

# Enseñanza de la Lengua a Inmigrantes

Estudio de políticas de integración lingüística  
en tres países europeos y retos para el caso español

**FERNANDO VILLARREAL**

Trabajo de campo: Alia Chahin



NIPO: 790-09-220-4





# Enseñanza de la Lengua a Inmigrantes

**Estudio de políticas de integración lingüística  
en tres países europeos y retos  
para el caso español**

FERNANDO VILLARREAL

con la colaboración de ALIA CHAHIN  
en la realización del trabajo de campo

Promueve



Realiza



**Fundación Luis Vives**

Confinancia



UNION EUROPEA  
Fondo Social Europeo

[www.fundacionluisvives.org](http://www.fundacionluisvives.org)

© Ministerio de Trabajo e Inmigración, España

Edita:

Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones  
Agustín de Bethencourt, 11 - 28003 Madrid  
e-mail: [sgpublic@mtin.es](mailto:sgpublic@mtin.es)  
web: <http://www.mtin.es>

NIPO: 790-09-193-5

ISBN: 978-84-8417-340-3

Dep. Legal: M. 35030-2009

Imprime: ARTEGRAF, S.A.

*En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro.*

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>PARTE I:</b> <b>ESTUDIO COMPARADO DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN</b> <b>LINGÜÍSTICA EN TRES PAÍSES EUROPEOS</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	13
<b>1. EL CASO ALEMÁN: LOS CURSOS DE INTEGRACIÓN</b> .....	17
1.1. Contexto y antecedentes.....	17
1.2. Los Cursos de Integración.....	19
1.3. Resumen .....	25
<b>2. EL CASO DE REINO UNIDO: <i>ENGLISH FOR SPEAKERS OF OTHER LANGUAGES</i></b> .....	27
2.1. Contexto y antecedentes.....	27
2.2. Los cursos de ESOL en Inglaterra .....	29
2.3. Resumen .....	37
<b>3. EL CASO DE HOLANDA: LOS EXÁMENES DE INTEGRACIÓN CÍVICA...</b>	39
3.1. Contexto y antecedentes.....	39
3.2. El Sistema Actual de <i>Inburgering</i> .....	41
3.3. Resumen.....	47
<b>4. ANÁLISIS COMPARADO Y CONCLUSIONES</b> .....	49
<b>APÉNDICE 1: Acrónimos</b> .....	55
<b>APÉNDICE 2: Personas entrevistadas</b> .....	57

PARTE II

**CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN  
LINGÜÍSTICA Y CURSOS DE LENGUA PARA INMIGRANTES**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	61
<b>PRINCIPALES APORTACIONES Y DEBATES</b> .....	63
<b>APÉNDICE 1:</b> Programa del seminario .....	69
<b>APÉNDICE 2:</b> Lista de participantes .....	73

PARTE III

**PROPUESTAS DE FUTURO EN ESPAÑA**

*José Manuel Fresno*

<b>RETOS Y PROPUESTAS DE FUTURO PARA EL CASO DE ESPAÑA</b> .....	77
--	----

## PRESENTACIÓN

La adquisición de la lengua del país que recibe es una herramienta imprescindible para la integración de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida.

Este sentir es compartido por la Comisión Europea que así lo manifiesta en distintas Comunicaciones en las que expresa su convencimiento de que el conocimiento de la lengua del país de acogida es imprescindible para lograr una integración plena y que, por el contrario, el conocimiento insuficiente del idioma obstaculiza la integración.

Consciente de la necesidad de estudiar las políticas de integración lingüística en otros países europeos con una amplia tradición en la gestión de las migraciones, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes firmó un protocolo de colaboración con la Fundación Luis Vives, la Fundación UNED y la Universidad de Alcalá de Henares. Fruto de este protocolo es el documento técnico que ahora presentamos.

La publicación recoge datos comparativos de Alemania, Reino Unido y Holanda, tres países que han desarrollado nuevos marcos legislativos y políticas de Estado que promueven aspectos relativos a la integración. En todos los casos estudiados se introduce de forma diferente el requisito del conocimiento de la lengua, bien para acceder a la naturalización o bien para la obtención del permiso de residencia permanente.

Con la publicación del estudio de las políticas de integración lingüística, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración está dando a conocer las similitudes y diferencias entre los distintos modelos aplicados en los países vecinos, lo cual ofrece la posibilidad de aprender de otros países y adoptar, en su caso, estrategias ya experimentadas para facilitar la enseñanza de la lengua y, con ello, la integración de los inmigrantes.

Espero que los conocimientos volcados en este documento y las conclusiones que se han extraído del estudio comparativo ayuden a identificar lecciones que se adecuen a nuestro entorno.

ESTRELLA RODRÍGUEZ PARDO

*Directora General de Integración de los Inmigrantes*



## PRÓLOGO

El debate sobre las políticas de integración de los inmigrantes y los modelos de acogida de las personas inmigradas ha adquirido gran relevancia en los últimos años a escala europea. Países como Alemania, Reino Unido, Holanda o Francia, con larga e intensa experiencia inmigratoria en la segunda parte del siglo pasado, se han visto obligados a repensar sus políticas de integración de los inmigrantes justo cuando ya están trabajando con la segunda, tercera o cuarta generación. Otros han tenido que hacerlo porque se han convertido en países de acogida en las dos últimas décadas. Este es el caso de España, que como bien es sabido, ha pasado de ser un país con saldo migratorio negativo hasta mediados de los ochenta a convertirse, durante varios años de los noventa y esta década, en el receptor más importante de personas extranjeras en la Unión y uno de los mayores del mundo.

Una preocupación básica en la mayoría de los Estados miembros es que los inmigrantes sean capaces de hablar la lengua del país de acogida. Como diversos estudios demuestran, el nivel de conocimiento del idioma está estrechamente ligado al grado de inclusión y exclusión de las personas en la sociedad. De hecho, el propio Consejo Europeo afirma que un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración y la propia Comisión Europea recomienda organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, al objeto de que adquieran unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida.

Este estudio profundiza en las políticas de integración lingüística que han llevado a cabo históricamente y que desarrollan en la actualidad tres países de la Unión Europea con larga experiencia y acción intensiva en la materia: Alemania, Reino Unido y Holanda. La perspectiva histórica de estos tres países, los aprendizajes que a lo largo del tiempo han tenido, y su evolución y enfoques recientes nos ofrecen interesantes puntos de vista y reflexiones para la actuación española en la materia.

La Fundación Luis Vives pretende estar atenta a los retos que nuestra sociedad afronta en cada momento y es consciente de que el fenómeno migratorio es un asunto clave actualmente en España. Por eso agradece al Ministerio de Trabajo e Inmigración el apoyo en el desarrollo de este estudio que se ha realizado en el marco de un convenio más amplio con la Universidad de Alcalá

de Henares y la Fundación UNED. Agradecemos también especialmente a las entidades alemanas holandesas y de Reino Unido que han colaborado, aportando sus informaciones y puntos de vista así como a los 40 expertos nacionales e internacionales que participaron en el seminario de debate y, cómo no, a los autores del mismo por su esfuerzo en sintetizar la información disponible.

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL

*Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives*

PARTE I

**Estudio Comparado de Políticas  
de Integración Lingüística en tres países  
europeos**

---



# INTRODUCCIÓN

## Contexto

En los últimos años se ha abierto un intenso debate a escala europea sobre las migraciones internacionales. Uno de los aspectos más controvertidos de este debate es el de las políticas de integración de inmigrantes y los modelos de acogida de las personas inmigradas. Países que han recibido tradicionalmente grandes flujos de mano de obra extranjera, un factor fundamental para su crecimiento económico, han revisado en los últimos años la forma en la que han procurado la integración de los inmigrantes en el pasado y han introducido nuevas fórmulas. En los primeros años de la presente década cundió la sensación de que no se estaba avanzando por la senda correcta, impresión compartida por la opinión pública especialmente tras contemplar acontecimientos como los del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., los atentados terroristas en Madrid y Londres en 2004 y 2005, el asesinato del cineasta holandés Theo Van Gogh, o los disturbios que se desencadenaron en varias ciudades francesas en noviembre de 2005. En este contexto, partidos políticos de extrema derecha, con un discurso abiertamente hostil hacia la inmigración, han vivido un cierto auge en varios países al tiempo que empeoraban las actitudes de la población mayoritaria hacia los inmigrantes. Así, en muchas de las elecciones nacionales celebradas en Europa occidental en la última década, la cuestión de la integración de los inmigrantes se ha situado en el centro del debate electoral.

Desde la Cumbre Europea de Tampere de 1999, la Unión Europea ha promovido la cooperación entre los Estados en materia de inmigración y asilo. En el año 2003 se intentaron establecer las bases para la convergencia hacia unos estándares compartidos en relación con las políticas de integración de inmigrantes. Uno de los aspectos sobre los que se ha consolidado un amplio consenso es, precisamente, la visión de que el conocimiento de la lengua mayoritaria de la sociedad de acogida es un elemento esencial para la integración de los inmigrantes. En este sentido, una Comunicación de la Comisión del año 2003 ya señalaba que:

«Una preocupación básica en la mayoría de los Estados miembros es que los inmigrantes sean capaces de hablar la lengua del país de acogida. Se considera que un

conocimiento insuficiente del idioma es el principal obstáculo a una buena integración»<sup>1</sup>.

Un año más tarde, en noviembre de 2004, el Consejo Europeo acordó los Principios Básicos Comunes (PBC) para una política de integración de los inmigrantes en la UE. El cuarto de estos principios dice:

«Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito»<sup>2</sup>.

En septiembre de 2005, la Comisión Europea presentó un Programa Común para la Integración que establece un marco para la integración de nacionales de terceros países. Este Programa proponía medidas para poner en práctica los PBC. Con respecto al cuarto PBC abogaba por:

«Organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, al objeto de que adquieran unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida. (...) Proponer cursos de distintos niveles teniendo en cuenta la formación de los interesados y sus conocimientos previos sobre el país. (...) Incrementar la flexibilidad de los programas de acogida mediante cursos de media jornada y nocturnos, módulos acelerados y cursos a distancia y en línea. (...) Financiar programas o modelos de integración innovadores que incluyan una formación lingüística y talleres de comunicación, así como información sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país de acogida»<sup>3</sup>.

La más reciente Comunicación de la Comisión sobre una política común de inmigración de 2007 volvía a destacar la importancia de los conocimientos de la lengua de la sociedad de acogida:

«Los conocimientos lingüísticos son cruciales para la integración: los emigrantes pueden verse atrapados en un círculo vicioso en el que el acceso al mercado laboral esté restringido debido a los escasos conocimientos lingüísticos y esto impida el desarrollo de tales conocimientos a través del empleo y la formación. Aprender la lengua del país de acogida puede ser particularmente importante para las inmigrantes que en caso con-

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo COM (2003) 336 final. p. 22.

<sup>2</sup> Documento del Consejo 14615/04 (Presse 321) de 19 de noviembre de 2004.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea; COM (2005) 389 final.

trario pueden verse cortados de su nueva sociedad y tener dificultades para ayudar a sus hijos a integrarse en la escuela»<sup>4</sup>.

En los últimos años, un buen número de países europeos, especialmente de la Europa occidental, han desarrollado o incorporado a sus políticas de integración un componente de exigencia o promoción del aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida para algunas categorías de extranjeros asentados en el país. En cierto modo esto apunta a un proceso de convergencia de políticas entre países que han enfocado el fenómeno de la migración de maneras muy diferentes en el pasado, aunque los distintos modelos aún muestran notables diferencias entre sí y están actualmente en una dinámica de revisión y ajuste<sup>5</sup>.

## Objeto del estudio

El presente estudio lleva a cabo un análisis de las medidas de enseñanza de la lengua a los inmigrantes en Holanda, el Reino Unido y Alemania. Los tres países presentan aspectos de relevancia para el estudio por diferentes motivos: por un lado, los tres cuentan con una larga trayectoria en la acogida de poblaciones inmigradas desde mediados del siglo XX, procedentes de antiguas colonias, especialmente en los casos del Reino Unido y Holanda, o de contingentes de mano de obra (trabajadores invitados) que contribuyeron de manera significativa a su crecimiento económico; por otro lado, en los tres casos se han adoptado recientemente nuevos marcos legislativos y estratégicos relacionados con la integración lingüística de los inmigrantes, aunque con considerables diferencias de enfoque. Asimismo, destacan otros aspectos de interés como el hecho de que Holanda fuera el primer país europeo en introducir cursos obligatorios de neerlandés para los inmigrantes, o que la lengua inglesa represente un ejemplo de lengua franca hablada por cientos de millones de personas en distintos continentes, como es también, aunque en menor medida, el caso del español.

En definitiva, la diversidad de elementos propios de cada modelo sugiere el interés tanto del estudio individual de los casos como de su comparación. Con objeto de descubrir las convergencias y divergencias entre los modelos y las lecciones que se pueden extraer de su funcionamiento en la práctica, el estudio se planteó explorar las siguientes cuestiones:

- marco legal y político de las medidas;
- mecanismos institucionales;

---

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una política común de inmigración; COM (2007) 780 final, p.10.

<sup>5</sup> Sobre la convergencia de las políticas de integración en el seno de la Unión Europea véase, entre otros, Carrera, S.: «A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses». *Challenge Papers*, No. 1, Center for European Policy Studies. March, 2006; disponible en <http://www.ceps.be>; y Joppke, C.: «Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe» en *West European Politics*, vol. 30, No. 1, pp. 1-22, 2007.

- estándares de formación, pruebas, diplomas y acreditaciones;
- proveedores de cursos, profesorado e instrucción;
- beneficiarios de los cursos;
- costes y presupuesto;
- seguimiento y evaluación;
- cuestiones a debate, tendencias y retos.

La metodología utilizada consistió fundamentalmente en el análisis de fuentes secundarias tales como, textos legales, documentos políticos, información institucional y artículos, así como en la realización de entrevistas directas con informantes clave en los tres países estudiados, que fueron llevadas a cabo en el mes de septiembre de 2008. La lista de personas entrevistadas se encuentra en un Apéndice.

Tras esta introducción se presenta un análisis de cada uno de los tres casos atendiendo a la lista de cuestiones mencionada anteriormente. Finalmente, se plantean una serie de conclusiones centradas en los aspectos que pueden ser de mayor utilidad a la hora de identificar lecciones prácticas y útiles al contexto español.

# 1. EL CASO ALEMÁN: LOS CURSOS DE INTEGRACIÓN

## 1.1. Contexto y antecedentes

### *Enfoque tradicional del fenómeno migratorio y la integración*

El reclutamiento de trabajadores extranjeros invitados (*Gastarbeiter*) en Alemania comenzó en 1955 a través de un primer acuerdo bilateral con Italia, al que siguieron otros con España, Grecia, Portugal, Turquía, Túnez, Marruecos, etc. A partir de la recesión económica de principios de los setenta, Alemania adoptó una política mucho más restrictiva en cuanto a la entrada de nuevos inmigrantes, y puso en marcha programas de ayuda al retorno voluntario. No obstante, si la cifra de extranjeros que vivía en 1973 en Alemania era de cuatro millones, veinticinco años más tarde, en 1998, esta cifra superaba los siete millones, de los cuales dos millones eran de origen turco<sup>6</sup>.

Hasta que se abrió un profundo debate sobre esta cuestión a finales de los años noventa, la posición oficial de los sucesivos gobiernos alemanes había sido resistente a reconocer que Alemania se estuviera convirtiendo en un país de inmigración, ya que se asumía que los trabajadores extranjeros y sus descendientes algún día retornarían a sus países de origen<sup>7</sup>. Esta presunción quedó reflejada en el enfoque de algunas medidas adoptadas por el Estado; por ejemplo, los servicios sociales eran prestados diferenciadamente según la comunidad de procedencia, y en algunos *Länder* los hijos de inmigrantes recibían la educación en la lengua materna de sus progenitores. Por otro lado, el acceso a la nacionalidad alemana era prácticamente imposible en el marco de un sistema presidido por el principio de *ius sanguinis*, por virtud del cual sí se recono-

---

<sup>6</sup> Focus Migration, *Country Profile Germany*, No 1. May 2007. Disponible en <http://www.focus-migration.de/>

<sup>7</sup> Sobre el modelo migratorio alemán y la evolución de las políticas migratorias y de integración, ver Riesgo Alonso, V.: «Características del modelo migratorio en Alemania» en *Revista Española del Tercer Sector*, No. 4, pág. 247-254, septiembre-diciembre 2006; y Davy, U.: «Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept» *European Journal of Migration and Law* No. 7, pp. 123-144, 2005.

cía el derecho a la naturalización casi automática a los nacionales de otros países que fueran descendientes de alemanes. Este criterio, coincidiendo con el final de los regímenes socialistas de Europa oriental, provocó el retorno de millones de alemanes de ascendencia procedentes del antiguo territorio de la Unión Soviética y de otros países en su órbita como Rumania o Polonia. En el primer lustro de la década de los noventa se asentaron en Alemania cerca de dos millones de estos alemanes (*Spätaussiedler*) que, en su mayoría, tenían poco o ningún conocimiento de la lengua de sus antepasados.

A partir de 1996, el Gobierno federal impuso a estos extranjeros de origen étnico alemán la condición de una cierta destreza en el idioma alemán para permitirles el asentamiento en Alemania y acceder a su posterior naturalización, para lo que habilitó recursos de enseñanza del idioma en los países de origen. Dentro del territorio de la República Federal también se reforzaron las medidas para la enseñanza de la lengua alemana a los *spätaussiedler*, por un lado, y a otras categorías de inmigrantes por otro, además de cursos para extranjeros que quisieran realizar estudios en universidades alemanas. Estas medidas estaban promovidas por distintos departamentos ministeriales, se llevaban a cabo a través de una amplia gama de centros entidades públicas y privadas, que recibían para ello fondos gubernamentales de carácter discrecional. Al margen de la existencia de buenas prácticas y experiencias piloto valiosas, en los albores del cambio de modelo estos cursos fueron objeto de críticas por la ausencia de criterios y estándares comunes, por mantener separados a unos grupos de inmigrantes de otros y excluir a algunas categorías de inmigrantes, y por la práctica imposibilidad de medir su impacto y eficacia dada la dispersión de criterios existente entre los diferentes proveedores y la falta de métodos de evaluación compartidos<sup>8</sup>.

