

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

© 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
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

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

PARTE II

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

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 61 |
| PRINCIPALES APORTACIONES Y DEBATES | 63 |
| APÉNDICE 1: Programa del seminario | 69 |
| APÉNDICE 2: Lista de participantes | 73 |

PARTE III

PROPUESTAS DE FUTURO EN ESPAÑA

José Manuel Fresno

| | |
|--|----|
| RETOS Y PROPUESTAS DE FUTURO PARA EL CASO DE ESPAÑA | 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»¹.

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»².

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»³.

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-

¹ 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.

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

³ 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»⁴.

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 ajuste⁵.

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;

⁴ 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.

⁵ 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 turco⁶.

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 origen⁷. 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-

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

⁷ 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 compartidos⁸.

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 alemana⁹.

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

⁸ 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.

⁹ 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 integración¹⁰.

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,

¹⁰ *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.

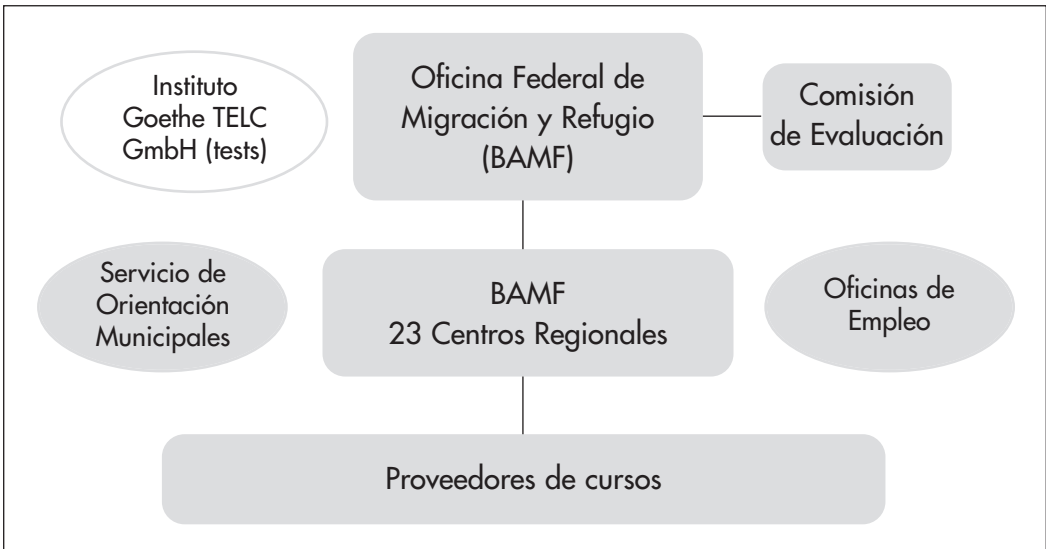


Figura 1. Mecanismo institucional de los Cursos de Integración

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 situación¹¹. 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»¹².

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;

¹¹ *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>.

¹² 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 | % |
|---|--------|--------|
| Cursos de integración estándar | 6.059 | 71,90% |
| Cursos de integración con componente de alfabetización | 1.393 | 16,50% |
| Cursos de integración para padres y mujeres | 876 | 10,40% |
| Cursos de integración para jóvenes | 82 | 1,00% |
| Cursos de apoyo | 17 | 0,20% |
| Cursos intensivos | 1 | 0,01% |
| Total | 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

| | |
|--|----------------|
| Alumnos invitados/admitidos a participar en los cursos | 141.591 |
| Participantes en los cursos | 116.834 |
| Nuevos alumnos | 114.365 |
| Alumnos que terminaron el curso durante el año | 67.052 |
| Alumnos que han realizaron el examen final durante el año | 43.853 |
| Alumnos que aprobaron el examen | 29.544 |
| Cursos en marcha | 8.992 |
| Cursos comenzados en 2007 | 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 origen¹³. Es importante destacar que un 67,9%

¹³ *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 alemana¹⁴. 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:

¹⁴ 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 asilo¹⁵. Según los datos de 2001, 4,9 millones de personas que vivían en el Reino Unido habían nacido en el extranjero¹⁶. 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»¹⁷.

¹⁵ 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>

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

¹⁷ 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 comunidades¹⁸. 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 étnico¹⁹.

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 cifra²⁰. Un segundo informe de 2000 ponía de relieve el escaso nivel de conocimiento de la lengua inglesa por parte de un gran número extranjeros²¹. 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-

¹⁸ 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*.

¹⁹ 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.

²⁰ *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/>

²¹ *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 local²². 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»²³. 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*²⁴,

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

²³ *Focusing English for Speakers of Other Languages (ESOL) on Community Cohesion*, Department for Innovation, Universities & Skills, January 2008. www.esolconsultation.org.uk

²⁴ 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)²⁵.

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

²⁵ *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.

