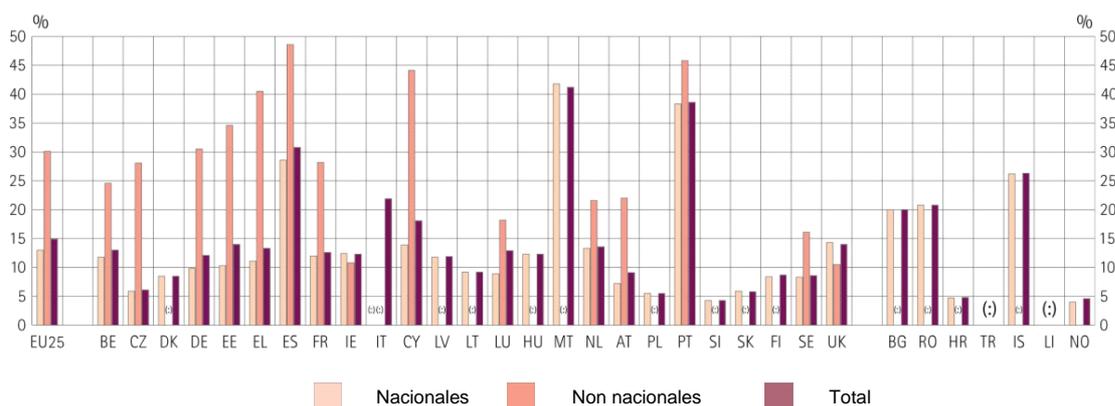
⁸ Véanse Mikrozensus, 2005, en Alemania; «Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5-16», 2006, en el Reino Unido; y «Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia», CENSIS 2007, en Italia.

incorporen a la enseñanza preescolar y, en cualquier caso, tienden a hacerlo más tarde que los demás niños. En la enseñanza primaria, la escolaridad obligatoria garantiza la igualdad en los niveles de participación de los alumnos inmigrantes y los demás alumnos. Sin embargo, en la enseñanza secundaria se produce una clara segregación en las matriculaciones escolares, puesto que los alumnos inmigrantes están sobrerrepresentados en los colegios de tipo profesional que, generalmente, no conducen a la enseñanza superior. Además, lo que destaca con más claridad es que el abandono escolar prematuro es mayor entre los alumnos inmigrantes en casi todos los países. Todos estos factores contribuyen a que un número relativamente bajo de estudiantes inmigrantes concluyan estudios universitarios.

15. Por último, el estudio PISA destaca un punto especialmente duro para los responsables políticos: en algunos países, el retraso en los niveles educativos en cada uno de los tres ámbitos del estudio ha aumentado entre la primera y la segunda generación de alumnos inmigrantes. Esto significa que, en esos casos, la educación no ejerce como fuerza de inclusión de los inmigrantes y que, en realidad, estas diferencias en los niveles educativos pueden agravar e intensificar su exclusión social.

Cuadro 5 – Proporción de abandonos escolares por nacionalidad, 2005

(Porcentaje de la población de 18-24 años que solo ha realizado el primer ciclo de la enseñanza secundaria y ya no estudia ni sigue una formación, por nacionalidad, 2005)



Fuente: Eurostat (encuesta de población activa), 2005

2.2. Impacto de la inmigración en los sistemas educativos

16. La adaptación a la presencia de numerosos alumnos inmigrantes plantea una serie de desafíos educativos en las aulas, los colegios y los sistemas escolares.

17. Las aulas y los colegios tienen que incorporar una mayor diversidad de lenguas maternas, perspectivas culturales y conocimientos. Será preciso desarrollar nuevas capacidades docentes adaptadas y nuevas formas de estrechar los lazos con las familias y comunidades inmigrantes.

18. En el sistema escolar, las grandes concentraciones de alumnos inmigrantes pueden intensificar la tendencia —visible ya incluso en los mejores sistemas escolares— a una segregación en función de la situación socioeconómica. Esta tendencia puede adoptar diversas formas, puesto que los alumnos en mejor situación social pueden abandonar los colegios con

muchos alumnos inmigrantes⁹. Cualquiera que sea el proceso, este fenómeno ahonda las disparidades entre escuelas y dificulta considerablemente el reto de alcanzar la equidad educativa.