### ***Cambios hacia un nuevo modelo***

El primer cambio hacia un nuevo modelo comenzó a fraguarse durante el Gobierno de coalición entre socialdemócratas y verdes presidido por el Canciller Shroöder. Una nueva Ley de Nacionalidad (*Ausländergesetz*) entró en vigor en el año 2000. Esta ley combinaba por primera vez el principio de *ius sanguinis* con el de *ius solis* flexibilizando así las condiciones para la naturalización. Entre 2000 y 2005 aproximadamente un millón de inmigrantes o descendientes de inmigrantes obtuvieron la nacionalidad alemana<sup>9</sup>.

El segundo y definitivo cambio se produjo con la entrada en vigor, el 1 de enero de 2005, de la Ley Federal de Inmigración (*Zuwanderungsgesetz*) de 30 de julio de 2004. El debate que precedió a la aprobación de esta ley subrayó la necesidad de que los inmigrantes respetaran la Constitución y los valores democráticos de la sociedad de acogida, además de adquirir un buen nivel de alemán. La ley de 2004 contenía por primera vez un enfoque dirigido a la integración de

---

<sup>8</sup> Sobre las medidas de enseñanza del alemán hasta el año 2000, ver DeVoretz, Don J.; Hinte, H. y Werner, C.: *How Much Language is Enough? Some Immigrant Language Lessons from Canada and Germany*. IZA Discussion Paper No. 555, August 2002.

<sup>9</sup> Focus Migration, *op. cit.*

los inmigrantes y regulaba el derecho y el deber de recibir cursos de lengua alemana (literalmente «cursos de integración»), así como disponía la organización y provisión de estos cursos. La ley reunía e integraba todas las iniciativas anteriores, establecía una definición clara de los cursos y consagraba el derecho de los inmigrantes a recibirlos.

Por último, en junio de 2007, tras un amplio proceso de consulta con actores sociales y organizaciones de inmigrantes a través de la celebración de las llamadas «cumbres de integración», el Gobierno federal lanzó un nuevo Plan de Integración que constituye el marco político de referencia para el desarrollo de medidas de integración de los inmigrantes en Alemania, entre las cuales se otorga un papel central a los cursos de integración<sup>10</sup>.

## **1.2. Los Cursos de Integración**

### *Base legal y mecanismos institucionales*

Los cursos de lengua y cultura alemana o cursos de integración (*Integrationskurse*), se regulan en las secciones 43 y 44 de la Ley de Inmigración de 2004 (*Zuwanderungsgesetz*). Estos cursos tienen el objetivo de apoyar y facilitar el proceso de integración de los inmigrantes, y se basan en una filosofía que combina la prestación de apoyo por parte de los poderes públicos y la demanda de esfuerzo por parte de los beneficiarios, ya que está previsto que los participantes alcancen los objetivos dentro de unos tiempos marcados y que contribuyan también a su financiación. De acuerdo a la ley, el curso de integración es un derecho para algunas categorías de inmigrantes, mientras que para otras constituye además una obligación. Así, los extranjeros llegados a Alemania después del 1 de enero de 2005 y con un permiso de residencia de más de un año deben seguir un curso de integración. Para ello, las oficinas municipales de orientación al inmigrante, las oficinas de empleo, o la Oficina Federal de Migración y Refugio les entregan una instrucción administrativa que han de presentar en el centro proveedor acreditado de cursos de integración que ellos mismos escojan en el entorno de su lugar habitual de residencia. Los extranjeros que perciben el subsidio de desempleo también pueden ser derivados a realizar este curso de manera obligatoria. En ambos casos, si no se realiza el curso durante los dos años posteriores a la emisión de la instrucción, los inmigrantes se enfrentan a sanciones administrativas, un posible recorte de su permiso de residencia o una reducción en los subsidios que reciban del Estado. Por último, cualquier inmigrante puede solicitar tomar parte en los cursos de integración voluntariamente, inclusive los que ya hayan adquirido la nacionalidad alemana.

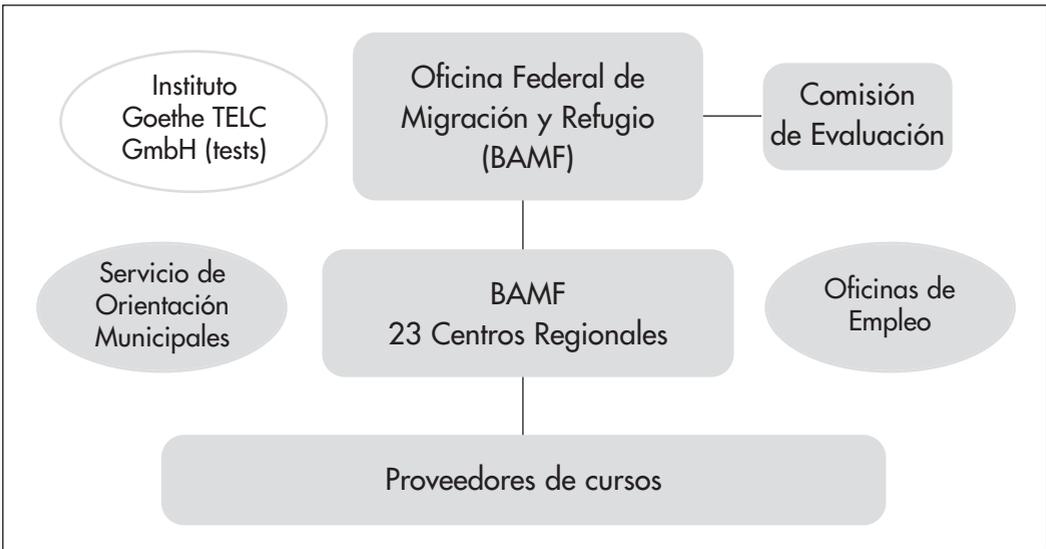
La Oficina Federal de Migración y Refugio (BAMF en su acrónimo alemán), organismo autónomo del Gobierno federal adscrito al Ministerio del Interior, concentra la mayor parte de las responsabilidades de planificación y gestión de este sistema asumiendo funciones como, la planificación de los cursos, la acreditación de los centros proveedores, la aprobación de los profesores,

---

<sup>10</sup> *Der Nationale Integrationsplan*. Die Bundesregierung, 2007, p. 9. Disponible en: <http://www.nationaler-integrationsplan.de>.

la aprobación de los textos y materiales pedagógicos, la aceptación de las solicitudes de admisión (cuando es por iniciativa voluntaria del inmigrante), la planificación de las pruebas, así como el seguimiento de la implementación de los cursos a través de sus 23 oficinas regionales.

El reglamento de los cursos también dispone la formación de una Comisión de Evaluación compuesta por expertos, representantes del Gobierno federal, de los *Länder*, y de organizaciones sociales. Esta Comisión celebra dos o tres reuniones anuales y debe velar por la calidad de los cursos, de los planes de formación y de las pruebas finales. La secretaría técnica de esta Comisión se emplaza dentro del propio BAMF.



**Figura 1.** Mecanismo institucional de los Cursos de Integración

Fuera del BAMF, el funcionamiento del sistema se apoya en los servicios municipales de orientación a los inmigrantes y en las oficinas de empleo, ambos con la facultad de emitir instrucciones que deriven a los inmigrantes a cursos de integración.

### **Estándares, test y diplomas**

El objetivo de esta política es el de proporcionar a los inmigrantes una competencia lingüística en alemán que facilite su integración. Los cursos de integración constan de dos partes: a) enseñanza de la lengua alemana con el objetivo de que los participantes alcancen un nivel correspondiente al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCE); b) familiarización con la cultura alemana, historia, valores políticos de la Constitución, el sistema legal y las instituciones políticas del Estado democrático.

Los cursos estándar de lengua tienen una duración de 600 horas divididas en seis módulos de 100 horas. Los tres primeros módulos corresponden al curso básico y los tres últimos al curso avanzado. Junto a la enseñanza de la lengua, el llamado «curso de orientación» persigue familiarizar a los inmigrantes con el sistema legal, la historia, la cultura y los valores básicos de la sociedad alemana con objeto de facilitar su asentamiento y una relación positiva con su nueva situación<sup>11</sup>. Este segundo curso consta de 45 horas lectivas. Al finalizar el curso, los inmigrantes deberían haber alcanzado un manejo de la lengua y un conocimiento del estilo de vida en Alemania que les permita «desenvolverse de forma independiente en todas las cuestiones de la vida diaria sin la asistencia o intervención de otra persona»<sup>12</sup>.

Todos los proveedores de los cursos deben aplicar un test estándar para determinar el nivel inicial de los candidatos, pero posteriormente los horarios y frecuencia de las clases pueden variar dependiendo de las circunstancias del centro proveedor y de los alumnos; hay cursos intensivos para personas que no tienen empleo y cursos con mayor flexibilidad horaria que se prolongan durante un periodo más largo. Además de los cursos estándar de lengua de 600 horas, hay una serie de cursos de diferente duración que se han ido introduciendo en el sistema progresivamente atendiendo a la necesidad de lograr una mayor adaptación a las circunstancias particulares de los distintos tipos de participantes:

- cursos para personas con necesidades de alfabetización, dirigidos a personas que no leen o escriben en el alfabeto latino correctamente. Estos cursos, de 900 horas de duración (más las 45 horas del curso de orientación) se realizan con grupos pequeños y se enfocan al refuerzo de las habilidades de lecto-escritura de los alumnos, quienes, de alcanzar un nivel suficiente, pueden pasar a los cursos de integración estándar;
- cursos para padres y mujeres, dirigidos fundamentalmente a mujeres que no pueden acudir a los cursos estándar por razones de tipo familiar o religioso, y en los que se presta especial atención a asuntos relativos al cuidado y educación de los niños, la relación con los centros educativos y con los servicios municipales, así como cuestiones de igualdad de género. Muchos de estos cursos se realizan en los propios colegios o guarderías y su duración es de 900 horas (más 45 horas del curso de orientación);
- cursos para jóvenes desempleados menores de 28 años, que prestan especial atención a cuestiones relacionadas con la formación, el empleo y el mercado de trabajo, así como aspectos de ocio, prevención de drogas, igualdad de género, etc. Con un carácter eminentemente práctico e interactivo, su duración es también de 900 horas más otras 45 de orientación;
- cursos de apoyo para inmigrantes que llevan tiempo asentados en Alemania pero que tienen un uso del alemán rudimentario y con muchos errores. El objetivo de este curso es ayudarles a adquirir un uso del alemán estándar;

---

<sup>11</sup> *Concept for a nation-wide integration course*, Federal Office for Migration and Refugees, 2005. Folleto accesible en la web del Ministerio del Interior <http://www.en.bmi.bund.de>.

<sup>12</sup> Ley Federal de Inmigración (*Zuwanderungsgesetz*), Sección 43, para 2.

- cursos intensivos para personas con ritmos acelerados de aprendizaje. Estos cursos tienen una duración de 400 horas de lengua y 30 horas de orientación.

Desde su implantación en 2005 se han comenzado a impartir más de 30.000 cursos (aproximadamente 8.000 cursos al año), de los cuales, en 2008, 19.000 han sido ya completados. Las cifras correspondientes al año 2007 se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1. Cursos de integración comenzados en 2007 por tipo de curso

Tipo de curso	Número	%
<b>Cursos de integración estándar</b>	6.059	71,90%
<b>Cursos de integración con componente de alfabetización</b>	1.393	16,50%
<b>Cursos de integración para padres y mujeres</b>	876	10,40%
<b>Cursos de integración para jóvenes</b>	82	1,00%
<b>Cursos de apoyo</b>	17	0,20%
<b>Cursos intensivos</b>	1	0,01%
<b>Total</b>	8.428	100%

Fuente: Oficina Federal de Migración y Refugio (BAMF).

Al final de los cursos, los alumnos deben realizar un examen de lengua para la obtención del certificado equivalente al nivel B1 del MCE. Los exámenes, elaborados por el Instituto Goethe y Telk GmbH, constan de una parte escrita de tipo test y de una parte oral. Hasta ahora los alumnos de los cursos de integración tenían la opción de realizar el *Zertifikat Deutsch* correspondiente al nivel B1 del MCE. Si el profesor consideraba que no tenían el nivel suficiente podía redirigirles hacia el *Start Deutsch 2* correspondiente al nivel A2 del MCE. A partir de 2009 se implantará un único test de alemán para inmigrantes (*Deutsch-Test für Zuwanderer*) que evaluará y certificará el nivel de los candidatos a través de una única prueba tanto para el nivel A2 como para el B1 del MCE. Además, se introducirá también un test correspondiente al curso de orientación con 25 preguntas de respuesta múltiple.

### **Proveedores de los cursos y profesores**

Los cursos los imparten tanto centros de formación de titularidad pública como organizaciones privadas comerciales y no lucrativas. Todos estos proveedores han de estar acreditados oficialmente por el BAMF de acuerdo a unos criterios cuyo cumplimiento ha de ser demostrado al presentar la solicitud de acreditación. Asimismo, los centros deben contar con una experiencia previa de al menos dos años en enseñanza de la lengua para adultos. Una vez que la acreditación es concedida por el BAMF por un periodo de tres años, los centros han de poner en marcha algún curso durante los siguientes doce meses o la acreditación expira. A 31 de diciembre de 2007 había en total 1.919 entidades acreditadas que ofrecían más de 5.000 puntos de formación. Dentro de la variedad de estas entidades, es

frecuente que haya centros de formación profesional, centros de educación de adultos (ej. universidades populares), escuelas de idiomas, y organizaciones de asistencia a los inmigrantes.

Por su parte, los profesores de cursos de integración han de contar con un título universitario de alemán como segunda lengua o alemán como lengua extranjera. En todo caso, profesores que tengan una experiencia significativa en la enseñanza del idioma alemán pueden obtener una habilitación especial a través del BAMF. Esta segunda categoría es actualmente la más numerosa entre los profesores de los cursos. Para completar la formación de estos profesores se está ultimando un curso diseñado por el Instituto Goethe que constará de 70 o 140 lecciones, según la valoración de la experiencia previa de los candidatos. Actualmente, un 77% de los profesores tiene nacionalidad alemana y hasta un 92% tiene alguna nacionalidad europea.

### **Beneficiarios de los cursos**

Según datos facilitados por el BAMF, alrededor de 580.000 personas habían recibido la instrucción para participar en cursos de integración hasta septiembre de 2008. De estas, el 40% corresponde a recién llegados a partir del año 2005 y el otro 60% a personas que entraron en Alemania antes de la entrada en vigor de la ley de inmigración de 2004. 420.000 personas llegaron a comenzar el curso y aproximadamente la mitad lo completaron, mientras que la otra mitad están actualmente cursándolo o bien lo abandonaron. Por último, 140.000 participaron en el examen final, de las cuales 96.000 obtuvieron el nivel B1.

Tabla 2. Resumen de resultados del año 2007

<b>Alumnos invitados/admitidos a participar en los cursos</b>	<b>141.591</b>
<b>Participantes en los cursos</b>	116.834
<b>Nuevos alumnos</b>	114.365
<b>Alumnos que terminaron el curso durante el año</b>	67.052
<b>Alumnos que han realizaron el examen final durante el año</b>	43.853
<b>Alumnos que aprobaron el examen</b>	29.544
<b>Cursos en marcha</b>	8.992
<b>Cursos comenzados en 2007</b>	8.428

Fuente: Oficina Federal de Migración y Refugio (BAMF).

De los 114.365 nuevos alumnos en 2007 (Tabla 2) un 24,3% eran de origen turco, seguidos de lejos en número por los provenientes de la Federación Rusa (6%), de Polonia (3,8%), de Irak (3,2%) hasta alcanzar ciento cincuenta países de origen<sup>13</sup>. Es importante destacar que un 67,9%

<sup>13</sup> *Integrationskurs-bilanz für das Jahr 2007*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF, 31 de marzo 2008. Disponible en la página del BAMF <http://www.bamf.de/>

del alumnado total fueron mujeres. En algunos casos, los proveedores de los cursos facilitan el cuidado de los niños mientras las madres asisten a las clases.

### ***Costes y presupuesto***

La dotación presupuestaria proviene del Gobierno federal y el presupuesto del programa en 2007 fue de 126,7 millones de euros, y para el ejercicio 2008 ha sido de 154,8 millones de euros. Los asistentes a los cursos deben contribuir con la cantidad de un euro por hora de formación. No obstante, muchos participantes (alrededor del 50% actualmente) quedan exentos de esta contribución en función de su situación económica.

Los cursos son financiados directamente a las entidades proveedoras a partir de una base fija de 2,35 euros por alumno y hora (en el primer reglamento era 2,10 pero aumentó recientemente). Todos los gastos administrativos y de gestión en los que incurran los centros están incluidos en esa asignación. Existen otros costes añadidos relativos a los servicios de guardería y a los gastos de transporte que son aprobados para cada caso individual por el BAMF. El número de participantes que recibieron la ayuda para el cuidado de los niños pasó de 1.276 en 2005 a 6.871 en 2007, multiplicando casi diez veces el gasto asociado que superó los 3,5 millones de euros en 2007. Por último, los gastos de desplazamiento fueron aprobados para 3.481 alumnos en 2007, lo que supuso un coste de 571.857 euros.

### ***Seguimiento y evaluación***

El seguimiento continuo de los cursos de integración es realizado por la red de oficinas regionales del BAMF. Estas 23 oficinas hacen visitas a los cursos, tienen contactos con las entidades y con los profesores, mantienen registros de información, etc.