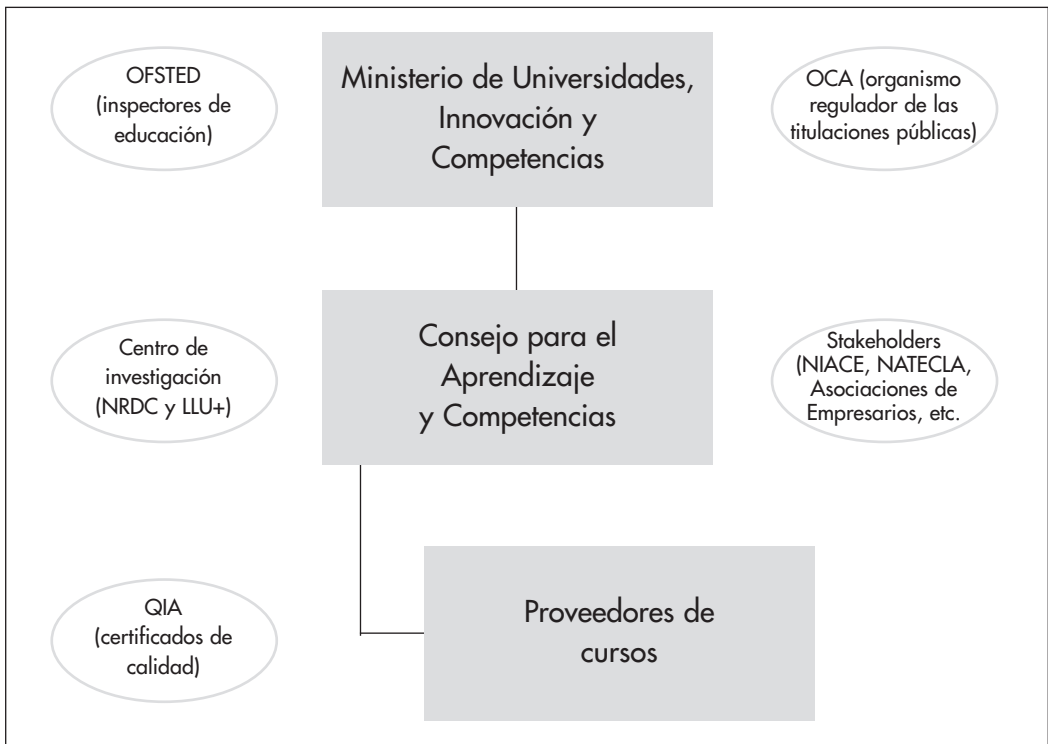


Figura 2. Mecanismo institucional de los Cursos ESOL

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 mejora²⁶. 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 |
|--|--|
| Entry Level, subdividido en tres niveles: | |
| Entry Level 1 | Nivel 1 (5 años) |
| Entry Level 2 | Nivel 2 (7 años) |
| Entry Level 3 | Nivel 3 (9 años) |
| Level 1 | Nivel 4 (11 años) |
| Level 2 | 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-

²⁶ *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*²⁷.

²⁷ 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

ESOL²⁸. 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 | |
| Origen étnico | | | | | | | | |
| 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.

²⁸ *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*²⁹. 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 costosos³⁰.

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.

²⁹ *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

³⁰ 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 proveedores³¹. 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.

³¹ *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 una³². 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 comunicación³³. No obstante, en la década de los noventa esta política

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

³³ 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%)³⁴.

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 llegados³⁵. 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 neerlandés³⁶, 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

³⁴ 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.

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

³⁶ 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 Holanda³⁷. 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 holandesas³⁸. 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 religiosos³⁹. 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 2007⁴⁰. 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*⁴¹ 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

³⁷ 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.

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

³⁹ 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.

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

⁴¹ 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.

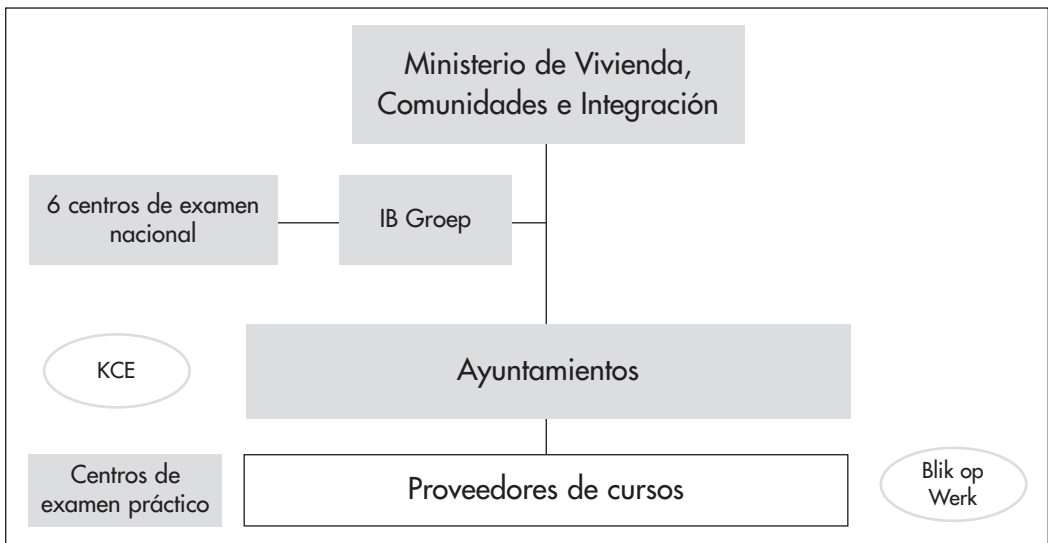


Figura 3. Mecanismo institucional del sistema de integración cívica

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 escrito⁴².