19. El reto educativo debe considerarse siempre dentro del contexto más amplio de la cohesión social: toda ausencia de integración de los alumnos inmigrantes en los colegios probablemente se refleje en una menor inclusión social. Unos niveles de estudios bajos, unos índices de escolaridad completa también bajos y un elevado nivel de abandono escolar limitarán las oportunidades de los jóvenes alumnos inmigrantes de integrarse adecuadamente en el mercado laboral cuando sean mayores. La falta de integración en los sistemas educativos puede mermar también el desarrollo de lazos sociales positivos y la interacción entre los distintos grupos que precisa una sociedad cohesionada. Si en su escolaridad los hijos de inmigrantes viven una experiencia de fracaso y segregación que persiste en su vida adulta, se corre el riesgo de que esta situación se perpetúe en la generación siguiente. En cambio, si los colegios consiguen dar un buen servicio a sus alumnos inmigrantes, les abrirán el camino para una buena integración en el mercado laboral y la sociedad. Una buena escolaridad de los alumnos inmigrantes contribuye, pues, a alcanzar tanto el objetivo de equidad como el de eficiencia.

20. La inmigración puede aportar una valiosa contribución cultural y educativa a los colegios. La confrontación con otros puntos de vista y otras perspectivas puede resultar enriquecedora tanto para los estudiantes como para los profesores. Las habilidades interculturales y la capacidad de entablar un diálogo tolerante y respetuoso con personas de distintas culturas son cualidades que pueden y deben cimentarse.

3. RAZONES DE LAS DESVENTAJAS EDUCATIVAS DE LOS NIÑOS DE ORIGEN INMIGRANTE

21. La situación de desventaja educativa de los niños de origen inmigrante descrita anteriormente puede resultar de muchos factores.

3.1. Situación y contexto educativo de los niños de origen inmigrante

22. Generalmente, existe una fuerte correlación entre los resultados escolares y la **situación socioeconómica**¹⁰. Por lo tanto, una primera causa de dificultad de los alumnos inmigrantes es a menudo su mala situación socioeconómica. Sin embargo, dicha situación no justifica plenamente la desventaja de los alumnos inmigrantes: el estudio PISA muestra que éstos son propensos a obtener peores resultados escolares que los demás niños en una situación socioeconómica similar y que ello ocurre más en unos países que en otros¹¹.

23. Entre los factores responsables de esta situación figuran los siguientes:

⁹ Bloem y Diaz (2007) informan acerca de un colegio en Aarhus, Dinamarca, que no tiene ni un solo estudiante de origen danés; McGorman *et al.* (2007) describen la situación en Dublín 15; Burgess *et al.* (2006) señalan que en Bradford (UK), un 59 % de los niños estudian en colegios con una sola identidad; Karsten *et al.* (2006) describen casos similares en los Países Bajos.

¹⁰ EU-SILC (estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida), 2005.

¹¹ Cuadro del anexo y OCDE (2006). Así lo confirman estudios como el de Jacobs, Hanquinet & Rea (2007), pero otras investigaciones lo contradicen: Kristen y Granato (2004), por ejemplo, concluyen que tras un contraanálisis con la situación socioeconómica, las diferencias entre los inmigrantes y los nacionales desaparecen en gran medida.