En 2006, por encargo del Ministerio del Interior, se llevó a cabo una evaluación de los cursos de integración en toda Alemania que concluía que la introducción de estos cursos había constituido una «mejora cualitativa significativa» de la política de integración alemana<sup>14</sup>. Por otro lado, uno de los problemas que la evaluación señalaba era que sólo algunos de los proveedores son capaces de adaptar sus cursos a participantes con bagajes educativos diferentes, así como ofrecer cursos adaptados a las características de grupos particulares (ej. jóvenes, mujeres, alfabetización). Este déficit cobraba especial importancia en el medio rural o en áreas con relativamente pocos extranjeros. Otras conclusiones de esta evaluación fueron tenidas en cuenta para las modificaciones que se introdujeron sucesivamente en el reglamento de los cursos, tales como:

---

<sup>14</sup> Rambøll Management, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Bundesministerium des Innern, 2007. Disponible en: <http://www.bmi.bund.de/>.

- la ampliación del número de horas de 600 a 900 horas para cursos dirigidos a grupos diana específicos;
- la ampliación de 30 a 45 horas del curso de orientación;
- la obligatoriedad del examen (en el primer reglamento sólo la asistencia a los cursos era obligatoria);
- la posibilidad de repetir una vez la segunda parte del curso (curso avanzado);
- el reembolso de los gastos de transporte para asistir a los cursos para algunos alumnos (previa aprobación por parte del BAMF);
- el reembolso del 50% del coste para los alumnos que alcancen el nivel B1 en el periodo de dos años desde el comienzo del curso.

Por último, el BAMF tiene el mandato de realizar investigaciones de tipo científico sobre temas relacionados con las migraciones. En la actualidad, el grupo de investigación del BAMF lleva a cabo un proyecto para analizar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los cursos de integración. La investigación se basa en entrevistas realizadas a una muestra de alumnos en distintos momentos durante y después de los cursos. Está previsto que los resultados se publiquen a finales de 2009.

### **1.3. Resumen**

Desde finales de los noventa, Alemania ha pasado de no reconocerse como país de inmigración a un modelo, apoyado en una nueva ley de Inmigración y en un Plan de Integración, que ha convertido la política de integración de los inmigrantes en una política de Estado. Uno de los elementos principales de este cambio es la introducción de cursos de integración.

La responsabilidad administrativa y la financiación de estos cursos corresponde al nivel federal de gobierno a través de la Oficina Federal de Migración y Refugio. El sistema está pues fuertemente centralizado en un país caracterizado por su nivel de descentralización.

Los cursos de integración constan de dos partes: a) enseñanza de la lengua alemana con el objetivo de que los participantes alcancen un nivel correspondiente al nivel B1 del Marco Común Europeo; b) familiarización con la cultura alemana, historia, valores políticos de la Constitución, el sistema legal y las instituciones políticas del Estado democrático constitucional. Las tipologías de cursos, su duración y sus contenidos curriculares están regulados y desarrollados por ley y reglamentos y por la Oficina Federal.

Los cursos están basados en una filosofía que combina la prestación pública de apoyo (a través de la educación) y de la demanda de esfuerzo, ya que está previsto que los participantes alcancen los objetivos dentro de unos tiempos límite y que contribuyan a la financiación del curso. La ley regula la obligación de algunos grupos de atender estos cursos.

Los contenidos de los cursos, su duración, los materiales pedagógicos, las condiciones de acceso, los test para determinar el nivel inicial de los candidatos, la acreditación de centros y profesores y las pruebas finales están fuertemente reguladas.

La evaluación que se hace del sistema es positiva. El sistema ha superado déficits del sistema anterior, además de que ha logrado llegar a las mujeres inmigrantes, algo que se planteaba como un reto importante. No obstante, el sistema es complejo, fue introducido con poco tiempo y exigió un importante esfuerzo por parte de las entidades con responsabilidades en su gestión e implementación. Se han detectado necesidades de ajuste que se vienen llevando a cabo a través de reformas.

En resumen, los retos principales que se están abordando se refieren a:

- la necesidad de aligerar trámites burocráticos;
- una mayor adaptación de los cursos a las circunstancias vitales de los alumnos a través de la diversificación de los cursos;
- una mejor evaluación del nivel inicial del alumno para asignarlo al curso más adaptado a sus características;
- llegar a grupos diana que todavía no participan en los cursos;
- conseguir una mayor sinergia de los cursos de integración con otras políticas y medidas.

## 2. EL CASO DE REINO UNIDO: *ENGLISH FOR SPEAKERS OF OTHER LANGUAGES*

### 2.1. Contexto y antecedentes

#### *Enfoque tradicional del fenómeno migratorio y la integración*

A diferencia de otros países europeos, la inmigración durante la segunda mitad del siglo XX en el Reino Unido no estuvo tan marcada por políticas de reclutamiento de trabajadores invitados y la mayoría de los extranjeros que se asentaron en territorio británico procedían de países de la Commonwealth, ya que, entre 1948 y 1962, sus ciudadanos eran libres para entrar y establecerse en el Reino Unido obteniendo la ciudadanía británica automáticamente. Este régimen liberal de inmigración dio un giro restrictivo con la Ley de Inmigración de 1971, que limitaba ese derecho sólo a aquellos ciudadanos de países de la Commonwealth que tuvieran lazos con el país (ej. con padres o abuelos nacidos en el Reino Unido). Otros flujos importantes de inmigrantes en la isla fueron los refugiados y solicitantes de asilo africanos, latinoamericanos y vietnamitas en los 70, así como, años más tarde, grupos procedentes de Europa del Este y del Medio Oriente. Al igual que otros países, el Reino Unido adoptó a partir de los años noventa políticas restrictivas para reducir el creciente número de refugiados y solicitantes de asilo<sup>15</sup>. Según los datos de 2001, 4,9 millones de personas que vivían en el Reino Unido habían nacido en el extranjero<sup>16</sup>. La minoría más grande provenía de la India, seguida de las de Pakistán, Caribe y África.

El enfoque hacia la integración de los inmigrantes en el Reino Unido ha sido tradicionalmente inclusivo, ya que consideraba a los extranjeros miembros potenciales de una sociedad «multirracial»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobre las políticas migratorias británicas en perspectiva histórica, ver por ejemplo Hatton, T. J. y Wheatley Price S.: *Migration, Migrants and Policy in the United Kingdom*, Institute for the Study of Labour (IZA); Discussion Paper no. 81, 1999. Disponible en internet en <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp81.pdf>

<sup>16</sup> Focus Migration, *Country Profile United Kingdom*, No. 12. December 2007. Disponible en <http://www.focus-migration.de/>

<sup>17</sup> Sobre el multiculturalismo británico véase Joppke, C.: *Immigration and the Nation-State: the United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

Las políticas se caracterizaban por un enfoque «multiculturalista» basado en el reconocimiento de la identidad de las minorías e incluso de derechos diferenciados por comunidades<sup>18</sup>. Los inmigrantes podían optar a la nacionalidad de un modo relativamente fácil, estaba permitida la doble nacionalidad, y los nacidos en suelo británico la adquirían automáticamente en virtud del principio de *ius soli*. Otro elemento característico del modelo británico es la garantía de igualdad, siendo este país pionero en Europa en el desarrollo de un marco legal anti-discriminatorio por razón de origen étnico<sup>19</sup>.

Las acciones y políticas orientadas a la enseñanza del inglés a extranjeros en el Reino Unido (*English for Speakers of Other Languages*, ESOL) estaban generalmente asociadas a acciones puntuales dirigidas a mejorar las capacidades lingüísticas de las personas que llegaron al territorio británico a lo largo del siglo XX. Por ejemplo, en los años sesenta, la *Immigration Act* dedicó un presupuesto específico a los municipios con el fin de cubrir las necesidades de la primera ola de inmigrantes llegados durante la década anterior. Una parte importante de estos recursos eran utilizados para mejorar el nivel de inglés de estos inmigrantes. No obstante, los cursos de inglés generalmente no se correspondían con unos estándares, muchos de los profesores eran voluntarios y los programas de enseñanza muy dispares.

### ***Cambios hacia un nuevo modelo***

Con el nuevo siglo se produjeron cambios de profundo calado. En primer lugar, la evolución de los cursos ESOL operó un cambio significativo en el marco de la política de formación de adultos. Un informe encargado por el Ministerio de Educación y Empleo en 1999 concluía que casi 7 millones de adultos en Inglaterra tenían un nivel muy bajo de razonamiento numérico y de alfabetización y, por tanto, recomendaba al Gobierno la aprobación de una estrategia de educación de adultos para reducir esta cifra<sup>20</sup>. Un segundo informe de 2000 ponía de relieve el escaso nivel de conocimiento de la lengua inglesa por parte de un gran número extranjeros<sup>21</sup>. Este informe proponía integrar la enseñanza del idioma a extranjeros en la estrategia de formación de adultos. Sobre estas bases se aprobó, en el año 2001, la Estrategia Nacional para Mejorar la Alfabetización y las Habilidades Numéricas de la Población Adulta (*Skills for Life: The National Strategy for Improving Adult Literacy and Numeracy Skills*). El objetivo de este plan gubernamental era conseguir una sociedad más productiva y competitiva a partir de la mejora de los conocimientos bási-

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, la exención de la obligatoriedad de utilizar casco de seguridad al conducir una moto o realizar ciertos trabajos para los miembros con turbante de la comunidad *sikh*.

<sup>19</sup> La primera ley sobre igualdad y no discriminación por razón de origen racial data de 1965 (*Race Relations Act*), revisada y ampliada posteriormente en 1968, 1976 y 2000.

<sup>20</sup> *Improving Literacy and Numeracy: A Fresh Start*. The Report of the Working Group Chaired by Sir Claus Moser, 1999. Disponible en internet en <http://www.lifelonglearning.co.uk/mosergroup/>

<sup>21</sup> *Breaking the language barriers*. Report of the Working group on English for Speakers of Other Languages (ESOL), Department for Education and Employment, 2000. Disponible en internet en <http://www.lifelonglearning.co.uk/esol/report.pdf>

cos de 1.500.000 adultos antes de 2007 y 750.000 más en 2010. En esta estrategia gubernamental se integraron los cursos ESOL de lengua para extranjeros.

En segundo lugar, la Ley de Nacionalidad, Inmigración y Asilo de 2002 (*Nationality, Immigration and Asylum Act*) introdujo nuevos requisitos para los inmigrantes que quisieran acceder a la nacionalidad británica: los aspirantes deben demostrar «conocimientos suficientes de inglés, galés, o gaélico escocés y conocimientos suficientes sobre la vida en el Reino Unido», así como asistir a una ceremonia de naturalización. Desde noviembre de 2005 se aplica un test para evaluar estos conocimientos, y desde abril de 2007 los inmigrantes que quieran optar a un permiso de residencia permanente también tienen que pasar el test. Si los solicitantes no tienen el nivel de inglés requerido deben asistir a clases de inglés para hablantes de otras lenguas (cursos ESOL) y de ciudadanía. Por primera vez, los cursos de ESOL y la política de inmigración se interrelacionaban. Esta tendencia coexiste con otra que relaciona cada vez más el aprendizaje del inglés con la integración de los grupos desfavorecidos y con la cohesión social. La Comisión sobre la Integración y la Cohesión publicó en 2007 el informe «Nuestro Futuro Compartido» que subrayaba que la capacidad de comunicarse en inglés es uno de los aspectos más importantes para la integración y la cohesión social en el nivel local<sup>22</sup>. Finalmente, en febrero de 2008, el Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias (Department of Innovation, Universities and Skills - DIUS) lanzó una consulta pública bajo el nombre «Enfocando ESOL hacia la Cohesión Social»<sup>23</sup>. En el planteamiento de esta consulta se subrayaba que, a pesar de que, desde el inicio de la estrategia *Skills for Life* en 2001, unos 2 millones de personas habían mejorado sus conocimientos de la lengua inglesa, todavía quedaban demasiados residentes permanentes con conocimientos insuficientes del idioma, lo que repercutía en su capacidad de relacionarse con otras personas y participar o integrarse en su comunidad. Frente a esta situación, la consulta pública proponía prestar una mayor atención a este colectivo de personas y orientar las políticas de ESOL hacia la promoción de la integración y la cohesión social.

## 2.2. Los cursos de ESOL en Inglaterra

### *Base legal y mecanismos institucionales*

Aunque los cursos ESOL tienen una larga historia en el Reino Unido, la implementación de una política integral para el aprendizaje del inglés por parte de hablantes de otras lenguas se inició en el año 2001 con la aprobación de la estrategia nacional de educación y formación *Skills for Life*<sup>24</sup>,

---

<sup>22</sup> *Our Shared Future*. Commission of Integration and Cohesion, 2007. Disponible en internet en <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/491975.pdf>

<sup>23</sup> *Focusing English for Speakers of Other Languages (ESOL) on Community Cohesion*, Department for Innovation, Universities & Skills, January 2008. [www.esolconsultation.org.uk](http://www.esolconsultation.org.uk)

<sup>24</sup> La estrategia *Skills for Life* se implementa en el territorio de Inglaterra. Gales e Irlanda del Norte han adoptado partes de esa estrategia, mientras que Escocia ha desarrollado su propio plan. El modelo que describe esta sección se centra en el caso inglés.

aprobada por el Ministerio de Educación y Empleo británico. Esta estrategia estableció un marco de enseñanza del inglés para hablantes de otras lenguas que introducía las siguientes novedades:

- Un currículo específico para la enseñanza de ESOL.
- Un marco de formación del profesorado.
- Un sistema de calificaciones en correspondencia con los estándares nacionales.
- Una oferta de cursos gratuitos para todos los inmigrantes hasta el nivel *Level 2*.

Los cursos ESOL están diseñados para cubrir las necesidades de formación lingüística de las personas adultas que viven y trabajan en Inglaterra, lo que incluye a las personas asentadas en el territorio, a refugiados y solicitantes de asilo y a trabajadores inmigrantes residentes en Inglaterra. El objetivo final de los cursos ESOL es que los alumnos alcancen una competencia lingüística equivalentes al nivel *General Certificate of Secondary Education* (que en España correspondería aproximadamente al 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria)<sup>25</sup>.

En cuanto a los mecanismos institucionales del sistema, la responsabilidad de esta política se emplaza en el Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias (*Department of Innovation, Universities and Skills* - DIUS). La agencia que implementa esta política es el Consejo para el Aprendizaje y las Competencias (*Learning and Skills Council* - LSC), que gestiona la ejecución de la estrategia y administra el presupuesto mediante la contratación de proveedores de cursos. El LSC es un organismo autónomo público que cuenta con una red de oficinas territoriales.

Otras organizaciones importantes en el sistema son:

- Autoridad de Calidad de Curriculum (*Quality Curriculum Authority* - QCA): organismo regulador de las titulaciones públicas o financiadas por fondos públicos; participó en el diseño de los estándares educativos de ESOL.
- Oficina de Estándares Educativos (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* - OFSTED), responsable de inspeccionar la educación y formación pública.
- Instituto Nacional de Educación Continua de Adultos (*National Institute of Adult Continuing Education* - NIACE): ONG de referencia en el sector de la educación para adultos en Inglaterra y Gales; elabora informes e investigaciones sobre ESOL.
- *LLU+*: consultora adscrita a la Universidad de South Bank en Londres, es un centro orientado a la investigación sobre temas relacionados con alfabetización, dislexia, aprendizaje en familia y ESOL.
- Centro Nacional de Investigación y Desarrollo sobre Alfabetización de Adultos (*National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy* - NRDC): consorcio

---

<sup>25</sup> *New ESOL skills for life qualifications*, Qualifications and Curriculum Authority, 2004. Disponible en internet en <http://www.lda.gov.uk/upload/pdf/skills-for-life-update.pdf>

independiente de grupos de interés que se dedican a la investigación y desarrollo de proyectos relacionados con la alfabetización (lingüística y matemática), ESOL y tecnologías de la comunicación e información. En el ámbito de ESOL, sus publicaciones se centran principalmente en la enseñanza y la metodología de los cursos.

- Agencia para la Mejora de la Calidad (*Quality Improvement Agency*): organismo que financia y ofrece servicios diseñados para mejorar la calidad de la educación y de la formación.
- Asociación Nacional para la Enseñanza del Inglés y otras Lenguas (*National Association for Teaching English and other Community Languages to Adults*) (NATECLA): organización de profesionales que trabajan en el sector de la enseñanza de ESOL. Mantiene una relación estrecha con NRDC participando en muchas de sus investigaciones.



**Figura 2.** Mecanismo institucional de los Cursos ESOL

El enfoque de los cursos ESOL ha ido variando desde su integración en la estrategia *Skills for Life*. En sus inicios, cualquier inmigrante tenía derecho a matricularse de forma gratuita en un curso de ESOL hasta alcanzar el último nivel (*Level 2*). Se trataba pues de una política basada en la demanda. En el año 2006 NIACE publicó un estudio sobre ESOL que incluía 39 recomenda-

ciones para su mejora<sup>26</sup>. A raíz de este informe, el Gobierno introdujo en 2007 una serie de ajustes que limitaban la gratuidad de los cursos exclusivamente para aquellas personas con bajos recursos económicos e intentaban involucrar y corresponsabilizar a las empresas en la capacitación lingüística de sus trabajadores. Este nuevo enfoque pretende basarse más en las necesidades que en la demanda y dar prioridad a los grupos cuya integración lingüística es más necesaria. No obstante, la estrategia *Skills for Life* sigue promoviendo el aprendizaje del inglés incluso para aquellas personas que no desean residir de forma permanente en el Reino Unido.

### Estándares, test y diplomas

Los estándares actuales de los cursos fueron elaborados por el QCA en correspondencia con los niveles del currículo educativo nacional.

Tabla 3. Niveles de ESOL

Estándar nacional de ESOL	Equivalencia con los niveles del currículo nacional
<b>Entry Level, subdividido en tres niveles:</b>	
<b>Entry Level 1</b>	Nivel 1 (5 años)
<b>Entry Level 2</b>	Nivel 2 (7 años)
<b>Entry Level 3</b>	Nivel 3 (9 años)
<b>Level 1</b>	Nivel 4 (11 años)
<b>Level 2</b>	Certificado General de Educación Secundaria A*-C (16 años, equivalente a 4º de la ESO en España)

Fuente: Department for Innovation, Universities and Skills.