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 NT2II⁴³, 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.

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

⁴³ 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

| | Alemania | Reino Unido | Holanda |
|--------------------------|--|--|--|
| Marco regulador | 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. |
| Marco político | 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). |
| Principios | 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. |
| Competencia | Organismo autónomo federal: Oficina Federal de Migración y Refugio. | Ministerio de Innovación, Universidades y Competencias. | Ministerio de Vivienda, Integración y Comunidades. |
| Modelo de gestión | 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). |
| Cursos | 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. |
| Proveedores | 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.)

| | Alemania | Reino Unido | Holanda |
|-------------------------------------|---|--|---|
| Voluntariedad/obligatoriedad | 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). |
| Gratitud/Coste para alumnos | 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. |
| Profesorado | 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. |
| Presupuesto anual | 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 ^a 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 ^a 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 ^a 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 ^a 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.

9 788484 173403



Language Teaching to Immigrants

Study on Linguistic Integration Policies in Three European Countries and Challenges for Spain

FERNANDO VILLARREAL

Field Work: Alia Chahin



Language Teaching to Immigrants

Study on Linguistic Integration Policies in Three European Countries and Challenges for Spain

FERNANDO VILLARREAL

with the collaboration of ALIA CHAHIN
in the field work

Promoted by



Elaborated by



Fundación Luis Vives

Cofinanced by



UNION EUROPEA
Fondo Social Europeo

CONTENTS

| | |
|--|----|
| FOREWORD | 7 |
| PROLOGUE | 9 |
| PART I | |
| COMPARATIVE STUDY ON LINGUISTIC INTEGRATION POLICIES IN THREE EUROPEAN COUNTRIES | |
| INTRODUCTION | 13 |
| 1. THE GERMAN CASE: INTEGRATION COURSES | 17 |
| 1.1. Context and Background..... | 17 |
| 1.2. Integration Courses..... | 19 |
| 1.3. Summary..... | 25 |
| 2. THE CASE OF UNITED KINGDOM: <i>ENGLISH FOR SPEAKERS OF OTHER LANGUAGES</i> | 27 |
| 2.1. Context and Background..... | 27 |
| 2.2. ESOL Courses in England..... | 29 |
| 2.3. Summary..... | 37 |
| 3. THE DUTCH CASE: CIVIC INTEGRATION EXAMS | 39 |
| 3.1. Context and Background..... | 39 |
| 3.2. The Current <i>Inburgering</i> System..... | 41 |
| 3.3. Summary..... | 47 |
| 4. COMPARATIVE ANALYSIS AND CONCLUSIONS | 49 |
| APPENDIX 1: Acronyms | 55 |
| APPENDIX 2: Persons interviewed | 57 |

PART II

**SEMINAR CONCLUSIONS ON LINGUISTIC INTEGRATION POLICIES
AND LANGUAGE COURSES FOR IMMIGRANTS**

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 61 |
| INPUTS AND DEBATES | 63 |
| APPENDIX 1: Seminar programme..... | 69 |
| APPENDIX 2: List of participants | 73 |

PART III

FUTURE CHALLENGES IN SPAIN

José Manuel Fresno

| | |
|---|----|
| FUTURE CHALLENGES AND POLICY PROPOSALS FOR THE CASE OF SPAIN.. | 77 |
|---|----|

FOREWORD

Learning and knowing the host society's language is an essential tool for the integration of immigrants in the hosting society.

This view is shared by the European Commission, which refers to it in different Communications expressing the conviction that the knowledge of the host country's language is essential in order to achieve a full integration, whereas the opposite, the poor knowledge of it, obstructs integration.

Conscious of the need of studying Language Integration Policies in other European countries with a wide tradition in migration management, the General Directorate for the Integration of Immigrants of the Ministry of Labour and Immigration has signed a joint venture protocol with Fundación Luis Vives, Fundación UNED and the Alcalá de Henares University, result of which is the technical document here introduced.

The publication collects comparative data from Germany, United Kingdom and the Netherlands, three countries that have developed new legal frameworks and State policies that promote aspects related to integration. In all of these cases there are different approaches to knowing the host country's language as a requirement to gain access to naturalization or to obtain a permanent residential permit.

By publishing this study on Language Integration Policies, the General Directorate for the Integration of Immigrants intends to disseminate the resemblances and differences between various models operating in our neighbour countries, offering the possibility of learning from their knowledge and taking strategies already experienced so as to facilitate language teaching initiatives and as a result the integration of immigrants in our society.

I trust that the findings and conclusions from the comparative study, included in this publication, will help identifying experiences that can be adapted to our context.

ESTRELLA RODRÍGUEZ PARDO
General Directorate for the Integration of Immigrants

PROLOGUE

The debate on immigrants' integration policies and the models of hosting immigrants has acquired an important relevance in the past few years at European level. Countries such as Germany, United Kingdom, the Netherlands or France, with a long and intense tradition of immigration experience in the second part of the past century, have been obliged to revisit their integrations policies targeted at immigrants, precisely when they face second, third or fourth generations. Other countries have had to develop policies as they have turned into host countries in the last two decades. This is the case of Spain which, as it is known, has gone from a country with a negative migration balance until the mid 80s to the country that during the 90s and the beginning of the 21st century has received the highest number of foreign people in Europe and one of the first in the world.