- Los inmigrantes y sus familias sufren una pérdida del valor de los **conocimientos** que han acumulado, especialmente su lengua nativa, pero también de su conocimiento del funcionamiento de las instituciones y, en particular, de los sistemas educativos. Además, sus cualificaciones no pueden ser reconocidas oficialmente o se consideran inferiores¹².
- La **lengua** es un factor clave. El dominio de la lengua de enseñanza es una condición fundamental del éxito escolar¹³. Puede ser incluso un problema para los hijos de inmigrantes nacidos en el país de acogida si no se puede mejorar el dominio de la lengua de enseñanza en su casa. La lengua puede ser también una barrera entre las familias inmigrantes y el colegio, y dificultar la ayuda de los padres a sus hijos.
- Las **expectativas** son muy importantes en la educación. Las familias y las comunidades que conceden gran importancia a la educación son propensas a ayudar más a sus hijos en los estudios¹⁴. Las madres influyen especialmente en los resultados escolares¹⁵. La educación que reciben las mujeres y su poder y capacidad de adoptar decisiones relacionadas con sus hijos en una comunidad particular puede influir considerablemente en los resultados de los niños. Una educación de las mujeres incompleta no solo las afecta a ellas, sino que puede transmitir las desventajas a las futuras generaciones. Los niños pueden tener actitudes menos positivas respecto a la educación si viven en un entorno caracterizado por el elevado desempleo de su propia comunidad, la escasez de oportunidades del mercado laboral y la relativa ausencia de éxito empresarial.
- Los **modelos de conducta** y las actitudes de apoyo de las comunidades pueden influir de manera significativa, pero pueden desaparecer si la posición socioeconómica de la comunidad es desfavorable¹⁶. Algunas comunidades inmigrantes ilustran esta cuestión de manera positiva; en el Reino Unido, algunos grupos de origen asiático están comparativamente desfavorecidos y, sin embargo, un nivel muy elevado de estudiantes de estos grupos son admitidos en el sistema educativo superior.

3.2. El entorno educativo

24. Incluso si los modelos migratorios son similares, los resultados de los alumnos inmigrantes de un mismo origen varían entre los países europeos¹⁷, lo que invita a pensar que sí importan las políticas y los planteamientos educativos. La estructura del sistema educativo y la forma en que los colegios y los profesores se relacionan con estos alumnos pueden influir de manera significativa en el nivel educativo alcanzado. La presión de los compañeros influye también en los resultados. Los alumnos inmigrantes tienden a obtener mejores resultados

¹² El Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) es un marco común de la UE para relacionar los sistemas de cualificaciones nacionales. En principio, mejorará la transparencia y transferibilidad de las cualificaciones adquiridas en cualquier Estado miembro y facilitará su utilización a los ciudadanos de la UE que emigren.

¹³ Esser (2006).

¹⁴ Se ha estudiado ampliamente, especialmente en Estados Unidos, la influencia de las expectativas de los padres y las comunidades en los resultados obtenidos por los distintos grupos étnicos. A este respecto, Ogbu (1991) es un trabajo fundamental.

¹⁵ Avance hacia los objetivos de Lisboa sobre educación y formación: indicadores y patrones de referencia, 2007.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Véase el estudio de la OCDE de 2006 «Where immigrant students succeed».

cuando sus compañeros de clase dominan el idioma de acogida y tienen grandes aspiraciones educativas¹⁸.

25. En muchos sistemas existe, no obstante, una fuerte tendencia a la segregación. Los alumnos inmigrantes están a menudo concentrados en colegios que están de hecho **segregados** de la corriente principal y se encuentran atrapados en una espiral de deterioro de la calidad que refleja, por ejemplo, una elevada rotación de profesores. El informe PISA pone de manifiesto los malos resultados de los alumnos de colegios con altas concentraciones de alumnos inmigrantes¹⁹. La segregación se produce también dentro de los colegios: hay datos que indican que **el agrupamiento / la separación en función de las aptitudes** hace que un porcentaje desproporcionado de alumnos inmigrantes se encuentre en los grupos de alumnos con menos aptitudes, lo que posiblemente refleje unos niveles iniciales de educación o de conocimientos lingüísticos inferiores²⁰. Por último, la elevada concentración de hijos de inmigrantes en los colegios especiales para alumnos discapacitados en algunos países constituye un caso extremo de segregación²¹. A priori, es poco probable que los alumnos inmigrantes sufran niveles de discapacidad muy diferentes entre los países.