En cada uno de estos niveles se mide diferenciadamente la capacidad de expresión oral, de comprensión, de lectura y escritura. Por ejemplo, una persona puede tener un nivel *Entry level 1* en escritura y un nivel *Entry level 3* de lectura y de habla.

Para determinar el nivel inicial de un alumno y el curso más adecuado, el centro educativo realiza una evaluación inicial a través de una entrevista personal. Esta evaluación ha sido objeto de debate en los últimos años en relación con la importancia de situar al alumno en el curso adecuado, no sólo en función de su nivel de inglés sino también de acuerdo a su nivel educativo y circunstancias personales.

En los inicios de la estrategia *Skills for Life*, la oferta de cursos de ESOL era estándar, pero con la introducción del requisito de la lengua para adquirir la residencia permanente o la nacio-

<sup>26</sup> *More than a language*, Final report of the NIACE Committee of Inquiry on English for Speakers of other Languages (ESOL), Chaired by Derek Grover CB, October 2006.

nalidad británica, por una parte, y la tendencia a orientar los cursos hacia el mercado laboral por otra, la oferta de cursos se ha diversificado. Actualmente existen las siguientes opciones:

- *ESOL Skills for Life*: estos cursos y titulaciones han sido diseñados para cubrir las necesidades formativas de una diversidad de alumnos que quieren vivir y trabajar en el país. Las titulaciones correspondientes se basan en los Estándares Nacionales de Alfabetización de Adultos (*National Standards for Adult Literacy*). Financiados por el LSC, su duración es generalmente de 300 horas por año académico.
- *ESOL for Work*: estos cursos y titulaciones fueron introducidos en 2007. Se diseñaron para cubrir las necesidades inmediatas de aprendizaje del inglés de alumnos que están dentro del mercado laboral con la intención de seguir trabajando en el país, pero que en principio no pretenden solicitar la nacionalidad británica. Con ello se pretendía ofrecer la oportunidad a estas personas de mejorar su nivel de inglés rápidamente a través de cursos más cortos, flexibles y adaptados al entorno laboral y a las necesidades de aprendizaje del alumno. Estos cursos sólo cubren los niveles *Entry Level 3* y *Level 1* y las titulaciones varían en función de la entidad certificadora. Su duración es generalmente de 150 horas por año académico. El coste de estos cursos es de unas 880 libras esterlinas aproximadamente, de los cuales 550 libras las financia el LSC y las restantes 330 el empresario patrocinador del alumno.
- *Embedded ESOL*: estos cursos complementan las titulaciones de formación profesional cuando se detecta que el alumno tiene carencias lingüísticas en inglés. Estos cursos están financiados por el LSC.
- Los cursos de «ESOL y Ciudadanía» bajo las nuevas exigencias de la Ley de Nacionalidad y Asilo de 2002. Estos cursos están financiados por el LSC.

Cada uno de los cursos termina con un examen que los alumnos deben superar para obtener las titulaciones correspondientes. Estos exámenes evalúan las habilidades de comprensión y comunicación que tienen los alumnos de acuerdo a su contexto personal en Inglaterra (ej. trabajador, estudiante). Los cursos y exámenes de «ESOL y Ciudadanía» que habilitan para la obtención del permiso de residencia y la naturalización tienen un programa específico, elaborado por NIACE y LLU+, que está disponible en cuatro versiones adaptadas a los diferentes territorios del Reino Unido: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. A través del examen se evalúa el conocimiento del alumno sobre cuestiones tales como la noción de ciudadanía, el funcionamiento del Parlamento, el sistema electoral, los derechos humanos, etc. El nivel lingüístico exigido en la prueba es el *Entry Level 3*<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Para aquellas personas que ya tengan un nivel de inglés superior al *Entry level 3* existe un examen tipo test con 24 preguntas basadas en un cuaderno *Life in the UK: A Journey to Citizenship* (Vivir en el Reino Unido: el camino hacia la ciudadanía). La tasa de examen cuesta 34 libras y, además de en inglés, está disponible en galés y gaélico escocés.

### ***Proveedores de los cursos y profesores***

Los distintos cursos los pueden impartir tanto entidades públicas como privadas. Estas entidades han de estar acreditadas oficialmente por el LSC antes de poder optar a un contrato con este organismo. Las oficinas regionales del LSC autorizan las acreditaciones oficiales de acuerdo a sus prioridades. Los proveedores deberán demostrar que cuentan con una oferta formativa de alta calidad, un profesorado con la formación necesaria y adecuada, y una situación financiera saneada. Una vez acreditados, las entidades que tengan interés en ofrecer cursos de ESOL financiados por el LSC deberán presentar su solicitud cuando se abra el proceso para la contratación de proveedores. La cantidad que finalmente recibirán los proveedores se calcula en función de diferentes variables: el número de cursos y sus niveles, el número de alumnos por cursos, el porcentaje de asistencia y abandono, etc. En la actualidad existen aproximadamente 600 proveedores de los cuales el 50% son centros públicos de formación profesional (*further education colleges*). Otros proveedores son centros comunitarios de educación de adultos colegios, ONG, institutos de idiomas, etc.

En lo referente a la docencia, la Estrategia *Skills for Life* introdujo en 2001 un marco de formación del profesorado de cara a estandarizar el nivel formativo de los profesores de ESOL y fomentar que todos los profesores tuviesen la formación adecuada para atender las necesidades de los alumnos de ESOL. En septiembre de 2007 se introdujo un nuevo sistema de titulaciones específicas para el sector de educación de adultos, con el objetivo de que, en 2010, todos los profesores de ESOL hayan adquirido la titulación correspondiente. Se calcula que todavía existe un gran número de profesores que no se han cualificado, especialmente entre proveedores como las ONG. Esto se debe principalmente a que, para muchos de ellos, la instrucción en cursos ESOL es tan solo un trabajo a tiempo parcial que deben complementar con otras actividades. Las condiciones laborales para algunos profesores ubicados fuera de los centros de formación profesional públicos parecen ser inestables.

Existen diferencias considerables entre áreas urbanas y áreas rurales en cuanto a la diversificación de la oferta de los cursos (adaptados a grupos específicos, niveles, etc.), y en cuanto el nivel de cualificación de los profesores. Aunque la demanda se ha incrementado en las áreas rurales debido a la reciente llegada de nuevos inmigrantes, todavía no se ha generado una oferta suficiente de cursos adaptados a las necesidades de los alumnos y sólo en las áreas urbanas la oferta de cursos está suficientemente diversificada para atender las necesidades de alumnos con niveles educativos y ritmos de aprendizaje diferentes.

### ***Beneficiarios de los cursos***

Los beneficiarios de los cursos ESOL son muy diversos, e incluyen a refugiados y solicitantes de asilo, familiares recién llegados por la vía del reagrupamiento, inmigrantes económicos, nacionales de los nuevos países de la UE, etc. Desde su implantación en 2001, el DIUS calcula que alrededor de 2 millones de alumnos se han beneficiado de los cursos de

ESOL<sup>28</sup>. En el curso académico 2006/2007 participaron un total de 335.232 alumnos, de los cuales casi un 40% eran de origen blanco no británico, seguido de casi un 11% de origen negro o negro británico-africano.

Tabla 4. Matrículas en cursos ESOL en el curso 2006/2007 por origen étnico, edad y sexo

	16-18			19+			Total	
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	
	2006/07	2006/07	2006/07	2006/07	2006/07	2006/07	2006/07	
<b>Origen étnico</b>								
Total	20.183	9.459	10.724	315.049	203.504	111.545	335.232	100,00%
Otros	3.059	1.093	1.966	36.329	22.064	14.265	39.388	11,75%
Asiático o asiático británico-asiático de cualquier otro origen	2.574	707	1.867	22.763	13.892	8.871	25.337	7,56%
Asiático o asiático británico-bangladesí	597	289	308	13.261	9.062	4.199	13.858	4,13%
Asiático o asiático británico-indio	576	297	279	13.990	10.790	3.200	14.566	4,35%
Asiático o asiático británico-paquistaní	1.115	599	516	25.580	20.514	5.066	26.695	7,96%
Negro o negro británico-africano	3.922	2.106	1.816	31.080	20.190	10.890	35.002	10,44%
Negro o negro británico-negro de cualquier otro origen	333	182	151	2.960	1.759	1.201	3.293	0,98%
Negro o negro británico-caribeño	66	38	28	857	496	361	923	0,28%
Chino	1.059	536	523	9.801	7.112	2.689	10.860	3,24%
Mestizo-de cualquier otro origen mestizo	219	67	152	1.863	1.094	769	2.082	0,62%
Mestizo-blanco y asiático	213	39	174	1.724	932	792	1.937	0,58%
Mestizo-blanco y negro africano	248	134	114	3.063	2.017	1.046	3.311	0,99%
Mestizo-blanco y negro caribeño	18	12	6	418	294	124	436	0,13%
Desconocido/no contesta	1.058	438	620	15.698	9.456	6.242	16.756	5,00%
Blanco-cualquier otro origen blanco	4.797	2.766	2.031	128.666	79.432	49.234	133.463	39,81%
Blanco-británico	318	149	169	6.816	4.300	2.516	7.134	2,13%
Blanco-irlandés	11	7	4	180	100	80	191	0,06%

Fuente: Learning and Skills Council.

<sup>28</sup> *Focusing English for Speakers of Other Languages (ESOL) on Community Cohesion*, Department for Innovation, Universities & Skills, January 2008.

### Costes y presupuesto

La dotación presupuestaria proviene del Gobierno nacional. Para el ejercicio 2008, el presupuesto ha sido de 300 millones de libras esterlinas. Actualmente, y tras una reforma del año 2007, los asistentes a los cursos deben contribuir con la cantidad del 37,5% del valor del curso (en 2010 será de un 42,5%). No obstante, se calcula que alrededor de un 50% de los alumnos están actualmente exentos por pertenecer a los siguientes grupos:

- alumnos entre 16 y 18 años;
- alumnos que estén estudiando titulaciones de *Level 2*;
- alumnos entre 19 y 25 años estudiando titulaciones de *Level 3*;
- alumnos que estén recibiendo subsidios relacionados con los niveles de ingresos, subsidio por desempleo, u otro tipo de subsidios (ayuda a la vivienda, pensiones, etc.);
- alumnos en situación de dependencia;
- personas que cumplan una sentencia de servicios a la comunidad;
- algunas categorías de solicitantes de asilo.

Según un informe de junio de 2008, elaborado por la Oficina Nacional de Auditoría, el coste de los títulos de ESOL es superior al de los cursos de alfabetización y razonamiento numérico bajo el marco de la estrategia *Skills for Life*<sup>29</sup>. En los años académicos 2005-06 y 2006-07, los costes se incrementaron considerablemente pasando de unas 1.000 libras en 2004-05 a unas 1.400 libras en 2005-06 y 1.600 libras en 2006-07. Esto se explica por el incremento en la oferta de los cursos aprobados que, por lo general, fueron más largos y, en consecuencia, más costosos<sup>30</sup>.

Tabla 5. Recursos económicos destinados a cursos de ESOL

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Número total de matrículas	296.899	404.238	454.541	538.700	dato no disponible	335.232	dato no disponible
Presupuesto	£ 170 millones	£ 212 millones	£ 256 millones	£ 279 millones		£ 300 millones	£ 300 millones

Fuente: KPMG: *Review of English for Speakers of Other Languages (ESOL)* for the Department for Education and Skills, Skills for Life Strategy Unit and the Learning and Skills Council, mayo 2005. LSC para los datos posteriores a 2005.

<sup>29</sup> *Skills for Life: Progress in Improving Adult Literacy and Numeracy*, National Audit Office. Junio 2008. Disponible en [http://www.nao.org.uk/publications/0708/skills\\_for\\_life\\_progress\\_in\\_i.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0708/skills_for_life_progress_in_i.aspx)

<sup>30</sup> El coste de los títulos se calcula dividiendo el coste de los cursos por el número de personas que aprueban los exámenes. Este cálculo se ha realizado a partir de los datos recogidos de los *Further Education Colleges*.

### **Seguimiento y evaluación**

El seguimiento de los cursos ESOL se lleva a cabo por las oficinas regionales del LSC, las cuales reportan directamente a su oficina central. Como se apuntó anteriormente, otras organizaciones llevan a cabo estudios y evaluaciones. Desde la aprobación de la estrategia *Skills for Life*, OFSTED ha publicado dos informes que evalúan los cursos ESOL a partir de inspecciones realizadas a los proveedores<sup>31</sup>. Por otra parte, la Oficina Nacional de Auditoría produce recomendaciones para mejorar la eficiencia de los recursos financieros dedicados a esta política. De especial importancia fue asimismo el informe ya mencionado de NIACE, *More Than a Language*, de 2006 y las 39 recomendaciones que contenía, que fueron tomadas en cuenta para introducir una serie de modificaciones en los cursos ESOL en el año 2007. La demanda de cursos había aumentado considerablemente a causa sobre todo del incremento de inmigrantes procedentes de los nuevos Estados miembros de la UE, pero los recursos no siempre se destinaban a las personas más necesitadas. Algunas de las modificaciones más significativas, como ya se ha visto, fueron:

- el final de la gratuidad de los cursos a menos que los estudiantes reúnan ciertos requisitos vinculados principalmente al nivel de ingresos;
- la implicación activa de las empresas en la financiación de los cursos de ESOL de sus trabajadores;
- la diversificación de la oferta de cursos, con especial énfasis en la promoción de cursos enfocados al entorno laboral;
- la formación y acreditación del profesorado;
- una mayor coordinación entre los diferentes departamentos gubernamentales (Empleo, Educación, Justicia, Inmigración) y grupos de interés (ONG, empresas, etc.) con el objetivo de llegar a las personas con mayores déficits lingüísticos.

### **2.3. Resumen**

El Reino Unido ha optado tradicionalmente por un modelo inclusivo de los inmigrantes y liberal en cuanto a los requisitos de acceso a la nacionalidad. En los últimos años se han introducido mayores restricciones, tanto para la naturalización como para la obtención del permiso de residencia permanente. Actualmente se pone un mayor énfasis en la necesidad de que los inmigrantes se comprometan a integrarse en la sociedad británica, y uno de los elementos centrales de esta integración es el conocimiento del idioma.

---

<sup>31</sup> *Literacy, numeracy and English for speakers of other languages a survey of current practice in post-16 and adult provision*, Ref no. 1367, OFSTED, 2003; y *ESOL in the post-compulsory learning and skills sector: an evaluation*, Ref. no. 70229, OFSTED, 2008. Disponibles en internet en <http://www.ofsted.gov.uk>

Las medidas para la enseñanza del inglés a extranjeros (cursos ESOL) cuentan con una larga trayectoria a lo largo del siglo XX. No obstante, el año 2001 marca un antes y un después con la integración de estos cursos en una gran estrategia gubernamental de educación de adultos. A partir de ese año, los cursos ESOL se ofrecían gratuitamente a todos los que lo demandaran, aunque por ello se hizo muy difícil atender la demanda. Los niveles y sistemas de evaluación se unifican y se crean mejores mecanismos de seguimiento.

Las competencias en materia de educación de adultos están descentralizadas y corresponden a los ejecutivos de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. La gestión de los cursos ESOL en Inglaterra corresponde a un organismo autónomo (*Local Skills Council*) con una extensa red de centros territoriales. Los proveedores, públicos y privados, son licitados por este organismo. Además, existe un gran número de entidades que intervienen en la política de ESOL tales como agencias de inspección y control, organizaciones profesionales, consultoras encargadas de tareas específicas este campo, etc.

La introducción de un test de lengua y ciudadanía, preceptivo para acceder a la residencia permanente y a la naturalización, estableció por primera vez un vínculo entre la política de ESOL –bajo la política de educación de adultos– y la política de inmigración.

En los últimos años se ha tratado de recortar el presupuesto de cursos de ESOL, que han dejado de ser gratuitos para alrededor de la mitad de los alumnos. También se intenta implicar más a las empresas en la financiación de los cursos. No obstante, aún no se ha conseguido reducir significativamente el gasto.

Las tendencias recientes apuntan a una diversificación de cursos ESOL, dando una mayor relevancia a los cursos orientados hacia el mercado laboral, y a promover el potencial de los cursos como instrumento para la integración y la cohesión social.

## 3. EL CASO DE HOLANDA: LOS EXÁMENES DE INTEGRACIÓN CÍVICA

### 3.1. Contexto y antecedentes

#### *Enfoque tradicional del fenómeno migratorio y la integración*

Cerca de un 20% de la población que reside actualmente en Holanda es de origen extranjero, y el 11% son nacidos en Holanda con al menos un progenitor procedente de otro país. Las tres comunidades inmigradas más grandes son la turca, la marroquí y la procedente de la antigua colonia holandesa de Surinam, todas ellas con más de 300.000 miembros cada una<sup>32</sup>. Al igual que otros países de la región, Holanda recibió en los años sesenta y setenta grandes flujos de mano de obra extranjera procedente, principalmente, del sur de Europa, la antigua Yugoslavia, Turquía y Marruecos. Durante los años setenta también entraron en el país un gran número de inmigrantes procedentes de las antiguas colonias de Surinam y las Antillas holandesas, aunque estos últimos ya tenían conocimiento del neerlandés. Como en Alemania, la expectativa era que estos trabajadores invitados regresarían un día a sus países de origen, pero este no fue el caso de las comunidades turca y marroquí que continuaron creciendo en décadas posteriores con el reagrupamiento familiar. Durante la década de los noventa el número de inmigrantes continuó incrementándose a pesar de la adopción de políticas más restrictivas por parte del Gobierno, debido en parte al significativo aumento de solicitantes de asilo.