One of the major concerns in most member States is the capability of immigrants to learn the language of the host country. As many studies show, the level of language knowledge is closely linked to the level of inclusion or exclusion of people in the society. In fact, the European Council states that a basic knowledge of the language, history and institutions from the hosting country is essential for the integration, and the European Commission recommends to organise hosting programmes and activities for nationals from third countries nationals who have just arrived, so that they can acquire basic knowledge of the language, history, institutions, socio-economic characteristics, cultural life and fundamental values from the hosting country.

This study analyses in depth the linguistic integration policies that have been implemented and are currently developing three countries from the European Union with large experience and intensive action in this field: Germany, United Kingdom and the Netherlands. The historical perspective of these three countries, the knowledge acquired over the years and the recent evolution and approaches provide very valuable information and points of views for the Spanish case.

The Luis Vives Foundation seeks to always stay attentive to the challenges faced by our society at each moment and is conscious that the migration phenomenon is currently a crucial issue for Spain. For this reason, I would like to thank the Ministry of Labour and Immigration for their support in the elaboration of this study carried out within the framework of an agreement with the University of Alcalá de Henares and the Spanish Distance Learning University

Foundation. I would also like to express my gratitude to the German, Dutch and English organizations that have kindly participated in this study sharing information and points of view and to the 40 national and European experts that attended the debating seminar in November 2008 in Madrid. Finally, but not least, I would like to thank and congratulate the authors of the report for their hard work and efforts in synthesising all the available information.

OSCARL ALZAGA VILLAAMIL

President of the board of Trustees of the Luis Vives Foundation

PART I

**Comparative Study on Linguistic
Integration Policies in Three European
Countries**

INTRODUCTION

Context

Recent years have seen the beginning of an intense debate in Europe on international migrations. One of the most controversial aspects of this debate concerns immigrant integration policies and models for taking in the immigrated persons. Countries that have traditionally received large flows of foreign labor that significantly contributed to their economic growth are now analysing how they have managed to integrate immigrants in the past and how they might do it more efficiently in the future. There was a feeling in the first years of the decade that the wrong path had been taken, a feeling that became stronger in public opinion after the events of September 11, 2001, in the USA, the terror attacks in Madrid and London, the murder of filmmaker Theo Van Gogh in Holland, and rioting in the streets of Paris, among others. Within this context, extreme-right political parties with an openly hostile discourse toward immigration have experienced a certain boom in several countries, public attitudes toward immigrants have worsened and immigration has been one of the central campaign issues in most national elections.

Since the European summit at Tampere in 1999, the European Union has promoted cooperation between states on immigration and asylum issues. Especially since 2003, attempts have been made to lay the basis for merging some shared standards with regard to immigrant integration policies. One of the angles that have been gathering a wide consensus is precisely that the learning and command of the majority language in the host country is a central element of immigrant integration. The 2003 Communication from the Commission on immigration, Integration and employment pointed out that

“A core concern in most Member States is the ability of immigrants to speak the language of the host country. Poor language ability is seen as the main barrier to successful integration”¹.

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment; COM (2003) 336 final, p. 20.

One year later, in November 2004, the European Council agreed on the Common Basic Principles (CBPs) for an immigrant integration policy in the EU. The fourth of these principles established that:

“Basic knowledge of the host society’s language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration”².

In September 2005, the Commission presented a Common program for integration that established a framework for the integration of non-EU member country nationals. This Program proposed measures for putting the CBPs into practice. With respect to the fourth CBP cited above, the Commission suggested:

“Organising introduction programmes and activities for newly arrived third-country nationals to acquire basic knowledge about language, history, institutions, socio-economic features, cultural life and fundamental values. Offering courses at several levels taking into account different educational backgrounds and previous knowledge of the country (...) Increasing the flexibility of introduction programmes through part-time and evening courses, fast track modules, distance and e-learning systems (...) Supporting innovative integration programmes or models incorporating language and communication training, and the cultural, political and social characteristics of the host country”³.

The more recent Commission Communication on a common immigration policy from 2007 again emphasised the importance of knowledge of the host-society language:

“Language skills are crucial for integration. Migrants may be trapped in a vicious circle in which access to the labour market is restricted because of inadequate language skills, while language skills are developed through employment and training. Acquiring the language of the host country can be particularly important for migrant women who may otherwise be cut off from their new society and have difficulties in helping their children integrate at school”⁴.

In recent years, a number of European countries, especially in Western Europe, have developed or incorporated a component into their integration policies that requires or promotes lan-

² Council document 14615/04 (Presse 321) from November 19, 2004.

³ Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 final.

⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A common immigration policy, COM (2007) 780 final, p. 8.

guage learning for some categories of foreigners. On the one hand, this points to a merging of policies between countries that have, in the past, faced the phenomenon of migration in many different ways⁵. On the other hand, the different models show considerable differences among them and are currently being revised and adapted for their improvement.

Object of the study

The present study analyses methods for teaching language to immigrants in Holland, the United Kingdom and Germany. The three countries are relevant to the study for different reasons. Firstly, they have all had a long history of taking in immigrants since the middle of the XX century, whether from former colonies (especially the case in the United Kingdom and Holland), or immigrants brought in to the workforce (guest workers) who significantly contributed to the economic growth of the receiving countries. Secondly, these three countries have recently adopted new legislative and strategic frameworks related to language learning by immigrants, although with considerable differences in focus.