26. Todas las formas de segregación escolar debilitarán la capacidad de la educación de lograr uno de sus principales objetivos: cimentar la inclusión social y amistades y relaciones sociales entre los hijos de inmigrantes y sus compañeros²². En general, cuanto más se combata cualquier forma de segregación de hecho de los alumnos inmigrantes en las políticas escolares, mejor será la experiencia educativa.

27. Los planteamientos educativos pueden agravar el problema de las bajas expectativas destacado anteriormente. Las expectativas que suscitan, por ejemplo, los niños con menor expresión verbal (entre los que figuran, por motivos lingüísticos, muchos niños inmigrantes) pueden subestimar sus capacidades.

3.3. Algunas respuestas políticas positivas

28. Mediante estudios e intercambios se han determinado políticas y planteamientos que pueden fomentar el éxito escolar de los alumnos inmigrantes. En general, los estudios muestran que los alumnos inmigrantes rinden más cuando existe una menor correlación entre su situación socioeconómica y sus resultados educativos. Dicho de otro modo, los sistemas que dan especial prioridad a la equidad en la educación son los que pueden satisfacer más eficazmente sus necesidades particulares. Las estrategias globales que se aplican a todos los niveles y ramas del sistema son las más eficaces, mientras que las medidas parciales solo

¹⁸ Un estudio clave sobre esta cuestión es el de Comeman *et al.* (1966), que demuestra que los estudiantes de minorías que acuden a colegios segregados obtienen resultados por debajo de sus posibilidades. Farley (2005) ha analizado estudios más recientes acerca de la influencia de los compañeros sobre los resultados académicos y sus conclusiones se ajustan básicamente a anteriores conclusiones.

¹⁹ Véase el cuadro del anexo.

²⁰ Schofield (2006). Las consecuencias de una separación temprana para la equidad en la educación ya fueron tratadas en la Comunicación de la Comisión «Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación».

²¹ Por ejemplo, en 1999, en Alemania, los alumnos inmigrantes representaban un 9,4 % de toda la población, pero representaban hasta un 15 % de la población de los colegios especiales. Véase también el EUMC (2004). La Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación de Alumnos con Necesidades Educativas Especiales realiza un análisis comparativo de la situación de los alumnos inmigrantes en la educación especial en veintitrés Estados miembros. Los resultados deberían publicarse para principios de 2009.

²² Rutter *et al.* (1979).

trasladan los problemas de desigualdad o de malos resultados de un segmento del sistema a otro. Además, las políticas destinadas a cimentar la equidad en la educación funcionarán mejor en un marco amplio orientado a la construcción de una sociedad inclusiva.

29. Existe también una serie de planteamientos políticos que tratan aspectos específicos de las experiencias educativas de los alumnos inmigrantes.