Desde principios de la década de los ochenta, la política hacia los inmigrantes en Holanda se caracterizó por la adopción de un enfoque multiculturalista pionero en Europa y concretado en la llamada «política de minorías étnicas» que ponía el acento en el desarrollo y emancipación de las comunidades inmigradas a través de la financiación pública de sus propias organizaciones, escuelas y medios de comunicación<sup>33</sup>. No obstante, en la década de los noventa esta política

---

<sup>32</sup> Datos de la Oficina Central de Estadísticas holandesa (*Centraal Bureau voor de Statistiek*) consultados en 2008. Disponibles en <http://www.cbl.nl>

<sup>33</sup> Sobre el desarrollo de políticas migratorias y de integración en Holanda ver, Bruquetas Callejo, M.; B. Garcés-Masareñas; R. Penninx and P. Scholten: *Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case*. IMISCOE -Working paper. Country Report. No. 15, 2007.

empezó a ser muy cuestionada en vista de los malos resultados que mostraban algunos indicadores de integración de los inmigrantes. En 1999 la tasa de desempleo entre los inmigrantes extracomunitarios era más de cinco veces superior a la de los holandeses nativos y solamente un tercio de los primeros tenía un empleo. Además, alrededor de la mitad de los dependientes de prestaciones del Estado eran inmigrantes. Hasta un 20% de los inmigrantes extracomunitarios dependían de las prestaciones del Estado, lo que suponía una proporción diez veces superior a la de los holandeses nativos. Por último, las tasas de abandono escolar eran alarmantes en el caso de los marroquíes (39%) y de los turcos (35%)<sup>34</sup>.

En cuanto a las medidas de enseñanza de la lengua a inmigrantes, desde los años setenta existían iniciativas promovidas en gran parte por organizaciones voluntarias, algunas de las cuales obtenían subvenciones de las autoridades locales para llevarlas a cabo.

### ***Cambios hacia un nuevo modelo***

El enfoque de la política de inmigración holandesa dio un importante giro en 1998 con la aprobación por el Parlamento holandés de la Ley de Integración Cívica de los Inmigrantes (*Wet Inburgering Nieuwcomers*). Esta Ley fue la primera en Europa en introducir por mandato legal cursos obligatorios de lengua y cultura de la sociedad de acogida para los inmigrantes recién llegados<sup>35</sup>. La Ley obligaba a los inmigrantes extracomunitarios a participar en cursos de integración de un año de duración con una carga de 600 horas de formación en lengua neerlandesa y educación cívica. La no asistencia a estos cursos implicaba una multa, aunque esta era pequeña y raramente impuesta por las autoridades locales responsables de hacerlo. Los cursos eran impartidos por los Centros Regionales de Formación (*Regionale Opleidingen Centrum, ROC*), una red de centros públicos dedicados a la educación y formación de adultos. Estos centros, además de tener el monopolio de los cursos de lengua e integración impartían otros cursos de formación profesional.

El empeoramiento de la valoración de la inmigración por parte de la opinión pública sumado a una evaluación negativa de la eficacia del sistema introducido por la ley de 1998, que no había conseguido que una buena parte de los alumnos aprendieran bien el neerlandés<sup>36</sup>, llevó al Gobierno cristiano-demócrata a anunciar en 2003 una revisión de la Ley de Integración Cívica que acentuaría la exigencia del conocimiento de la lengua y de «los valores holandeses y las normas del país». La responsabilidad sobre la integración de los inmigrantes pasó entonces del Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia y el impulso definitivo hacia un nuevo modelo se

---

<sup>34</sup> Koopmans, R.: «Good intentions sometimes make bad policy: A comparison of Dutch and German integration policies» en René Cuperus *et al.* (eds.), *The Challenge of Diversity*, Innsbruck; Studien-Verlag, 2003.

<sup>35</sup> Desde 1994 existía ya un reglamento que disponía la obligatoriedad de asistir a cursos de lengua holandesa para los inmigrantes en situación de desempleo.

<sup>36</sup> REGIOPLAN: *Verscheidenheid in Integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN. Eindrapport*. Amsterdam, 2002, citado en Michalowski, I.: «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración» en *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá y Alemania, Francia y los Países Bajos*, Documentos CIDOB, Migraciones, No. 12, 2007.

produjo con la Ministra de Inmigración e Integración (cartera asociada al Ministerio de Justicia) Rita Verdonk, del Partido Liberal Conservador (VVD), que adquirió cierta notoriedad en toda Europa por la línea dura adoptada en los temas de inmigración e integración. El primer paso fue la introducción, en 2006, del requisito de superar una prueba de conocimientos básicos de lengua y sociedad holandesas, previo a la entrada en el país, para los extranjeros que quieran obtener un permiso de residencia provisional en Holanda<sup>37</sup>. Con posterioridad, en enero de 2007, entró en vigor una nueva Ley de Integración Cívica que sustituía la exigencia de participar en los cursos por la obligatoriedad para todos los extranjeros entre los 18 y los 65 años (con una serie de excepciones) de superar unas pruebas de lengua y cultura holandesas<sup>38</sup>. Este cambio supuso, en un primer momento, una retirada parcial del Estado en cuanto a la provisión de apoyo, acentuando en cambio los principios de autonomía y autosuficiencia (*zelfredzaamheid*) de los inmigrantes, ya que estos habían de responsabilizarse de su propia preparación para superar las pruebas. No obstante, la ley dispone de mecanismos de préstamo a los inmigrantes para cubrir los gastos asociados a su preparación, y también prevé que los municipios ofrezcan cursos de integración a ciertas categorías de inmigrantes, en especial a aquellos que estén recibiendo asistencia social, o a los líderes religiosos<sup>39</sup>. Por último, el cambio de signo político del gobierno holandés en febrero de 2007 llevó los asuntos de integración de la cartera de Justicia (donde estaban estrechamente vinculados a las políticas de control migratorio) a la cartera de Vivienda, Comunidades e Integración. El enfoque del nuevo Gobierno quedó plasmado en el plan político llamado Plan Delta de Integración Cívica presentado en septiembre de 2007<sup>40</sup>. El enfoque de la ley de 2006 que ponía toda la carga de responsabilidad de la integración en el inmigrante, evoluciona en este nuevo texto político hacia una visión de la integración como una tarea común de toda la sociedad holandesa. También los conceptos de «integración» y «participación» se entremezclan. Si el anterior enfoque los entendía como dos momentos de un proceso lineal (primero integración y después participación), la nueva visión los integra en una lógica de interdependencia.

### **3.2. El Sistema Actual de *Inburgering***

#### *Base legal y mecanismos institucionales*

El sistema de *inburgering*<sup>41</sup> está regulado por la Ley de Integración Cívica (*Wet Inburgering*) del 20 de noviembre de 2006, en vigor desde el 1 de enero de 2007, así como por un decreto y

---

<sup>37</sup> La Ley de Integración Cívica en el Extranjero (*Wet Inburgering buitenland*) entró en vigor el 15 de marzo de 2006. La prueba se realiza en los consulados holandeses y el coste de las tasas de examen es de 350 euros.

<sup>38</sup> *Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving.*

<sup>39</sup> Posteriormente, en noviembre de 2007 la Ley de Integración Cívica fue ajustada permitiendo a los ayuntamientos ofrecer cursos de integración a todos los candidatos potenciales.

<sup>40</sup> *Deltaplan Inburgering Vaste voet in Nederland*. Disponible en <http://www.vrom.nl/docs/deltaplan-inburgering.pdf>

<sup>41</sup> No existe equivalente en castellano del término *inburgering* que viene a significar algo así como «hacerse ciudadano». A lo largo del texto, bien se utiliza el propio término neerlandés, bien aparece traducido como «integración cívica».

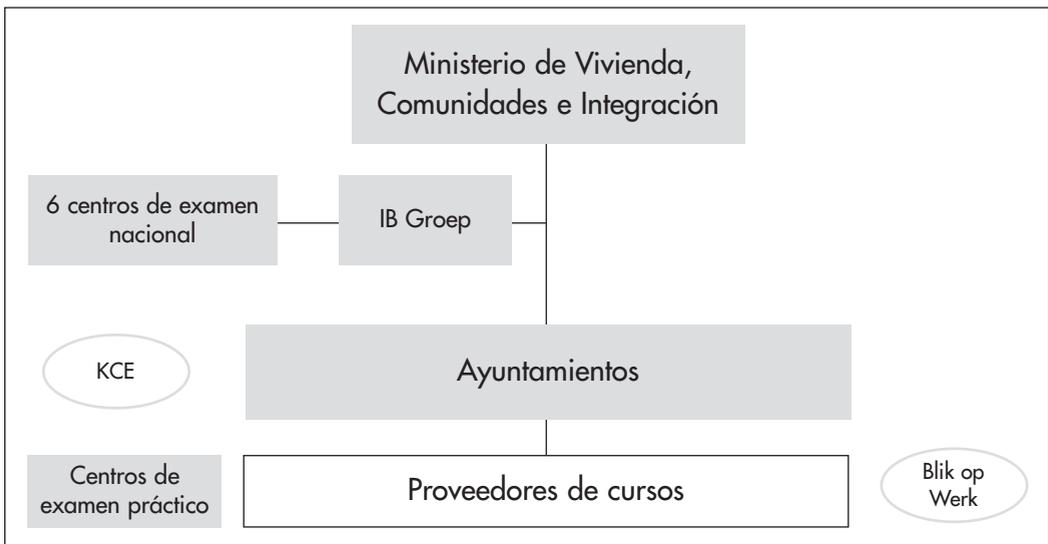
dos reglamentos que desarrollan los aspectos relativos al funcionamiento operativo del sistema. Como ya ha sido apuntado en la sección anterior, esta ley regula la obligatoriedad para todos los extranjeros entre los 18 y los 65 años de aprobar un examen de integración de acuerdo a las provisiones de su Capítulo Segundo sobre «Obligación de Integración». Quedan exentos de esta obligación los extranjeros que hayan estado escolarizados en Holanda durante más de ocho años, los que ya cuenten con un diploma o puedan demostrar por otras vías que poseen conocimientos suficientes de neerlandés hablado y escrito y de sociedad holandesa, así como los nacionales de otros países de la Unión Europea y algún otro país occidental. Los inmigrantes que no sean capaces de superar las pruebas en un periodo de tres años y medio (cinco para algunas categorías) se exponen a sanciones administrativas y pierden la posibilidad de obtener un permiso de residencia permanente.

La responsabilidad política de este sistema se emplaza en el Ministerio de Vivienda, Comunidades e Integración, dentro del cual se encuentra la Dirección General de Integración y Comunidades. Las competencias de integración en Holanda estuvieron tradicionalmente dentro del Ministerio del Interior, sin embargo, tras pasar por el Ministerio de Justicia en la anterior etapa política, fueron trasladadas al Ministerio de Vivienda, Comunidades e Integración por el actual Gobierno en un cambio que desligó en cierto modo las políticas de integración de las políticas de control. El sistema, en el nivel central, se apoya en un organismo semi-gubernamental llamado Grupo de Gestión de la Información (*Informatie Beheer Groep* - *IB Groep*) al que la ley adjudica la centralización y la gestión de las bases de datos con toda la información a nivel nacional, así como la organización de los exámenes a nivel central (hay una parte de las pruebas que se realiza de manera descentralizada como se verá más adelante). El *IB Groep* también se encarga de gestionar los préstamos personales previstos en la ley para que los extranjeros que los soliciten puedan autofinanciar su formación. No obstante, en la práctica no hay apenas solicitantes del préstamo desde que los ajustes en el sistema introducidos en noviembre de 2007 permiten a los ayuntamientos ofrecer cursos a todos los candidatos potenciales.

El otro pilar del sistema lo conforman los ayuntamientos, que tienen un papel central en la implementación de la ley y en la traducción de sus exigencias al medio local, especialmente en la identificación de los beneficiarios y en asegurar una oferta formativa suficiente para la preparación las pruebas. Los ayuntamientos han de realizar un diagnóstico de la necesidad de cursos de integración cívica en su municipio en relación con los grupos que están obligados por ley a hacer la prueba y con otros inmigrantes cuya participación voluntaria en los cursos se considera conveniente debido a su escaso nivel de integración. De acuerdo a este diagnóstico que preparan los ayuntamientos el Ministerio adjudica fondos a los ayuntamientos. Aunque el espíritu original de la norma era que, en consonancia con el principio de autonomía, los inmigrantes debían hacerse cargo de los costes de su preparación, las enmiendas a la Ley de Integración Cívica introducidas en noviembre de 2007 han permitido a los ayuntamientos cubrir buena parte de los costes de muchos de los alumnos que, de otra manera, sería muy difícil que asistieran a los cursos. Este sistema comenzó a implantarse en 2007 y aún se puede considerar en su fase piloto dado el gran esfuerzo de adaptación que ha exigido a todas las instancias involucrados en su implementación.

Junto a los actores principales ya mencionados hay otras entidades que juegan diferentes papeles de importancia para el sistema, como por ejemplo:

- *Kwaliteits Centrum Examinering (KCE)*: encargado de acreditar y hacer un seguimiento de los centros acreditados para realizar los exámenes prácticos;
- entidades examinadoras acreditadas, (cualquier centro que ofrece cursos de integración cívica puede solicitar al KCE acreditación para realizar los exámenes);
- *Blik op Werk*: adjudica un certificado de calidad a organizaciones que realizan programas de integración cívica.



**Figura 3.** Mecanismo institucional del sistema de integración cívica

El modo de organización y gestión por parte de los ayuntamientos puede variar significativamente entre unos y otros. El Ayuntamiento de Ámsterdam, por ejemplo, tiene un sistema un tanto complejo con distintas rutas para los candidatos que reciben subsidios del Estado y los que no. En primera instancia los inmigrantes son invitados a participar en los cursos por las oficinas de información y asesoramiento de los distritos municipales (*Stadsdelen*) que les derivan a los servicios centrales del ayuntamiento. La evaluación de su nivel de competencia lingüística se hace a través de un servicio contratado externamente, y posteriormente son asignados a diferentes centros por parte del ayuntamiento de acuerdo a una serie de criterios. Otro ejemplo diferente lo ofrece el Ayuntamiento de Utrecht, que cuenta con una Oficina *de Inburgering*, que cubre todo el proceso desde la recepción a la asignación a los cursos, incluyendo la evaluación del nivel inicial. En Róterdam, la evaluación del nivel inicial la llevan a cabo los propios centros proveedores.

### ***Estándares, exámenes y diplomas***

El objetivo del sistema *inburgering* es la participación de los inmigrantes en las instituciones de la sociedad y la promoción de su autonomía a través de la adquisición de destreza en la lengua neerlandesa y la participación en la sociedad holandesa. La ley regula los objetivos que los inmigrantes deben alcanzar en cuanto a conocimientos de lengua y sociedad holandesa, así como la manera de medir estos conocimientos. El nivel de lengua exigido en las pruebas obligatorias es el correspondiente al nivel A2 del Marco Común Europeo (salvo para algunos grupos de inmigrantes establecidos desde hace tiempo que sólo tienen que superar el nivel A1 de lectoescritura).

Los exámenes de integración cívica cuentan con diferentes pruebas. Los candidatos tienen que superar, en primer lugar, un examen práctico que mide su capacidad para desenvolverse en situaciones de la vida real. Esta prueba práctica se realiza de manera descentralizada a través de entidades y examinadores acreditados para ello y puede ser superada de dos formas distintas:

- Presentando evidencias de haber realizado 30 gestiones en holandés (tales como renovar el permiso de conducir, ir al médico, hablar con un profesor del colegio de los hijos, hacer una entrevista de trabajo, etc.). Cada gestión debe ser probada con un breve informe.
- Realizando seis pruebas de media hora de duración cada una que simulan situaciones análogas a las mencionadas en la modalidad anterior en las que hay que poner en práctica habilidades tanto de forma oral como por escrito<sup>42</sup>.

Una vez superado el componente práctico, se realiza el examen central en uno de los seis centros de examen del IB *Groep*. El examen central consta de tres pruebas: un test por ordenador sobre situaciones prácticas (*Electronisch Praktijkexamen*), un test por ordenador sobre conocimientos de la sociedad holandesa (*Kennis van de Nederlandse Samenleving*), y un test telefónico de neerlandés hablado (*Toets Gesproken Nederlands*). Todas estas pruebas tienen una parte general y una parte adaptada al perfil individual que haya escogido el examinando. De acuerdo a ese perfil, las preguntas y cuestiones versarán sobre unos temas u otros. Los perfiles pueden ser «Trabajo» y «Educación y Salud». A partir de 2009 se incorporan dos nuevos perfiles: «Participación Social» y «Emprendimiento Empresarial». Cada prueba tiene su propia tasa de examen y el conjunto de pruebas cuesta 270 euros (aunque en el caso de hacer las pruebas prácticas de simulación el precio aumenta).

El nivel de lengua holandesa exigido en estas pruebas corresponde al nivel A2 del MCE y, tras superarlas, se obtiene el *Diploma Inburgering*. Posteriormente los extranjeros pueden optar a los exámenes de Neerlandés como Segunda Lengua NT2I y NT2II<sup>43</sup>, correspondientes a los niveles B1 y B2 del MCE. Un extranjero que demuestre una competencia lingüística correspondiente al nivel A2 puede optar a un préstamo para la preparación de los exámenes de NT2.

---

<sup>42</sup> Existe una tercera modalidad consistente en la combinación de las dos anteriores: quince informes de situación real y tres exámenes de simulación.

<sup>43</sup> El nivel NT2II es el requerido para acceder a la universidad.