Other interesting considerations include the fact that Holland was the first country in Europe to introduce mandatory Dutch-language courses for immigrants, or that the English language represents an example of a *lingua franca* spoken by hundreds of millions of people the world over and is, from this perspective, comparable to Spanish.

Thus the diversity of elements that are peculiar to each model make the study of each individual case as interesting as their comparison.

In order to discover the similarities and differences between the models and the lessons that may be gained from their implementation, the study delved into the following issues:

- Legal and political framework;
- Institutional mechanisms;
- Standards for teaching, testing, diplomas and accreditations;
- Course providers, teaching staff and instruction;
- Beneficiaries of the courses;
- Finances;
- Follow-up and evaluation;
- Issues, trends and challenges.

⁵ About the trend of integration policies to converge within the EU see for example, Carrera, S. "A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses." *Challenge Papers*, nº1, Centre for European Policy Studies, March, 2006 (available online at <http://www.ceps.be>); and Joppke, C. "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe" en *West European Politics*, vol. 30, nº 1, 1-22, 2007.

The methodology for carrying out this study consisted primarily in the analysis of secondary sources such as legal texts, political plans, institutional information and articles, as well as directly interviewing key sources in the three countries under study in September 2008. The list of interviewees appears in Appendix I.

After this introduction, an analysis addressing the list of issues mentioned above will be presented for each of the three cases. Lastly, a number of conclusions will be put forward that focus on the issues that may be most helpful when identifying lessons that are practical and useful in a Spanish context.

1. THE GERMAN CASE: INTEGRATION COURSES

1.1. Context and Background

Traditional approach to immigration and integration

Recruitment of guest workers (*Gastarbeiter*) began in 1955 through an initial bilateral agreement with Italy that was followed by others with Spain, Greece, Portugal, Turkey, Tunisia, Morocco, etc. Stemming especially from the economic recession at the beginning of the seventies, Germany adopted a restrictive policy toward the entrance of new immigrants and implemented programs to facilitate voluntary return. However, if in 1973 the number of foreigners living in Germany stood at four million, 25 years later in 1998, this number exceeded seven million, approximately two million of which were of Turkish origin⁶.

Until a far-reaching debate was opened in the late nineties, the official position of German governments resisted acknowledging that Germany was a country of immigration and assumed that foreign workers and their descendents would one day return to their countries of origin⁷. The assumption that Germany was not a country of immigration was projected on different state policies; thus, for example, some social services were delivered differentially to different immigrated communities, and in some *Länder* immigrant children were educated in the language of their country of origin. In other respect, access to German citizenship was practically impossible in a system based on the principle of *ius sanguinis*, which did indeed grant this right to the descendents of Germans living abroad. So it was that the end of the communist regimes brought with it

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

⁷ On the evolution of German migration and integration policies see, for example, Davy, U. "Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept" *European Journal of Migration and Law No.7*, pp. 123-144, 2005; and Riesgo Alonso, V. "Características del modelo migratorio en Alemania" in *Revista Española del Tercer Sector*, No. 4, pp. 247-254, Septiembre-Diciembre 2006.

another phenomenon for Germany in the return of millions of German ethnics from the territory of the former Soviet Union, as well as from other formerly communist countries such as Romania and Poland. About two million of these German ethnics, called *Spätaussiedler* and who often had no knowledge of the German language at all, settled in Germany during the first half of the nineties. In 1996 the German Government began requiring these foreigners of German ethnic origin to be in possession of certain linguistic skills for settling in Germany and be naturalised, and thus provided resources for German-language instruction in the countries of origin. Also within the territory of the Federal Republic, a number of measures were taken for German-language instruction targeted at *Spätaussiedler*, on the one hand, and other immigrants, on the other, as well as courses for foreigners who wanted to study at German universities. All of these measures were of an ad hoc nature, financed by different ministries in charge of different and discretionary programs, and the course providers did not follow standardised criteria. Despite the existence of good practices and valuable pilot experiences, these courses were criticised for keeping groups of immigrants separate from others, for leaving out many groups of immigrants and also for the difficulty in measuring their impact and efficiency in light of the scattered criteria and shared evaluation methods⁸.

Change towards a new model

The first change toward a new model began to be forged during the coalition Government between Social Democrats and Greens headed by Chancellor Shroöder. A new law on nationality entered into force in the year 2000 (*Ausländergesetz*), combining the principles of *ius sanguinis* and *ius solis* and thus making conditions for obtaining German nationality more flexible. Between 2000 and 2005, approximately one million immigrants or descendents of immigrants obtained German nationality⁹.

The second and definitive change took place with the entry into force on 1 January 2005 of the Federal Immigration Act of 30 July 2004. The debate that preceded the law emphasised the need for immigrants to respect the Constitution and democratic values and to acquire a good level of German. For the first time, the 2004 Act included a focus on integrating immigrants and regulated the right and the obligation of receiving German-language classes (literally “integration courses”), as well as the organisation and implementation of these courses. The law collected and integrated all of the previous initiatives into a global framework, clearly defining the courses and granting immigrants the rights to attend them.