- Todos los Estados miembros hacen hincapié en el aprendizaje de la **lengua de acogida** como factor clave de la integración y han adoptado disposiciones específicas para facilitar²³, por ejemplo, con clases de lengua para los alumnos inmigrantes recién llegados (a veces se ofrecen también a los alumnos de origen inmigrante nacidos en el país de acogida, cuya lengua aún no dominan). Otras prácticas promueven el dominio del idioma lo antes posible, mediante la realización de pruebas lingüísticas tempranas para todos los niños, la formación lingüística preescolar y la preparación de los profesores dotándolos de las competencias necesarias para enseñar la lengua de acogida como segunda lengua.
- Además de esta atención prioritaria a la lengua de acogida, se han desplegado esfuerzos por promover el aprendizaje de la **lengua de herencia**, a veces en el marco de acuerdos bilaterales con otros Estados miembros, contemplados en la Directiva 77/486/CEE²⁴. Las nuevas oportunidades de movilidad, el contacto con el país de origen a través de los medios de comunicación y de internet y el hermanamiento electrónico *e-twinning* entre colegios de los países de origen y de acogida aumentan las posibilidades de ese aprendizaje. Algunos datos indican que la mejora de la lengua de herencia puede resultar beneficiosa desde el punto de vista educativo. El dominio de la lengua de herencia es un factor importante del capital cultural y la confianza de los hijos de inmigrantes, y puede representar, además, un valor clave para su futura empleabilidad. Por otro lado, el posible retorno al país de origen puede resultar una opción deseable para algunas familias inmigrantes; la enseñanza en la lengua de herencia facilitará ese retorno.
- Muchos países ofrecen **apoyo específico** para compensar las desventajas educativas. Si bien no van dirigidas a los grupos inmigrantes en sí, estas medidas pueden resultar muy pertinentes para ellos. Pueden destinarse a las personas, en forma de becas y posibles cuotas de participación en centros educativos prestigiosos (las cuotas suelen ser muy controvertidas). Otras se destinan a las familias, en forma de subvenciones condicionadas a la presencia en el colegio o a los resultados; existen datos que demuestran que este tipo de medidas han tenido efectos positivos. Se concede también apoyo específico a los **colegios** con una elevada proporción de alumnos inmigrantes pero los resultados parecen modestos, quizás por la falta de masa crítica o porque está mal orientado²⁵.
- Existen numerosos programas de **ayuda educativa adicional** para los grupos destinatarios, por ejemplo, centros en los que los alumnos estudian y hacen sus deberes después de las clases normales, aplicados a menudo en cooperación con su comunidad. Se ofrecen **tutelas y clases particulares** para niños impartidas, por ejemplo, por estudiantes de la enseñanza superior. Éstas han resultado especialmente beneficiosas cuando estaban a cargo de personas del mismo origen y cuando formaban parte de **cooperaciones más amplias con**

²³ Véase el informe Eurydice sobre la integración escolar de los alumnos inmigrantes (2004). Se actualizará en 2008.

²⁴ Véase el informe Eurydice sobre la integración escolar de los alumnos inmigrantes (2004).

²⁵ Véase la base de la reforma de la política de educación prioritaria en Francia.

organizaciones parentales e instituciones de la comunidad local, que también pueden incluir otras medidas, como la designación de mediadores escolares²⁶.

- En algunos sistemas se ha hecho uso de la **educación de segunda oportunidad**, pero con el reconocimiento claro de que no debe convertirse en un servicio paralelo separado para aquellos que no aprueban la enseñanza general. Se promueve ampliamente la **educación para adultos**, especialmente la formación lingüística, entre comunidades inmigrantes para contribuir a romper la transmisión intergeneracional de las desventajas señaladas anteriormente y facilitar la comunicación entre los colegios y las familias.
- La **educación preescolar** tiene grandes beneficios²⁷. Además, si está centrada especialmente en el desarrollo lingüístico, puede resultar particularmente útil en la preparación de los alumnos inmigrantes para su posterior escolaridad²⁸. Como se indica en la sección 2.1, los hijos de inmigrantes presentan a menudo los niveles de acceso más bajos; los sistemas que prevén ayuda financiera para que las familias socialmente desfavorecidas accedan a las guarderías han obtenido algún resultado positivo²⁹.
- La **educación integrada**, que contrarresta las tendencias hacia la segregación mencionada anteriormente, constituye un objetivo explícito de algunos sistemas. Como es difícil eliminar la segregación una vez que ha arraigado, los países que han empezado a recibir grandes flujos de inmigración recientemente pueden estar interesados en una **estrategia de prevención**, para asegurarse de que se mantenga un equilibrio económico y étnico desde el principio. Los colegios y los servicios pueden formar redes para dispersar a los alumnos inmigrantes y evitar las concentraciones. Entre las medidas para mejorar la imagen de los colegios que acogen a muchos alumnos desfavorecidos, **la creación de «colegios imán»**³⁰ ha dado resultados esperanzadores.
- Un paso decisivo es la aplicación de **normas de calidad** en todos los colegios. La mejora de la calidad puede conllevar la aplicación de medidas que creen lazos con los padres, mejoren las infraestructuras, amplíen las actividades externas al plan de estudios y establezcan un espíritu de respeto. Ante todo, las prácticas se han centrado en **la enseñanza y el liderazgo**³¹. Algunos sistemas han intentado tratar el problema de la elevada rotación de profesores en los colegios desfavorecidos creando incentivos para que los profesores opten por estos colegios y permanezcan en ellos. Se está potenciando **la formación y el desarrollo profesional de los profesores** sobre la manera de abordar la

²⁶ Véanse los ejemplos en el anexo.