El contenido y metodología de los cursos preparatorios de los exámenes de integración cívica no vienen definidos por ley. Existe un amplio margen de flexibilidad para los ayuntamientos a la hora de definir orientaciones y de innovación pedagógica para los centros proveedores. En todo caso, los cursos deben asegurar una preparación adecuada para superar las pruebas. No obstante, el Plan Delta para la Integración define unas líneas programáticas que deben inspirar la orientación de los cursos:

- los cursos deben ir más allá del examen de integración cívica y estar adaptados al máximo a las situaciones individual de los alumnos;
- los cursos deben combinarse con prácticas en un centro de trabajo, con otra educación o formación, o con trabajo voluntario de cara mejorar su eficacia;
- la integración cívica de los inmigrantes es una tarea de todos. Bajo esta filosofía se ha iniciado un programa de mentores para la integración (*coaches*) con el objetivo de crear una red de voluntarios de apoyo, formados y coordinados por entidades sociales, que acompañen a los inmigrantes en su proceso tanto de adquisición de competencia lingüística como de participación en la sociedad (actividades culturales, deportivas, etc.).

### ***Proveedores de los cursos y profesores***

Los cursos que ofertan los municipios son organizados e impartidos tanto por entidades públicas como privadas. Entre las públicas se encuentran los ROC, que contaban con el monopolio sobre los cursos de *inburgering* en la etapa anterior a 2007 y que, en muchos casos, siguen siendo proveedores de cursos bajo el nuevo sistema. Entre las entidades privadas tienen una presencia destacada las organizaciones con experiencia en inserción laboral de desempleados y las escuelas de idiomas. La cantidad de proveedores de cursos varía notablemente entre municipios; mientras que Ámsterdam tiene contratados cerca de 40 proveedores, otras grandes ciudades cuentan con muchos menos, como por ejemplo Utrecht con ocho y Róterdam con seis.

Se ha hecho referencia con anterioridad a la organización *Blik op Werk*, que adjudica un certificado de calidad a centros proveedores de cursos. Este certificado, con el que cuentan en la actualidad alrededor de 100 entidades, no es preceptivo para impartir cursos aunque es requisito para concurrir a los concursos de algunos ayuntamientos.

En cuanto a los profesores, no existe certificación obligatoria o requerimientos especiales para que puedan impartir los cursos. En general, hay muchos docentes que eran profesores de otras lenguas con anterioridad. Actualmente está en fase de desarrollo la posibilidad de implantar una cualificación común para los profesores. No obstante, algunos municipios incluyen en las especificaciones técnicas de los concursos el requisito de presentar profesores cualificados en las ofertas.

### ***Beneficiarios de los cursos***

Bajo el sistema anterior había unas 30.000 personas que realizaban los cursos de los ROC cada año siendo los grupos mayoritarios los inmigrantes turcos y marroquíes. La previsión que se hizo de los beneficiarios potenciales del nuevo sistema de *inburgering* era de aproximadamente 460.000, de los cuales 250.000 serían personas que habrían de superar los exámenes de integración cívica obligatoriamente. Desde la entrada en vigor de la nueva Ley hasta junio de 2008 los ayuntamientos habían ofrecido aproximadamente 25.000 plazas en cursos de integración cívica, incluyendo los candidatos para los que el curso es un requisito obligatorio y aquellos cuya participación es voluntaria. Esta cifra está por debajo de la previsión inicial que apuntaba a un número cercano a los 47.000 alumnos para el año 2007, lo que cabe justificar en parte por los retrasos y dificultades propias de la puesta en marcha del nuevo sistema en un corto espacio de tiempo.

El objetivo del Plan Delta es ofrecer programas de integración cívica a 60.000 personas al año entre 2008 y 2011. En cuanto al examen de *inburgering*, hasta el mes de junio de 2008, solamente 492 personas lo habían superado.

### ***Costes y presupuesto***

La principal dotación presupuestaria corresponde al Ministerio de Vivienda, Comunidades e Integración que en el año 2007 invirtió 320 millones de euros en la gestión del sistema y en transferencias a los municipios. El coste por alumno varía notablemente de acuerdo a las circunstancias individuales pero puede oscilar entre 4.000 y los 6.000 euros.

Los inmigrantes a los que los ayuntamientos ofrecen cursos tienen que hacer una contribución de 270 euros que viene definida por la propia ley y que incluye los costes de examen. No obstante, estos 270 euros parecen funcionar a veces como desincentivo para algunos inmigrantes, de ahí que los ayuntamientos estén ensayando fórmulas que contrarresten esta tendencia tales como el reembolso de la cantidad abonada si el candidato logra superar las pruebas en unos tiempos determinados.

### ***Seguimiento y evaluación***

El sistema *inburgering* se ha puesto en marcha recientemente y su complejidad ha exigido un periodo de transición y adaptación por parte de las entidades que lo gestionan. Por tanto, no hay aún resultados de evaluaciones que ofrezcan datos concluyentes. Atendiendo a las impresiones de informantes relacionados con su implementación, existe una sensación generalizada de una evolución positiva y de un progresivo aligeramiento de los trámites burocráticos y administrativos que provocaron retrasos en sus inicios, logrando enfocar mejor los objetivos y los contenidos de los cursos a las necesidades particulares de los distintos grupos y formando grupos más homogéneos según circunstancias personales y ritmos de aprendizaje. Estas tendencias señaladas se

perciben como avances con respecto al sistema que funcionaba con anterioridad. No obstante, algunos retos que se plantean se refieren a la mejora de los métodos para determinar el nivel inicial de los candidatos, a seguir avanzando en la conexión entre los cursos y programas y los itinerarios de integración de los inmigrantes fuera del aula, a mejorar la calidad del profesorado y aumentar su motivación, así como a estimular la participación de los inmigrantes ya que en algunas ciudades existe preocupación por el número de abandonos.

Actualmente se está preparando una evaluación del sistema de *inburgering* que estará lista a finales de 2010.

### **3.3. Resumen**

Holanda dio un giro radical en su enfoque hacia las políticas de integración de los inmigrantes, pasando de un modelo que fue paradigma del multiculturalismo en Europa a otro que ponía el acento en la responsabilidad individual de la persona inmigrada de integrarse en la sociedad.

Tras una fase en la que la oferta de cursos de neerlandés para inmigrantes carecía de un marco regulador y de sistemas de seguimiento, los cursos obligatorios con un componente de integración cívica se introdujeron en 1998. Posteriormente a enero de 2007 se ha evolucionado hacia un sistema basado en la obligatoriedad para el inmigrante de superar una prueba de idioma y de conocimientos de la sociedad.

Aunque la filosofía subyacente al nuevo modelo comenzó basándose en la toma de responsabilidad por parte del inmigrante de su propia integración, el cambio de signo político del Gobierno en febrero de 2007 se siguió de una reformulación que pone el acento en la responsabilidad compartida por toda la sociedad y la necesidad de una mayor promoción pública de medidas de apoyo.

La responsabilidad política se emplaza en el Ministerio de Vivienda, Comunidades e Integración. Los ayuntamientos asumen un papel central en la implementación del sistema y tienen la tarea de asegurar una oferta de cursos que permita la adecuada preparación de los exámenes de lengua y sociedad a los que la necesiten.

Hay una serie de organizaciones contratadas para el diseño de las pruebas, su aplicación, el mantenimiento de registros administrativos, la acreditación de centros examen, etc. Por otro lado, los municipios sacan a concurso público la provisión de cursos de integración cívica. Todo ello conforma un modelo de promoción pública con un importante componente de gestión privada.

El nuevo sistema fue introducido con poco tiempo y exigió una adaptación rápida de todos los actores implicados, lo que provocó problemas y retrasos en su ejecución. Estos desajustes se intentan corregir desde el 2008.

En líneas generales, la opinión de los agentes implicados es que el sistema está en una dinámica de mejora, especialmente en cuanto a la mayor flexibilidad y adaptación a las circunstancias

y capacidades individuales de los alumnos. La tendencia apunta a conectar más los cursos con la vida real, complementando la formación en el aula con periodos de prácticas en empresas y organizaciones voluntarias, y estimulando tanto a los inmigrantes como al resto de la sociedad holandesa para tener una mayor interacción, todo ello con el objetivo de hacer sostenibles los aprendizajes lingüísticos.

## 4. ANÁLISIS COMPARADO Y CONCLUSIONES

Se ha consolidado en Europa un amplio consenso acerca de la importancia del aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida para la integración de los inmigrantes. Asimismo, cada vez más países convergen en exigir un cierto dominio de la lengua para el acceso a la nacionalidad, la obtención del permiso de residencia permanente, o incluso para la entrada en el país vía reagrupamiento familiar.

Desde finales de los años noventa y especialmente al inicio del nuevo siglo, el enfoque de la política migratoria y de las políticas de integración de inmigrantes dio un giro en los tres países analizados. Holanda y el Reino Unido habían representado, durante las décadas anteriores, modelos de enfoque multiculturalista que ponían el acento en principios como la emancipación o la promoción de las identidades y culturas de las comunidades inmigradas. Por otro lado, Alemania no había desarrollado una política dirigida a la integración en la sociedad de los trabajadores invitados al no reconocerse como país de inmigración. Aunque de distinta forma, los cambios de planteamiento de los tres países convergen actualmente en subrayar la necesidad de que los inmigrantes reconozcan y respeten las normas y convenciones propias de las sociedades que los acogen. En este nuevo marco, el aprendizaje del idioma se ha convertido en un eje central de la integración.

Los tres países analizados han desarrollado nuevos marcos legislativos y políticas de Estado que regulan y promueven aspectos relativos a la integración de los inmigrantes. En los tres casos, estas normas y planes introducen de diferentes maneras el requisito del conocimiento de la lengua para acceder a la naturalización o para obtener el permiso de residencia permanente. Ya sea en el marco de las propias leyes o en el de estrategias políticas asociadas se introducen nuevas medidas de promoción del aprendizaje de la lengua para los inmigrantes, responsabilidades y procedimientos administrativos, estándares, currículos y el requisito obligatorio de someterse a pruebas de idioma y de conocimiento de la sociedad de acogida para algunas categorías de inmigrantes que deseen establecerse en el país de forma permanente.

Tabla 6. Cuadro comparativo de casos

	<b>Alemania</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>Holanda</b>
<b>Marco regulador</b>	Ley federal que regula: – el requisito de pasar las pruebas para la residencia permanente y la naturalización; – el derecho a participar en cursos de integración; – la provisión de cursos de integración y sus características.	Ley que regula el requisito de pasar un <i>test</i> para aquellos que opten a la residencia permanente o a la naturalización.	Ley que regula el requisito obligatorio de superar unas pruebas de idioma y cultura para una serie de grupos.
<b>Marco político</b>	Política de Estado de integración de los Inmigrantes (Plan de Integración).	Estrategia política de capacitación de la población adulta ( <i>Skills for Life</i> ) que incluye la provisión de cursos de inglés descentralizada en los cuatro territorios del RU.	Política estatal de integración de los inmigrantes (Plan Delta de Integración).
<b>Principios</b>	Prestación pública de apoyo y esfuerzo del inmigrante. Derecho a la integración.	Servicio de promoción pública basado en la demanda (en transición hacia otro basado en las necesidades).	Inicialmente responsabilidad del inmigrante de su propia integración, y hoy en día corresponsabilidad del inmigrante y la sociedad de acogida.
<b>Competencia</b>	Organismo autónomo federal: Oficina Federal de Migración y Refugio.	Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias.	Ministerio de Vivienda, Integración y Comunidades.
<b>Modelo de gestión</b>	Alta centralización y concentración en un organismo público de las actividades de planificación, gestión, control y seguimiento.	Mandato de gestión a una agencia semi-gubernamental con red territorial de oficinas. Diversidad de entidades con tareas de apoyo (seguimiento, gestión).	Alta descentralización de funciones a los municipios. Diversidad de entidades implicadas en la administración y gestión (seguimiento, gestión, pruebas).
<b>Cursos</b>	Elevada estandarización de los cursos con diferentes excepciones para grupos específicos.	No hay estandarización de métodos de enseñanza, pero vienen determinados por la estandarización de pruebas y niveles.	No hay estandarización de métodos de enseñanza, pero vienen determinados por la estandarización de pruebas y niveles.
<b>Proveedores</b>	Centros públicos y privados previa acreditación nacional.	Centros públicos y privados previa acreditación y vía licitación.	Centros públicos y privados previa acreditación y vía licitación.

Tabla 6. Cuadro comparativo de casos (cont.)

	<b>Alemania</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>Holanda</b>
<b>Voluntariedad/obligatoriedad</b>	Es obligatorio hacer los cursos para los llegados tras la fecha de entrada en vigor de la ley.	Es obligatorio pasar el examen de lengua y ciudadanía para optar a la residencia permanente o a la nacionalidad británica.	Es obligatorio pasar los exámenes de lengua y sociedad para inmigrantes entre 18 y 65 años (con una serie de exenciones).
<b>Gratitud/Coste para alumnos</b>	Contribución de 1 euro/hora y exención de personas con pocos recursos (en la práctica aprox. 50% de los alumnos).	Gratis hasta 2007. Ahora sólo para personas con pocos recursos. Para el resto, una contribución del 37,5% del coste del curso (42,5% en 2010).	Contribución mínima fijada por ley de 270 euros para los candidatos que reciben una oferta de los ayuntamientos. Para el resto precio de mercado.
<b>Profesorado</b>	Exigencia de Título de Alemán como segunda Lengua o curso de adaptación de experiencia previa.	Exigencia de Título de Profesor de ESOL o curso de adaptación de experiencia previa.	Aún no hay exigencias formales.
<b>Presupuesto anual</b>	126,7 millones de euros para los cursos en 2007 (aumento en 2008).	300 millones de libras en 2007.	320 millones de euros en 2007, incluyendo costes de gestión y administración.

La responsabilidad política, tanto en Holanda como en Alemania, se emplaza en el nivel central de gobierno, para el que la política de integración se ha convertido en una política de Estado incluso en el caso de Alemania, cuyo sistema político-administrativo se caracteriza por una fuerte descentralización. En el caso del Reino Unido, los cursos de inglés para extranjeros no forman parte de la política de integración, sino de una estrategia política de educación de adultos para la mejora de los conocimientos y competencias básicas de la población. Esta política es gestionada de forma autónoma por los territorios de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. No obstante, en el Reino Unido estas medidas están conectadas con la política migratoria estatal desde que en 2004 se introdujo el requisito de la prueba de idioma para la obtención de la residencia permanente y la nacionalidad.

Los modelos presentan notables diferencias en cuanto a la gestión. En Alemania está muy centralizada y un organismo autónomo federal gobierna, gestiona y controla prácticamente todos los aspectos de la implementación de los cursos de lengua. En el caso holandés se deposita gran parte de la responsabilidad del desarrollo y la provisión de los cursos de lengua en los ayuntamientos. Por otro lado, este país cuenta con varias entidades encargadas de diferentes tareas y servicios relacionados con el funcionamiento, control y seguimiento del sistema. En Inglaterra, en línea con su estilo característico, la gestión está encargada a una agencia semi-gubernamental y hay una variedad de entidades públicas, semi-públicas y privadas no lucrativas realizando tareas de desarrollo y seguimiento del sistema.

En Holanda, en Alemania y, aunque en menor medida, también en Inglaterra, los cursos de lengua y los exámenes para inmigrantes tienen un componente de historia, valores y vida en sociedad. En cuanto al componente idiomático, tanto en Holanda como en Alemania se utilizan los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa mientras que el Reino Unido utiliza su propio sistema.

En los tres países existe una amplia variedad de proveedores de los cursos que pueden ser tanto instituciones educativas de titularidad pública (centros de formación profesional, universidades, etc.) como del sector privado comercial (escuelas de idiomas), o del sector no lucrativo (organizaciones de apoyo a los inmigrantes).

La implantación de nuevos sistemas ha exigido la articulación de nuevos mecanismos de implementación y gestión. El seguimiento y la evaluación son elementos esenciales dentro de estos sistemas, si bien en Alemania y Holanda aún no existe la suficiente trayectoria para que se puedan extraer lecciones consolidadas acerca de la eficacia e impacto de los cursos. No obstante, aunque sea a nivel indicativo se pueden apuntar una serie de conclusiones basadas en los datos existentes y en las opiniones de algunos actores clave:

- Los cambios se pusieron en marcha con rapidez, lo que supuso la aparición de problemas en la implementación que han demandado y todavía hoy demandan ajustes.
- El aumento de tareas de gestión, control y seguimiento ha conllevado un aumento de trámites burocráticos y complejidad administrativa que han supuesto a menudo una traba para el desarrollo del sistema.
- Hay una valoración positiva de las nuevas medidas en cuanto al avance que ha supuesto el establecimiento de marcos comunes las mejoras en el diseño de los cursos y la homogenización de estándares.
- Uno de los retos pendientes es alcanzar un óptimo equilibrio entre un marco homogéneo de estándares y la heterogeneidad de los candidatos a participar en los cursos. Las diferencias de nivel educativo y las circunstancias individuales afectan al ritmo global de aprendizaje, a la motivación de los alumnos y al éxito de los cursos. Por tanto, aun desde un marco común, se tiende a promover la diversificación de la oferta de programas de enseñanza de lengua para atender mejor a las distintas necesidades particulares (cursos intensivos, cursos con componentes de alfabetización, servicios de guardería, programas combinados con prácticas, etc.).
- La tendencia es también clara en cuanto a la progresiva adaptación de los procesos de aprendizaje a los perfiles, ocupaciones e itinerarios vitales de los alumnos. Los cursos y las pruebas se diseñan con elementos comunes, pero también con una orientación específica a estas rutas vitales (entorno laboral, voluntariado, negocios, familia y cuidados, etc.). No obstante, esta diversificación parece difícil de lograr en centros urbanos pequeños o en el medio rural.
- Otra tendencia apunta a que los cursos estén en sinergia, en la mayor medida posible, con otras medidas de integración complementarias o con espacios de integración real (pro-

gramas combinados con estancias en centros de trabajo u organizaciones voluntarias, programas dirigidos a padres de familia dentro de los centros educativos de los hijos, programas de *coaching* lingüístico y social, etc.).