Lastly, in June 2007 and after an extensive consultation process with all of the social players and immigrant organisations by holding so-called “integration summits”, the federal govern-

⁸ On German teaching measures for immigrants until 2000’s, see DeVoretz, Don J., Hinte, H., Werner, C. *How Much Language is Enough? Some Immigrant Language Lessons from Canada and Germany*. IZA Discussion Paper No. 555, August 2002.

⁹ Focus Migration, Op. Cit.

ment launched the new Integration Plan, which established a comprehensive political framework to implement measures and among which the integration courses play an important role¹⁰.

1.2. Integration Courses

Legal basis and institutional mechanisms

The German language and culture courses (*Integrationskurs*) are regulated by sections 43 and 44 of the 2004 Immigration Act (*Zuwanderungsgesetz*). The objective of the integration courses is to support and streamline the immigrant integration process. They are based on a philosophy that combines support from public authorities with the demand that beneficiaries make an effort, since they are expected to reach the objectives within set time frames as well as contributing to the financing of the course. In compliance with the law, the integration courses are a right for certain immigrant categories and for some categories may constitute an obligation. Thus, foreigners who arrived in Germany after 1 January 2005 and with a residency permit of more than one year must attend an integration course. They are therefore given instructions that they must present at the centre that provides the integration courses that they themselves choose. Unemployed foreigners who receive benefits may also be required to take part in the course. In the one case as well as the other, if they do not comply within two years of the issue of the instructions, they face administrative fines, possible limits placed on their residency permits and a reduction in any benefits they may receive. Finally, any foreigner can request to take voluntary part in the integration courses, including German nationals.

The authorities and responsibilities have been centralised and financing mechanisms have likewise been set up. The authority is the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF in its German acronym). The Federal Office concentrates the greater part of responsibility by taking on functions such as, among others, planning of the integration courses, accreditation of the providing centres, approval of teachers, approval of pedagogic texts and materials, approval of admission requests (upon immigrant initiative), test planning and also monitoring of implementation through its 23 regional offices.

The integration course regulations also dispose an Evaluation Committee made up of experts, representatives of the Federal Government and of *Länder*, as well as representatives of social organisations that hold two or three meetings per year. The Evaluation Committee must also see to the quality of the courses, the course schedule and final exams. The technical secretary of this Committee is located within the BAMF.

The implementation of the system is supported by local immigrant counseling services and by the employment offices that are authorised to issue instructions and thus steer immigrants to integration courses.

¹⁰ *Der Nationale Integrationsplan*. Die Bundesregierung, 2007. (Avaliable online at <http://www.nationaler-integrationsplan.de>)

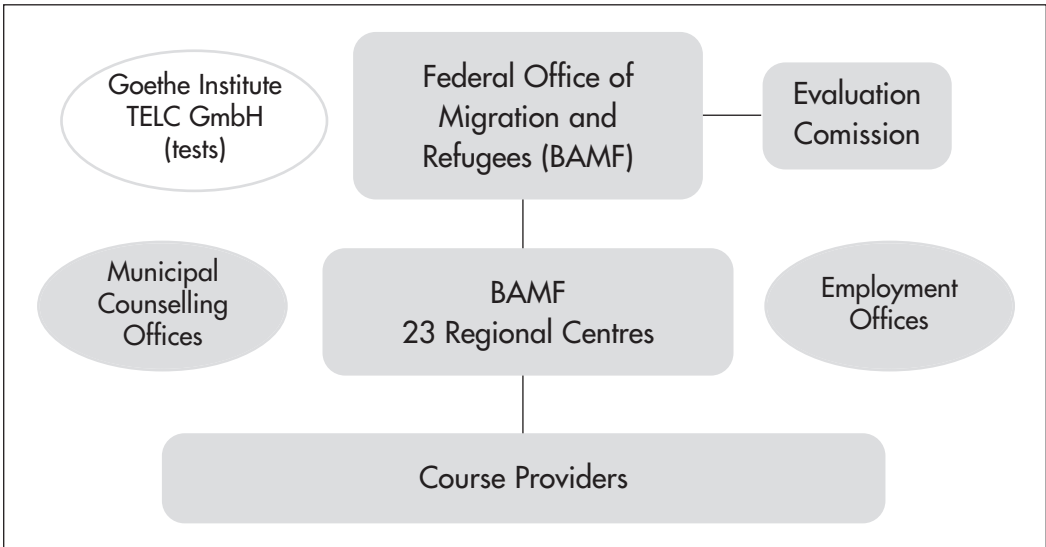


Figure 1. Institutional Mechanism of the Integration Courses

Standards, tests and diplomas

The objective of the language courses is to provide immigrants with a linguistic competency in German that will facilitate their integration. The integration courses consist of two parts: a) German language teaching with the objective of the participants reaching a level equivalent to level B1 of the Common European Framework of Reference for Language (CEFR); b) familiarisation with German culture, history, political values of the Constitution, the legal system and the political institutions of the democratic State.

The regular language courses run for 600 hours and are divided into six modules of 100 hours each. The first three modules make up the basic course and the last three the advanced course. Besides, the orientation course seeks to familiarise immigrants and migrants with the basic values of German society, the legal system, history and culture so they can settle more easily and deal positively with their new situation¹¹. The orientation course consists of 45 hours. When the language and orientation courses end, the immigrants should have a handle on the language and knowledge of the lifestyle in Germany and “they can act independently in all matters of everyday life without the assistance of intervention of another person”¹².