²⁷ Véase la Comunicación de la Comisión «Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación» [COM(2006) 481 final], y las Conclusiones del Consejo de Educación de noviembre de 2007 sobre la educación y la formación como motor clave de la Estrategia de Lisboa.

²⁸ Por ejemplo, Spies, Büchel y Wagner (2003) observaron que la asistencia a jardines de infancia en Alemania había mejorado considerablemente las posibilidades de que los niños de inmigrantes accedieran a colegios secundarios de nivel superior.

²⁹ Un buen ejemplo y bien valorado es el programa HeadStart en EE.UU., cuya referencia figura en el anexo.

³⁰ Los colegios imán se crearon inicialmente en EE.UU. a finales de los años 70. El principio consiste en atraer a alumnos de diversos barrios de clase media de una zona metropolitana ofreciendo planes de estudios y actividades interesantes y poco frecuentes. Ello puede restablecer el equilibrio socioeconómico en el colegio y reforzar el programa educativo en los barrios vulnerables. También ha habido algún ejemplo de colegio imán en Europa; véase la dirección <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ Informe McKinsey (2007).

diversidad y motivar a los niños en situaciones vulnerables. **El aumento del número de profesores de origen inmigrante** es un objetivo explícito en algunos sistemas.

- La profundización del conocimiento de la cultura propia y de la ajena puede reforzar la confianza de los alumnos inmigrantes en sí mismos y beneficiar a todos los alumnos. Esta **educación intercultural** no tiene por qué debilitar la atención principal dedicada a la identidad, los valores y los símbolos del país de acogida. Ello supone ante todo establecer un **respeto mutuo**, comprender los efectos negativos de los prejuicios y los estereotipos y desarrollar la capacidad de aceptar puntos de vista diferentes³², a la vez que se mejora el conocimiento de los valores básicos y los derechos fundamentales de la sociedad de acogida y se obra por que se respeten.

4. TRATAMIENTO DEL PROBLEMA A NIVEL EUROPEO

30. El contenido y la organización de la educación y la formación son competencias nacionales. Las estrategias deben definirse y aplicarse a nivel nacional o regional. Los Estados miembros se han mostrado interesados en cooperar para favorecer la inclusión de los hijos de inmigrantes. La Comisión Europea puede facilitar esta cooperación. La naturaleza compartida del reto y de los factores subyacentes, junto con una serie de planteamientos aplicados en distintos países, regiones y ciudades invitan a pensar que existe margen para un diálogo fructífero.

31. La Unión Europea lleva ya a cabo distintos tipos de actividades que influyen, directa o indirectamente, en las políticas de los Estados miembros sobre estas cuestiones. Además, debe considerarse el papel de la Directiva 77/486/CEE en la cristalización del esfuerzo político en este ámbito.

4.1. Papel de los programas y las acciones de la UE

32. La Comisión Europea ya apoya varios programas y acciones relacionados, entre otras cosas, con esta cuestión. En 2005 presentó un «Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea»³³, en el que proponía medidas para poner en la práctica los Principios Básicos Comunes (PBC) sobre integración³⁴, junto con una serie de mecanismos de apoyo de la UE, como los Puntos de Contacto Nacionales para la integración, el Foro Europeo sobre la Integración y los informes anuales sobre inmigración e integración. Además, el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países facilita la adopción de medidas de integración para los jóvenes y los niños de origen inmigrante. La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, enumera el tipo de actitudes, conocimientos y capacidades que la educación debe ofrecer a las personas para facilitar su realización y desarrollo personal, la ciudadanía activa, la inclusión y el empleo en una Europa moderna. Las competencias 6 (competencias sociales y cívicas) y 9 (conciencia cultural) son especialmente pertinentes en el contexto de una nutrida presencia de

³² Véase la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, en particular las competencias 6 (competencias sociales y cívicas) y 9 (conciencia cultural).