- La evaluación del nivel inicial de los candidatos para una adecuada asignación al curso que mejor se adapte a sus necesidades es uno de los aspectos que se considera fundamental y se pretende mejorar.
- Existe la preocupación de que los cursos se orienten demasiado al objetivo de superar las pruebas pero que no aseguren la sostenibilidad de los aprendizajes.
- Involucrar a ciertas categorías de los grupos diana sigue siendo un reto para los tres sistemas. En Holanda y en Alemania se han logrado avances en cuanto a la participación en los cursos de mujeres inmigrantes procedentes de Turquía y Marruecos que no solían acudir a este tipo de actividades con anterioridad.
- Desde el punto de vista económico, los ejemplos de los tres países demuestran que se trata de políticas que exigen un esfuerzo financiero considerable. Inglaterra, donde existe una trayectoria ligeramente más larga que en los otros dos países, vio como los costes aumentaban progresivamente año tras año, lo que provocó que se restringiera la gratuidad de los cursos.
- Ligado al punto anterior, la idea desde un inicio en Holanda y en Alemania era que los inmigrantes se hiciesen cargo de una parte de los costes, sin embargo se ha constatado en la práctica que esta exigencia produce un efecto disuasorio en algunos grupos, lo que está obligando a buscar nuevos incentivos como el reembolso total o parcial de las contribuciones de los alumnos si superan las pruebas en unos tiempos marcados, o el aumento de ayudas para transporte y guardería con objeto de facilitar la asistencia.



## APÉNDICE 1. ACRÓNIMOS

BAMF	Oficina Federal de Migración y Refugio (Alemania) <i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i>
DIUS	Ministerio de Universidades, Innovación y Competencias (Reino Unido) <i>Department of Innovation, Universities and Skills</i>
ESOL	Inglés para hablantes de otras lenguas (con lengua materna distinta del inglés) <i>English for Speakers of Other Languages</i>
IB Groep	Grupo de Información y Gestión (Holanda) <i>Informatie Beheer Groep</i>
LSC	Consejo para el Aprendizaje y Competencias (Reino Unido) <i>Learning and Skills Council</i>
MCE	Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas
NIACE	Instituto Nacional de Educación Continua para Adultos <i>National Institute for Adult Continuous Education</i>
NRDC	Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para la Educación de Adultos (Reino Unido) <i>National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy</i>
OFSTED	Oficina de Estándares Educativos (Reino Unido) <i>Office For Standards in Education</i>
PBC	Principios Básicos Comunes (para una política de integración de los inmigrantes en la UE)
ROC	Centro Regional de Formación (Holanda) <i>Regionale Opleidingen Centrum</i>
UE	Unión Europea



## APÉNDICE 2. PERSONAS ENTREVISTADAS

### Holanda

Eva Mercks, VROM, Dirección General de Vivienda, Comunidades e Integración.

Debbie van Haastrecht, VROM, Dirección General de Vivienda, Comunidades e Integración.

Pauline Coppes, IB Groep, asesora en temas de Integración.

Fedor Heida, Asociación de Municipios.

Norbert Bussink, Ayuntamiento de Amsterdam, Consejero Técnico en Educación e Integración.

Bregje Kaars, Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs Anderstaligen.

Katherine Kirk, Investigadora.

### Reino Unido

Joanne Mylrea, LSC, Agencia gubernamental de aprendizaje y habilidades (Learning and Skills Council, Senior Policy Manager, Employee Development Team, Adult Learning, Skills and Employment Group).

Louise Robinson, DIUS, Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias (Directorate Department for Universities, Innovation and Skills, Team Leader, English for Speakers of Other Languages Learning, Quality and Systems).

Helen Casey, NRDC, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo para la Alfabetización de Adultos (National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy, Executive Director).

Alastair Pearson, OFSTED, Oficina para la estandarización de la educación (Office For Standards in Education, Children's Service and Skills, Inspector).

Chris Taylor, NIACE, Instituto Nacional para Educación Continua de Adultos (National Institute of Adult Continuing Education).

Anne McKeown, NATECLA, Asociación Nacional de Enseñanza del Inglés y otra Lenguas a Adultos (National Association for Teaching English and Other Community Languages to Adults, Co-chair).

Helen Sunderland, LLU+, consultora nacional y centro de desarrollo profesional adscrito a la Universidad de South Bank en Londres (Head of ESOL Assistant Director).

## **Alemania**

Uta Saumbeyer-Meyer, BAMF, Jefa de Subdivisión «Educación Lingüística, Cursos de Integración, Tests, Cuestiones Financieras».

Sr. Schatzler, BAMF, Dirección 3, Sección 320 Dirección Técnica de los Cursos de Integración.

Thomas Laumpwald, BAMF, Dirección 3, Sección 321, Aspectos Fundamentales de Educación Lingüística, Concepción de los Cursos, Cualificación de los Profesores.

Sr. Hahr, BAMF, Dirección 3 Integración, Sección 322 Procedimiento de Admisión y Registro de Profesores.

Dr. Haug, BAMF, Dirección 2, Sección 222, Investigación sobre Migraciones e Integración.

Dr. Rother, BAMF, Dirección 2, Sección 222, Investigación sobre Migraciones e Integración.

Vicente Riesgo, Director de la Academia Española de Formación (entidad proveedora de cursos).

Uta Schneider, Profesora de cursos de integración.

PARTE II

**Conclusiones del Seminario de  
Políticas de Integración Lingüística  
y Cursos de Lengua para  
Inmigrantes**

---



## INTRODUCCIÓN

El día 18 de noviembre de 2008 se celebró en Madrid, en la sede de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, el Seminario sobre Políticas de Integración Lingüística y Cursos de Lengua para Inmigrantes, organizado en el marco del convenio suscrito entre la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por una parte, y la Fundación Luis Vives, la Universidad de Alcalá de Henares y la Fundación General de la UNED por otra para la realización del «Programa de Enseñanza de Español a Inmigrantes 2008».

El seminario fue organizado conjuntamente entre la Fundación Luis Vives y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes con un doble objetivo: en primer lugar, presentar los resultados del estudio comparado de políticas de integración lingüística realizado en el marco del citado convenio, así como contrastar y validar dichos resultados con expertos de los tres países analizados que asistieron al seminario; en segundo lugar, proporcionar un espacio de debate entre expertos españoles y europeos sobre las necesidades y las posibilidades que existen en España de cara a avanzar en una política de enseñanza del español a inmigrantes.

El seminario contó con la participación de representantes de órganos encargados de estas políticas en Holanda, Alemania e Inglaterra, representantes de los ministerios españoles de Educación, Política Social y Deporte y de Trabajo e Inmigración, así como de representantes de diversas entidades españolas que llevan a cabo actualmente actividades de enseñanza de la lengua a inmigrantes.

Los asistentes extranjeros contribuyeron al debate a partir de su experiencia y de las lecciones aprendidas en sus países durante los últimos años. Los contenidos que se recogen en este informe se refieren, principalmente, a las preocupaciones y opiniones acerca de la situación y retos de futuro del caso español, ya que los modelos de Alemania, Holanda e Inglaterra han quedado suficientemente descritos en el documento que recoge los resultados del estudio comparado.

Las sesiones de trabajo se desarrollaron, de acuerdo al sentir generalizado expresado por los asistentes, en un clima muy participativo y constructivo.



## PRINCIPALES APORTACIONES Y DEBATES

En su intervención de apertura, la Directora General de Integración de los Inmigrantes, Estrella Rodríguez, destacó la importancia del aprendizaje de la lengua del país de acogida para la integración de los inmigrantes y para la igualdad de oportunidades. Asimismo, señaló el interés de compartir experiencias y buenas prácticas entre países, y la voluntad de la Unión Europea de promover el acercamiento entre los diferentes sistemas que actualmente existen en su seno.

Tras la apertura del seminario, el programa se desarrolló de acuerdo a lo previsto: en primer lugar se presentaron las principales conclusiones del estudio comparado para, posteriormente, dar paso a cuatro sesiones de debate que fueron moderadas por el Director de la Fundación Luis Vives, José Manuel Fresno.

Las principales aportaciones y conclusiones surgidas de los debates se resumen a continuación en cuatro apartados:

- Políticas y enfoques.
- Estándares, métodos y calidad.
- Liderazgo y gestión del sistema.
- Conclusión y clausura.

### **Políticas y enfoques**

- Los representantes de los tres países invitados destacaron algunos aspectos que han mejorado notablemente en los últimos años con la adopción de sistemas más regulados y más centralizados en su gestión. Entre ellos, algunas cuestiones ya reflejadas en el estudio comparado: en la actualidad, hay una mayor oferta de cursos y una mayor cobertura de la población objetivo, una mayor financiación garantizada, una mejor adaptación a los niveles educativos y a las circunstancias particulares de los alumnos, estándares claramente definidos, mayor cualificación de los profesores, y sistemas de seguimiento y evaluación que permiten conocer los resultados y el impacto de los cursos.

- Los participantes españoles señalaron, en numerosas ocasiones durante la jornada, la necesidad que existe en España de avanzar con respecto a algunos de estos elementos con objeto de asegurar una mayor calidad y consistencia de las diversas prácticas que se están llevando a cabo que, se consideró, acusan demasiada dispersión y ausencia de estándares compartidos.
- Un asunto que se abordó desde el principio fue el de si la enseñanza de la lengua debe ser considerada como un derecho (que el Estado, por tanto, debería garantizar) o como una obligación o responsabilidad del inmigrante. La mayoría de las opiniones manifestadas a este respecto apuntaron a que debería ser un derecho, aunque igualmente se destacó que la responsabilidad no tiene por qué recaer únicamente en una de las partes; los poderes públicos deben asumir un papel de promoción de los elementos más importantes para la integración de la persona inmigrada, entre los que el aprendizaje de la lengua ocupa un lugar central; pero también se debe estimular que los inmigrantes se hagan cargo de sus propias necesidades de aprendizaje.
- Ligado al punto anterior, se discutió si la enseñanza debe ser gratuita o si es conveniente que los inmigrantes contribuyan económicamente a su formación. Algunos expertos españoles manifestaron posiciones favorables a una oferta gratuita garantizada por el Estado, mientras que otros destacaron, a partir de su propia experiencia, los efectos positivos de que los alumnos contribuyan a los costes de su formación, aunque sea con una cantidad simbólica. Una de las intervenciones razonó la plena compatibilidad entre la consideración de la enseñanza de la lengua como un derecho y la posibilidad de que los servicios de enseñanza puedan suponer un coste para el alumno: que un servicio esté ligado a un derecho no conlleva automáticamente la exigencia de su gratuidad, sino una acción de promoción por parte de los poderes públicos para que el derecho pueda ser ejercido en las mejores condiciones.
- El debate abordó algunos aspectos de los sistemas de otros países que se consideran controvertidos, en especial la impartición de formación lingüística junto con aspectos de cultura y valores de la sociedad de acogida, y la obligatoriedad para los inmigrantes de asistir a cursos o de pasar pruebas y test. Algunos participantes españoles manifestaron que la enseñanza de la lengua debería estar dissociada de la formación en cultura y costumbres del país de acogida; otros, en cambio, señalaron que combinar la enseñanza de la lengua con algunos componentes informativos sobre la realidad y las costumbres de la sociedad receptora es interesante y útil, especialmente en los casos de los recién llegados.
- En cuanto a la obligatoriedad de la asistencia a cursos o de superación pruebas de lengua y cultura, participantes de otros países reconocieron que el elemento coercitivo ha puesto a veces en riesgo la reputación de las políticas de enseñanza de la lengua dado que se ha podido interpretar como un mensaje negativo en el sentido de que los inmigrantes no quieren integrarse y que, por ello, es necesario imponerles la obligación y establecer sanciones. Como fórmula alternativa que ha dado buenos resultados en otros países se destacó la de los «contratos de aprendizaje», que no parten de una obligación sino de un compromiso de aprovechamiento una vez que el inmigrante comienza voluntariamente el proceso.

## **Estándares, métodos y calidad**

- En los últimos años ha cambiado mucho la situación en España y se constata la existencia de muchos más medios y recursos que hace dos décadas, pero se subraya la falta de criterios unificadores. La realidad de la enseñanza del español a inmigrantes presenta riqueza y variedad de iniciativas valiosas, pero existe un amplio consenso en que hay que tender a una mayor estandarización.
- Es necesario establecer un plan curricular cuyos niveles deberían estar basados o asociados a los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa.
- Preguntados por los elementos que favorecen el éxito de los cursos, los asistentes señalaron los siguientes: horarios adaptados, calidad de los materiales, adecuación de los espacios, profesorado competente y motivador, y adaptación de los contenidos para conseguir avances inmediatos en el entorno habitual de desenvolvimiento del alumno. Asimismo, los participantes que representaban a organizaciones sociales resaltaron el valor de la acogida y de los servicios de orientación que proporcionan junto con las clases de lengua.
- Para elevar el nivel general de estas enseñanzas en España habría que hacer un trabajo de mejora en cuanto a la dignificación de los espacios, la competencia del profesorado, la calidad de los materiales que se utilizan y la adaptación a las circunstancias individuales de los alumnos.
- La profesionalización del profesorado ha sido una cuestión clave en otros países de cara a elevar la calidad de los cursos. Todos los participantes manifestaron la necesidad de que el profesorado acceda a cursos específicos que refuercen sus habilidades en educación de adultos, en enseñanza de una segunda lengua, así como en alguna capacitación adicional relacionada con el colectivo con el que han de trabajar (ej. competencia intercultural, gestión de la diversidad).
- Se constató que muchos de los profesores que están impartiendo estos cursos en España trabajan en entidades sociales que cuentan con escasos medios para proporcionar formación a sus profesores. Un representante del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte recordó que hay subvenciones disponibles para la formación del profesorado y que el aumento de la demanda haría posible un incremento en la asignación de recursos.
- Otro momento del debate se centró en los materiales pedagógicos. Los invitados de otros países señalaron la importancia de los mismos, aunque reconocieron que, por buenos que sean, siempre hay un trabajo de adaptación que hacer en el aula en función de las circunstancias de los alumnos. Quedó patente, a la vista de las intervenciones de los españoles, que el nivel medio de los materiales que se utilizan en España debería mejorar y converger hacia unos estándares a través de algún sistema de homologación. Se constata que hay algunas organizaciones que han desarrollado muy buenos materiales, pero muchas otras que utilizan materiales precarios.

- Que los cursos proporcionen acceso a un diploma es un aspecto esencial desde varias perspectivas: en primer lugar, es algo que la experiencia ha demostrado que resulta motivador para los estudiantes; en segundo lugar, es importante que la formación que se imparta tenga reconocimiento oficial; por último, es fundamental que las certificaciones tengan un reconocimiento que les confiera utilidad para acceder a otras oportunidades (ej. laborales, académicas).
- En el contexto español en el que la mayoría de los inmigrantes debe combinar el aprendizaje de la lengua con una ocupación laboral, se destacó la importancia de la adaptación de los horarios, especialmente durante los fines de semana, para hacer posible una asistencia regular.
- Aun reconociendo las lagunas existentes y la necesidad de dar un salto cualitativo, algunas intervenciones apuntaron a utilizar lo que ya existe y, en este sentido, varios participantes hicieron referencia al currículo del Instituto Cervantes para asociarlo o adaptarlo a la enseñanza de la lengua a inmigrantes.
- Con respecto al equilibrio deseable entre regulación y flexibilidad, prácticamente todos los participantes señalaron la necesidad de avanzar hacia unas pautas comunes más consistentes de las que actualmente existen en España, aun siendo conscientes de que un cierto margen para la adaptación a las necesidades y circunstancias de los alumnos siempre será necesario.
- Otro de los aspectos que se subrayó como una debilidad de la situación en España fue la falta de control sobre las entidades que están impartiendo este tipo de formación. Se vio conveniente que se comience a hacer un seguimiento más estricto de lo que se hace y de cómo se hace, así como que se articule algún sistema de acreditación de las entidades proveedoras de formación.

### **Liderazgo y gestión del sistema**

- Los participantes españoles indicaron la fragmentación existente en nuestro país como un factor que impide la rentabilización de los recursos. Se reclamó un liderazgo más firme de la Administración Central con respecto a los siguientes aspectos: el currículo, la formación de profesores, las orientaciones metodológicas, y la acreditación de las enseñanzas.
- Se apuntó a la responsabilidad que deberían asumir y desarrollar, en el nivel central de gobierno, principalmente el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Se subrayó, asimismo, la importancia de otros niveles de gobierno en la implementación del sistema. Hace falta una mayor coordinación a nivel estatal y la articulación de una política consensuada con las Comunidades Autónomas. El nivel local es también esencial, ya que es en la ciudad donde la integración del inmigrante tiene lugar.

- Es necesario que las entidades que desarrollan cursos tengan más contacto entre ellas y se señaló, igualmente, la importancia de la participación de los colectivos a los que van dirigidos los cursos en el diseño de las políticas. Por último, de cara a rentabilizar mejor los recursos existentes, habría que explorar también el papel que pueden jugar otros actores clave en el proceso de integración (ej. empresarios, INEM, etc.).

## **Conclusión y clausura**

En una última ronda de intervenciones los participantes manifestaron sus principales conclusiones después de la jornada de trabajo. La mayoría de los temas abordados volvieron a centrarse en aspectos que ya se habían tratado a lo largo del día y que se han resumido en los apartados precedentes de este informe.

La participación de expertos de otros países ilustró la manera en que la enseñanza de la lengua del país de acogida se ha convertido en un tema clave de las políticas de integración de los inmigrantes. El debate con expertos españoles puso de relieve algunas de las diferencias existentes entre la realidad española en materia de migración con respecto a la situación en los países que fueron objeto del estudio comparado: España es un país con una población inmigrada recientemente y un porcentaje importante tiene el castellano como lengua materna. A pesar de ello en España también existe el problema del aprendizaje de la lengua con sus propias características y hay que avanzar en el establecimiento de un marco de políticas más sólido en cuanto a promoción, estándares, currículo, orientaciones, formación de profesores, materiales, control y seguimiento.

Junto a todas las lagunas que se pusieron de manifiesto, se subrayó la existencia de experiencias de gran valor que deberían ser aprovechadas para tomar impulso y construir un sistema más sólido. Se advierte un problema de rentabilización de los recursos, en buena medida debido a la falta de coordinación entre ellos.