¹¹ *Concept for a nation-wide integration course*, Federal Office for Migration and Refugees, October 2005. p. 9. Brochure available online at the of the German Ministry of Interior’s web <http://www.en.bmi.bund.de>

¹² Federal Immigration Act. Section 43, para. 2

All course providers must administer a standard test to determine candidates' levels, but subsequently there is no standard timetable or pace and it is at the discretion of the provider. There are intensive courses for persons who are not working and courses with more flexible timetables that run over longer periods of time. In addition to the regular integration courses, there are courses of varying duration that have been incorporated into the system since February 2007 to meet the need of better adapting to the particular circumstances of the target groups:

- courses with literacy component for persons who do not read or write correctly in the Latin alphabet. These courses, which consist of 900 hours (plus 45 of orientation), are given to smaller groups and focus efforts on reinforcing participants' reading and writing skills. If learners reach a high enough level, they may incorporate into the regular integration courses;
- courses for parents and women. These courses, directed primarily at women who cannot attend the regular courses for family or religious reasons, put special emphasis on the education of children, relations with local authorities and educational centres, and gender roles. Many of these courses are taught in the preschool and school centres and run for 900 hours plus 45 of orientation;
- courses for unemployed young people under 28 years of age. These courses place special emphasis on issues related to training, employment and the labour market, as well as aspects of leisure, prevention of drug use, gender equality, etc. Of a highly practical and interactive nature, they also run for 900 hours, plus 45 of orientation;
- support courses for immigrants who have been living in Germany for quite a long time but whose use of German is rudimentary and incorrect. The objective of this course is to help them acquire a use of standard German;
- intensive courses for accelerated learners. These courses consist of 400 hours of language and 30 hours of orientation.

Since their implementation in 2005, more than 30,000 courses have begun (approximately 8,000 courses per year). Of these, 19,000 have been completed. Table 1 shows figures for the year 2007.

At the end of the courses, learners must take a language exam, designed by the Goethe Institute and Telk, in order to earn a level B1 certificate. The exams consist of a written test section and an oral section. Until now, participants in the integration courses had the option of earning the *Zertifikat Deutsch* equivalent to level B1 of the CEFR. If the teacher deemed their level insufficient, learners could be directed to apply for the *Start Deutsch 2*, equivalent to level A2 of the CEFR. As of 2009 only one exam, *Deutsch-Test für Zuwanderer* (Test of German for immi-

¹¹ *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>.

¹² Ley Federal de Inmigración (*Zuwanderungsgesetz*), Sección 43, para 2.

grants) will be used and will determine whether candidates qualify for level A2 or B1. Also during 2009, a test consisting of 25 multiple-choice questions corresponding to the orientation course will be introduced.

Table 1. Integration courses began in 2007 by type of course

| Type of course | Number | % |
|---|--------|--------|
| Standard Integration Courses | 6,059 | 71.90% |
| Integration courses with literacy component | 1,393 | 16.50% |
| Integration courses for parents and women | 876 | 10.40% |
| Integration courses for young people | 82 | 1.00% |
| Support courses | 17 | 0.20% |
| Accelerated integration courses | 1 | 0.01% |
| Total | 8,428 | 100% |

Source: Federal Office for Migration and Refugees (BAMF).

Course providers and teachers

Public institutions as well as private organisations provide the integration courses. These organisations must be officially accredited by the BAMF in accordance with quality criteria that the centres must put in evidence when presenting their applications. In addition, the centres must have prior experience of at least two years in activities of adult education language training. Once the BAMF has awarded accreditation, the centres must start offering a course in the following two months or the accreditation will expire. The accreditation has a validity of three years. On December 31, 2007, there were a total of 1,919 accredited organisations with more than 5,000 training sites. Within the variety of these organisations there are often vocational training centres, adult education centres (e.g. people's universities), language schools and immigrant support organisations.

Teachers of the integration courses must be in possession of a university degree in German as a second language or German as a foreign language. In any case, teachers with extensive experience in teaching German can obtain qualification through the BAMF. This second category is the most common among teachers of the courses. The Goethe Institute is also finishing up a course designed for these teachers that consists of 70 or 140 lessons, depending on an evaluation of prior experience. Currently, 77% of the teachers have German nationality and up to 92% are of European nationality.

Course's beneficiaries

According to data released by the BAMF in September 2008, 580,000 persons had been instructed to take part in the integration courses. Of these, 40% arrived to Germany after 2005 and the other 60% are persons who entered Germany prior to the Immigration Act's entry into force. 420,000 persons began the course and approximately half of them completed it, while the other half is either currently continuing or has dropped out of it. Finally, 140,000 took the final exam, of which 96,000 obtained a B1 level.

Table 2. Summary of results for the year 2007

| | |
|--|---------|
| Individuals invited/admitted to participate in the courses | 141,591 |
| Course participants | 116,834 |
| New participants | 114,365 |
| Participants who finished the course during the year | 67,052 |
| Participants who took the final exam during the year | 43,853 |
| Participants who passed the exam | 29,544 |
| Courses currently begun | 8,992 |
| Courses begun in 2007 | 8,428 |

Source: Federal Office for Migration and Refugees (BAMF).