³³ COM(2005) 389.

³⁴ Documento del Consejo 14615/04.

alumnos inmigrantes y pueden ser útiles como marco para el desarrollo de planteamientos educativos nacionales.

33. El Programa de aprendizaje permanente, en particular las acciones Comenius (enseñanza escolar), Leonardo da Vinci (formación profesional) y Grundtvig (educación para adultos), y el Programa Juventud apoyan proyectos relacionados con la educación intercultural, la integración escolar de los alumnos inmigrantes y la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos. El anexo contiene ejemplos al respecto.

34. La Política de Cohesión, por medio de los Fondos Estructurales, especialmente el FSE y el FEDER, tiene la capacidad de apoyar proyectos y medidas a nivel nacional y regional. La iniciativa «Regiones para el cambio económico», a través del Programa Urbact, estimulará la cooperación transnacional y el intercambio de buenas prácticas. La inclusión social de los jóvenes inmigrantes tiene especial prioridad. El Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social «Progress» también ofrece posibilidades de cooperación transnacional.

35. El Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) y el Año Europeo del Diálogo Intercultural (2008) constituyen un marco para la promoción del debate europeo sobre la inclusión y los jóvenes inmigrantes.

4.2. Intercambios políticos a escala europea

36. El Método Abierto de Coordinación para la Educación y la Formación ofrece un foro para la cooperación y los intercambios entre Estados miembros sobre los retos educativos comunes. La Comisión hará propuestas sobre un nuevo marco para este proceso en diciembre de 2008, que podría incluir, entre otras cosas, un intercambio de políticas sobre esta cuestión. Podría incluir también un estudio del posible desarrollo de indicadores o patrones de referencia en relación con las diferencias en cuanto a niveles educativos y matriculaciones de alumnos inmigrantes.

37. La Comisión Europea trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones internacionales cuyas actividades abordan también la educación y la inmigración, como la OCDE y el Consejo de Europa. Esta cooperación seguirá siendo prioritaria.

4.3. Papel de la Directiva 77/486/CEE, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes³⁵

38. En el contexto de la reflexión política planteada en el presente Libro Verde, se aborda la cuestión de la contribución que puede hacer en el futuro la Directiva 77/486/CEE a la definición de las políticas nacionales.

39. La transposición, la aplicación y el seguimiento de la Directiva han resultado difíciles³⁶, en parte porque se elaboró en un contexto de inmigración gestionada por acuerdos bilaterales entre los Estados miembros que ya no era de actualidad en el momento su adopción. Dadas las dificultades encontradas para obtener la cooperación bilateral necesaria para su aplicación formal en la CE —que entonces tenía nueve Estados miembros—, no está claro cómo puede mejorarse ahora de manera significativa en una UE de veintisiete Estados miembros.

³⁵ Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes (DO L 199 de 6.8.1977, pp. 32-33).

³⁶ Véase el documento COM(94) 80 y el informe Eurydice de 2004.

40. En segundo lugar, se plantea la cuestión del ámbito de aplicación de la Directiva. En gran medida, el reto consiste ahora en educar a los niños procedentes de terceros países. Su situación no está contemplada en la Directiva.

41. Por último, conviene evaluar el valor añadido de las disposiciones de la Directiva para el desarrollo de la política educativa. La primera disposición de la Directiva, a saber, que los Estados miembros «adoptarán las medidas pertinentes para ofrecer en su territorio una enseñanza gratuita [en favor de los hijos de trabajadores inmigrantes], que incluya, especialmente, la enseñanza de la lengua oficial o de una de las lenguas del Estado de acogida», parece haber tenido poco impacto en la definición de las políticas de los Estados miembros, dado el complejo entramado de retos descritos en el presente Libro Verde. Todos los Estados miembros han desarrollado sus propios planteamientos sobre la enseñanza de la lengua del país de acogida. Al examinar cuestiones más amplias en relación con la educación de los niños de origen inmigrante, cabe preguntarse si para los Estados miembros será más útil la Directiva o una combinación de intercambio de políticas y programas de apoyo al desarrollo de políticas.