Todos los participantes valoraron muy positivamente la celebración del seminario, la oportunidad de extraer enseñanzas de la experiencia de otros países y, sobre todo, la posibilidad que se había brindado de intercambiar ideas y preocupaciones con otras personas del sector. La sensación generalizada era de que este es un buen momento para avanzar en el tema y que se debe continuar en la línea de construir redes de profesionales. La jornada de trabajo se cerró con la expectativa de que se producirán nuevas convocatorias de encuentros.



## APÉNDICE 1. PROGRAMA DEL SEMINARIO

- 10:00 Apertura y presentación del plan de trabajo  
*Estrella Rodríguez, Directora General de Integración de los Inmigrantes*  
*José Manuel Fresno, Director de la Fundación Luis Vives*
- 10:30 Presentación de las principales conclusiones del estudio comparado y de las cuestiones clave para la discusión  
*Fernando Villarreal*
- 11:00 *Pausa café.*
- 11:15 Sesión I: Políticas, enfoques y modelos en la enseñanza de la lengua del país de acogida  
*Cuestiones para la discusión:*
- Su país contaba con programas para la enseñanza de la lengua antes de la entrada en vigor de la política comprensiva recientemente adoptada. ¿Qué aspectos principales han mejorado con la entrada en vigor del nuevo sistema?
  - El aprendizaje de la lengua ¿Hasta qué punto es responsabilidad del Estado o del inmigrante? ¿Un derecho o una obligación? Desde esta perspectiva, ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de la gratuidad de los cursos o de la exigencia de una contribución por parte del alumno?
  - De acuerdo a su experiencia ¿Qué aspectos es conveniente que estén regulados y qué margen hay que dejar a la flexibilidad de cara a estimular la innovación metodológica, la adaptación a situaciones individuales, etc.?
- Reino Unido:* Anne McKeown (NATECLA)/Helen Sunderland (LLU+)  
*Países Bajos:* Eva Merks y Debbie van Haastrecht (VROM)  
*Alemania:* Carola Cichos, BAMF  
*Moderador:* José Manuel Fresno

12:30 Sesión II: Enfoques metodológicos y de contenidos

*Cuestiones clave para la discusión:*

- ¿Cuáles son los aspectos de la metodología de los cursos que inciden en un mayor éxito? (ej. tamaño de los grupos, homogeneidad de los grupos, itinerarios específicos, programas mixtos, formación fuera del aula, coach, etc.)
- La evaluación del nivel inicial del candidato es un aspecto importante en los tres países estudiados. ¿Cuáles son los aspectos más importantes que se deben evaluar y cuáles son los métodos?
- ¿Cuál es la cualificación idónea de los profesores de estos cursos? ¿Qué tipo de formación se está utilizando para capacitarlos y cómo está funcionando?
- ¿Qué ventajas y otros efectos ha tenido la introducción de test y exámenes obligatorios con respecto a etapas anteriores?

*Reino Unido:* Anne McKeown (NATECLA)/Helen Sunderland (LLU+)

*Países Bajos:* Fedor Heida (VNG)

*Alemania:* Carola Cichos, BAMF

*Moderador:* José Manuel Fresno

14:00 *Comida.*

15:00 Sesión III: Implementación, administración y gestión del sistema

*Cuestiones para la discusión:*

- De acuerdo a las lecciones adquiridas a lo largo de la trayectoria pasada y de acuerdo al modelo que ha adoptado cada país,
  - ¿qué competencias es conveniente que estén centralizadas?,
  - ¿qué competencias/servicios es imprescindible que estén lo más cerca posible de los beneficiarios (vía red desconcentrada de oficinas, o niveles inferiores de gobierno)?
  - ¿qué servicios es interesante que estén contratadas fuera de la administración?
- ¿Con qué organismos/entidades (externos al mecanismo de implementación propio) es importante coordinar estas políticas para conseguir mejores resultados?
- ¿Qué tipo de entidades proveedores de cursos ofrecen mejores resultados? ¿Qué elementos positivos aporta cada tipo de proveedor?

*Reino Unido:* Anne McKeown (NATECLA)/Helen Sunderland (LLU+)

*Holanda:* Pauline Coppes (IB-Groep)/Eva Merks/Debbie van Haastrecht (VROM)

*Alemania:* Carola Cichos, BAMF

*Moderador:* José Manuel Fresno

16:15 *Pausa.*

16:30 Sesión IV: Resultados, eficacia e impactos de los cursos

*Cuestiones para la discusión:*

- ¿A la luz de las evaluaciones y el seguimiento, qué está funcionando mejor y qué puede mejorar en el futuro?
- ¿Qué elementos son más importantes para llegar a los alumnos más difíciles de motivar?
- ¿Cuál es la evaluación sobre la utilidad de los cursos de orientación/ciudadanía?
- 3 cuestiones clave para una buena política de enseñanza de la lengua.

*Moderador:* José Manuel Fresno

17:45 Conclusiones y clausura.

18:00 Fin de la jornada.



## APÉNDICE 2. LISTA DE PARTICIPANTES

ACCEM	Llorente Puerta	M <sup>a</sup> Jesús
Asociación Colectivo La Calle	Ramírez	Bernabé
Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes ASTI	Certera	Aurora
Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes ASTI	Cabral	Trinidad
Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España - ATIME	Touksine	Khalid
Asociación Socio-cultural IBN Batuta ASCIB	Folk	Ana
Association of Netherlands Municipalities (Países Bajos)	Heida	Fedor
BAMF (Alemania)	Cichos	Carola
CEPAIM	Gamero López	Carolina
Coordinadora Estatal de Plataformas Sociales Salesianas - CEPSS	Gómez	M <sup>a</sup> Victoria
Cruz Roja Española	Collado García	Jesús
DGII	Díaz Domínguez	Nieves
DGII	Aycart Andrés	Juan
DGII	Rodríguez Pardo	Estrella
DGII	Gil Leal	Miguel Ángel
Entreculturas	Cabra de Luna	M <sup>a</sup> Trinidad
Federación Española de Municipios y Provincias	Peñarada	Fernando

Fundación Luis Vives	Fresno García	José Manuel
Fundación Luis Vives	Chahin Martin	Alia
IB-Groep (Países Bajos)	Coppes	Pauline
Instituto Cervantes - Centro de Formación de Profesores	Gonzales	Marisa
Instituto Superior de Formación del Profesorado	Hérmendez Montoro	Luis
Instituto Superior de Formación del Profesorado	Domínguez Arija	Elena
Investigador español	Villarreal	Fernando
Investigadora holandesa	Kirk	Katherine
La Rueda Asociación Social y Cultural	Lafuente Laín	M <sup>a</sup> Carmen
Liga Española de la Educación y la Cultura Popular - LEECP	Gómez Vilaseca	Nieves
Liga Española de la Educación y la Cultura Popular - LEECP	López	Begoña
LLU+ (Reino Unido)	Sunderland	Helen
MEPSYD - ISFRRP	Hernández Montoro	Luis
MEPSYD - ISFRRP	Domínguez Arija	Elena
Ministry of Housing, Communities and Integration (Países Bajos)	Van Haastrecht	Debbie
Ministry of Housing, Communities and Integration (Países Bajos)	Mercks	Eva
National Association for Teaching English and Other Community Languages to Adults (Reino Unido)	McKeown	Anne
Segundas Lenguas e Inmigración	Villalba	Félix
UNED	Marrero	Victoria
Universidad de Alcalá	Rodríguez Cabrero	Gregorio
Universidad de Alcalá	Calvo	Miriam
Universidad Europea de Madrid	Rico	Celia
ZBN - Batuta	Folch Bartoli	Anna

PARTE III

# Propuestas de futuro en España

José Manuel Fresno

---



## RETOS Y PROPUESTAS DE FUTURO PARA EL CASO DE ESPAÑA

Presentamos a modo de conclusiones unas reflexiones finales, extraídas del estudio comparado que se ha hecho en los tres países así como de los debates del seminario internacional celebrado. No se trata de propuestas operativas, sino más bien sugerencias y pistas que puedan ayudar a construir, en el caso español, una política más activa en la materia que nos ocupa.

1. La cuestión del aprendizaje de la lengua del país de acogida es un tema de capital importancia en las políticas migratorias y de integración de los inmigrantes en el conjunto de la Unión Europea. Varios textos de la UE desde 2003 así lo atestiguan. Muchos estudios demuestran que hay una estrecha correlación entre dominio de la lengua y nivel de integración de las personas, dado que el aprendizaje de la lengua es básico para el acceso al empleo, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la interacción social, etc. Asimismo, algunos países están convergiendo en requerir un cierto dominio de la lengua para el acceso a la nacionalidad, para la obtención de permisos de residencia permanente o incluso para la entrada en el país vía reagrupamiento familiar. En el caso español, esta cuestión no ha tenido la importancia que se merece en las políticas de integración de los inmigrantes por múltiples causas: la experiencia inmigratoria reciente, el alto porcentaje de inmigrantes cuya lengua materna es el español o de raíz latina, el contexto de mercado de trabajo expansivo en años pasados, etc. Es evidente que es un tema que deberá ocupar un lugar prioritario en un nuevo contexto de escasez de mercado de trabajo y de mayor madurez y profundización de las políticas migratorias.
2. Los tres países estudiados han desarrollado nuevos marcos normativos y políticas de Estado que regulan y promueven aspectos relativos a los flujos migratorios y a la integración de los inmigrantes. En los tres casos, estas normas formulan de diferentes maneras el requisito del conocimiento de la lengua para acceder a la naturalización o para obtener el permiso de residencia permanente; por otra parte, bien dentro de las propias leyes o bien en el marco de planes o estrategias políticas asociadas, se recogen medidas de promoción para el aprendizaje de la lengua, condiciones de acceso, procedimientos,

estándares y el requisito de obligatoriedad, para algunas categorías de inmigrantes que deseen establecerse en el país de forma permanente, de someterse a pruebas de idioma y de conocimiento del entorno del país receptor. Esta parece ser una tendencia en buena parte de los países europeos, lo que nos lleva a afirmar que a medio plazo España también deberá tener una política en este sentido, que se traduzca en medidas concretas en los planes de integración y en los correspondientes desarrollos normativos. Cabe sugerir aquí que la conveniencia de articular una política coherente en la materia es aún más importante si se tiene en cuenta que buena parte de las políticas y medidas de integración forman parte de las competencias de las comunidades autónomas, por lo que será más complejo establecerla.

3. Definir una política activa en materia de enseñanza de la lengua a los inmigrantes pasa por tratar una serie de cuestiones clave que, desde el punto de vista de los principios y enfoques, actualmente no están suficientemente resueltas. Se ha visto que estas cuestiones, en mayor o menor medida, dependiendo de las circunstancias, se han planteado y resuelto de distintas formas en los países estudiados. Resaltamos algunas de ellas sobre la base de lo expuesto en el informe:
  - La cuestión de si el aprendizaje de la lengua para los inmigrantes en España ha de plantearse como un derecho, como una obligación, como un compromiso por parte de los mismos o como condicionante para la adquisición de otros derechos, etc.
  - Por otra parte, el espinoso asunto siempre controvertido ante cualquier política y medida normativa en este asunto: clarificar de qué lengua oficial española estamos hablando por la existencia de cuatro idiomas oficiales, pero también por la asimetría de cada una de ellas en sus respectivos territorios.
  - En tercer lugar, la necesaria clarificación sobre si es necesario en esta materia tener una única política para el conjunto del Estado o es conveniente tener distintas políticas en función de territorios. O dicho en términos de política armonizada (nacional-territorial), es decir, hasta dónde deben de llegar las competencias de la administración central en esta materia y hasta dónde las autonómicas, y dada la diversidad lingüística parcial, si el nivel de centralización-descentralización debe de ser el mismo en todos los territorios.
  - En cuarto lugar y derivado de los anteriores, se plantea la cuestión de las competencias en la gestión en una doble dimensión. Las cuatro funciones básicas de una política (planificación, regulación, implementación, evaluación): ¿debería ser una gestión preferentemente centralizada o preferentemente descentralizada? Y, en su caso, ¿de qué nivel de descentralización estamos hablando: del autonómico o también del municipal? ¿Quiénes deberían ser los proveedores de los servicios (públicos, privados lucrativos, privado no lucrativos o todos ellos) y bajo qué condiciones?
  - El modo en que se resuelvan las cuestiones anteriores determinará también la solución al quinto problema que es el de la financiación del sistema, no solamente desde la perspectiva de qué nivel administrativo es el que ha de financiar el mismo, sino también de si ha de ser gratuito para los beneficiarios, tarifado o una mezcla de la gama de opciones existentes entre estas dos alternativas extremas.

4. Sea cual sea la política que se adopte en esta materia, la investigación realizada y los debates del seminario inciden en que hay una serie de cuestiones que deberían formar parte esencial de la política institucional y que son claves a la hora de obtener impacto y eficiencia; sin estos tendremos una enseñanza devaluada y un aprendizaje de segundo nivel. Destacamos a continuación algunos de los fundamentales:
  - Se deberían establecer niveles educativos (con sus correspondientes contenidos) equiparados al Marco Europeo de Referencia. Esto implica un currículo educativo básico común.
  - El sistema debería contar con unos estándares de reconocimiento y acreditación adecuados de tal manera que los títulos y certificados emitidos a los alumnos tengan validez oficial.
  - La cualificación, acreditación y formación del profesorado debería ser adecuada y suficiente y contar con los reconocimientos oportunos.
  - Las instalaciones y equipamiento donde se imparta la formación deberían cumplir con unos requisitos básicos poder entrar en el sistema.
  - Las organizaciones que estén impartiendo estas enseñanzas, o se planteen hacerlo, sería deseable que contaran con instancias a las que poder acudir para obtener orientaciones técnicas.
  - El sistema debería contar con la financiación suficiente y con instrumentos de seguimiento que garanticen la calidad de la enseñanza.
5. Es muy importante destacar que a pesar de que España no tenga un sistema suficientemente articulado y estructurado en este campo, existen, tal como ha mostrado el estudio desarrollado en el marco de este convenio, una multitud de experiencias gestionadas tanto por administraciones públicas y universidades como por ONG que cuentan con un conocimiento y una experiencia muy relevante y están obteniendo resultados muy enriquecedores con los grupos con los que trabajan. Sin embargo, sucede que estas iniciativas, en buena medida financiadas por las administraciones públicas, se desarrollan de modo individualizado, no están coordinadas unas con otras, no cuentan con los reconocimientos oficiales necesarios y no están integradas en un sistema común. Esto no permite rentabilizar los recursos, los esfuerzos y el *know-how* en aspectos tan claves como la elaboración y edición de materiales. Por tanto, cualquier sistema que se ponga en marcha debería tener en cuenta esta realidad y debería estar orientado a articular, coordinar y cualificar, puesto que es el activo fundamental con el que se cuenta. Además conviene recordar que las experiencias de otros países hacen una llamada de atención a los riesgos de una excesiva burocratización en un tema en el que necesariamente la adaptación a cada realidad local, a las peculiaridades de los beneficiarios del mismo etc. es esencial para que tenga éxito.
6. Entre la opción deseable, es decir, que exista una política estructurada, articulada y suficientemente dotada, y la situación actual, de excesivo desconocimiento, falta de coordi-

nación, ausencia de regulación, etc., es posible emprender a corto plazo una serie de medidas que no necesariamente implican un incremento de recursos económicos y que pueden conducir a articular de modo más coherente las políticas de enseñanza de la segunda lengua. Sugerimos a continuación algunas de ellas pensadas únicamente desde la perspectiva de lo que se puede hacer desde la administración central y en concreto desde la Dirección General de Integración de los Inmigrantes:

- Sería conveniente que tanto en las distintas convocatorias que la Dirección General tiene tanto para ONG, como en los convenios que firma con entidades públicas y municipios (dado que además en muchos ellos ya se utilizan partidas económicas para esta actividad) se diferenciase las acciones de enseñanza de la lengua como proyectos independientes y se exigiese un sistema de justificación uniforme. Esto permitiría conocer, al menos en los proyectos que financia el Ministerio, aspectos básicos tales como: cuantos proyectos se hacen, número de alumnos, nacionalidad, métodos que se utilizan, niveles de éxito, cualificación del profesorado, dotaciones, etc.
- Se recomienda que la Dirección General haga un esfuerzo por establecer algún tipo de coordinación, acompañamiento, seguimiento y apoyo orientado a los proyectos que desde se financian desde su servicio en este ámbito. Entre ellos sugerimos:
  - Elaborar un documento de orientaciones básicas sobre cómo deberían planearse estos proyectos, incluyendo aspectos tanto de contenido como metodológicos y de proceso.
  - Facilitar materiales y recursos estándar para la impartición de estos cursos.
  - Mantener reuniones conjuntas de coordinación entre las entidades que los llevan a cabo.
  - Establecer sistemas de informes comunes.
  - Facilitar el intercambio de experiencias, contenidos, etc.
  - Expedir certificados oficiales a las personas que asisten a los cursos, si no es posible contar con acreditaciones oficiales.
- Poner en marcha cursos de formación del profesorado, avanzando hacia un sistema de acreditaciones y reconocimientos especializados de postgrado.
- Promover proyectos o experiencia piloto que desarrollen métodos o enfoques innovadores de la enseñanza de la lengua tales como: enseñanza de la lengua en el puesto de trabajo, enseñanza de la lengua vinculada a actividades de ocio juvenil, promoción de iniciativas de voluntariado para la captación y seguimiento de alumnos, cursos especializados con mujeres que encuentran dificultades particulares (ej. mujeres musulmanas), cursos en escuelas de padres impartidos en colegios donde van sus hijos, etc.
- Por último, se considera importante fomentar una red de trabajo orientada a compartir aprendizajes y experiencias entre distintas entidades y personas que operan en este campo financiados en total o en parte por el Ministerio, teniendo en cuenta la importancia de interconectarse con las iniciativas locales.