La segunda disposición de la Directiva, a saber, que «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», ofrece un alto grado de flexibilidad en cuanto a la forma de cumplir esa obligación. Esta disposición ha tenido un impacto desigual³⁷ y, en las circunstancias descritas en la sección 3.1, puede revelarse un planteamiento educativo válido. Por otra parte, en los últimos años se ha producido un fuerte aumento de la movilidad de los trabajadores de los Estados miembros dentro de la UE como consecuencia de las ampliaciones de 2004 y 2007. Ello podría reavivar el interés por la promoción del aprendizaje de las lenguas de herencia entre los hijos de inmigrantes en general. No está claro si debería plasmarse en instrumentos legislativos basados en los distintos regímenes jurídicos del Tratado para los nacionales de la UE y de terceros países o en la promoción de disposiciones voluntarias, que podrían formar parte del sistema escolar oficial o permanecer al margen de él. La creación de redes y el hermanamiento de colegios, que reflejan el requisito de la Directiva de alcanzar ese objetivo en cooperación con el Estado miembro de origen, podrían servir para desarrollar la enseñanza de la lengua de herencia en determinados colegios o localidades con el apoyo del Programa de aprendizaje permanente. También podría desarrollarse la formación de profesores para contribuir a ese tipo de enseñanza.

5. PROPUESTA DE CONSULTA

42. La Comisión considera que sería útil emprender una consulta de las partes interesadas sobre la política de educación de los niños de origen inmigrante. Se invita a las partes interesadas a dar a conocer sus opiniones sobre:

- el reto político;
- respuestas políticas adecuadas a este reto;
- el posible papel de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a afrontar estos retos;

³⁷ Informe Eurydice (2004).

- sus opiniones sobre el futuro de la Directiva 77/486/CEE.

43. Se invita a quienes respondan a esta consulta a utilizar las preguntas generales siguientes como guía para la elaboración de sus contribuciones.

A. El reto político

1. *¿Qué importantes retos políticos supone impartir una educación de calidad a los niños de origen inmigrante? Además de los especificados en el presente Libro Verde, ¿existen otros que deban tomarse en consideración?*

B. La respuesta política

2. *¿Cuáles son las respuestas políticas adecuadas a estos retos? ¿Existen otras políticas y otros planteamientos, además de los indicados en este Libro Verde, que deberían tomarse en consideración?*

C. Papel de la Unión Europea

3. *¿Qué acciones podrían llevarse a cabo a través de los programas europeos para incidir positivamente en la educación de los niños de origen inmigrante?*

4. *¿Cómo deberían tratarse estas cuestiones en el marco del Método Abierto de Coordinación para la Educación y la Formación? ¿Considera que deberían estudiarse posibles indicadores y/o patrones de referencia como medio para centrar más el esfuerzo en la eliminación de los retrasos en el nivel de estudios?*

D. Futuro de la Directiva 77/486/CEE

5. *Teniendo en cuenta la trayectoria de su aplicación y el cambio de naturaleza de los flujos migratorios desde su adopción, ¿cómo puede contribuir la Directiva 77/486/CEE a las políticas de los Estados miembros sobre estas cuestiones? ¿Recomendaría que se mantuviera tal cual, que se adaptara o que se derogara? ¿Propondría planteamientos alternativos para apoyar las políticas de los Estados miembros sobre estas cuestiones?*

44. La consulta sobre las cuestiones descritas anteriormente estará abierta hasta el 31 de diciembre de 2008.

45. Las contribuciones pueden enviarse a:

Comisión Europea
DG Educación y Cultura
Consulta sobre la educación y la inmigración
B-1049 Bruxelles
E-mail: EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. La Comisión Europea analizará los resultados de esta consulta y publicará sus conclusiones a principios de 2009. Tenga en cuenta que podrán publicarse las contribuciones y los nombres de sus autores, salvo que estos últimos denieguen explícitamente su consentimiento para la publicación al enviar la contribución.