Of the 114,365 new participants, 24.3% were of Turkish origin, distantly followed in number by the Russian Federation (6%), Poland (3.8%), Irak (3.2%), and reaching up to one-hundred fifty countries of origin¹³. It is noteworthy that 67.9% of the learners were women. In some cases the course providers assist with child-care while the mothers attend class.

Finances

The budget for the program in 2007 was 126.7 million euros allocated by the Federal Government. For year 2008 the budget increased to 154.8 million euros. The courses are financed directly through the providing organisations. The Federal Government currently pays 2.35 euros for each learner and hour (in the first regulations it was 2.10 and it has risen recently). Course attendees must contribute an amount of one euro per teaching hour. Nevertheless, many participants, currently about 50 percent, are exempt from this contribution due to their financial situation.

¹³ *Integrationskurs-bilanz für das Jahr 2007*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF, 31 März 2008. Available online at the BAMF site <http://www.bamf.de/>

The Federal Government also covers child-care expenses and transportation costs subject to individual approval. With regard to child-care expenses, the number of those receiving this aid increased from 1,276 in 2005 to 6,871 in 2007, with an almost ten-fold increase in associated expenses that in 2007 came to more than 3.5 million euros. On the other hand, transportation costs were approved for 3,481 learners in 2007, amounting to 571,857 euros.

Monitoring and evaluation

Continuous monitoring is performed by the Regional Offices of the BAMF. As seen elsewhere, the 23 offices spread over the entire territory pay visits to the courses, stay in touch with their organisations and the teachers, keep records, etc.

In 2006, an evaluation of integration courses for all of Germany was carried out by request of the Ministry of the Interior and was published in February 2007¹⁴. This evaluation concluded that the integration courses constituted a “significant qualitative improvement” of German integration policy.

However, one of the problems it pointed out was that only some of the providers were capable of providing different courses to participants of different educational backgrounds, or courses adapted to the characteristics of particular groups (i.e. young people, women, literacy). This shortfall gained special importance in rural environments and areas with few foreigners. Other conclusions reached by this evaluation were taken into account for the changes introduced in the system, such as:

- Extending the number of hours from 600 to 900 hours for some groups;
- Extending the orientation course hours from 30 to 45;
- The exam became mandatory (in the first regulations only course attendance was mandatory);
- The option of repeating once the second part of the course if the final exam has been attempted;
- Paid transportation to the courses for some categories (prior approval by the BAMF);
- A refund of up to 50% of the cost for those who pass the test within two years of the course start.

Lastly, the BAMF has the legal mandate to carry out scientific research on issues related to migration. The BAMF research group is currently administering a project to analyse the efficiency

¹⁴ Rambøll Management, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*. Bundesministerium des Innern, 2007. www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123076/publicationFile/15661/evaluation_integrationskurse_de.pdf

and evaluate the impact and sustainability of the courses. The research consists of closed interviews of a sample of integration courses beneficiaries at three moments in time. The results are expected for the end of 2009.

1.3. Summary

Since the end of the nineties, Germany has gone from a model of not acknowledging immigration to a model of integration supported by the 2004 Immigration Act and 2007 Integration Plan that made the integration policy into state policy. One of the principal elements of this change is the introduction of integration courses.

Administrative responsibility and financing of these courses falls to the level of federal government through the Federal Office for Migration and Refugees. The system is thus highly centralised in a country that is very decentralised.

The integration courses consist of two parts: a) German language teaching with the objective of participants reaching a level equivalent to level B1 of the Common European Framework; b) familiarisation with German culture, history, the political values of the constitution, the legal system and the political institutions of the democratic state. The types of courses, their duration and curricular contents are regulated by the Federal Office.

The courses are based on a philosophy that combines the provision of public support (through education) with a demand for effort, since participants are expected to meet objectives (level B1) within a certain deadline and contribute to financing the course. The Law regulates the obligation of some groups, and the right of others, to attend these courses.

Course contents, their duration, pedagogic materials, access terms, placement tests, accreditation of centres and teachers and final exams are all clearly regulated.

The system has been positively evaluated. The system has overcome past shortcomings, and has furthermore clearly managed to reach immigrant women, which was an important challenge. Nevertheless, the system is complex and was introduced in a short time and required a great effort on the part of the bodies with management and implementation responsibilities. Adjustment needs that have been detected have been carried out by making changes to the regulations.

In summary, the main challenges being tackled lie at several levels:

- the need to reduce autocratic red tape;
- better adapting the courses to learners' real-life circumstances through course diversification;
- a better evaluation of level in order to better assign the courses;
- reaching target groups who are not yet participating in the courses;
- achieving a better synergy between the integration courses and other means of integration as well as other policies.

2. THE CASE OF UNITED KINGDOM: ENGLISH FOR SPEAKERS OF OTHER LANGUAGES

2.1. Context and Background

Traditional approach to immigration and integration

In contrast to other European countries, immigration in the second half of the 20th century in the United Kingdom was not as driven by policies to recruit guest workers. Most of the foreigners who settled in the United Kingdom came from Commonwealth countries. Between 1948 and 1962, they were free to enter and take up residence in the United Kingdom and were automatically awarded British citizenship. This liberal immigration policy was restricted by the Immigration Act of 1971, which limited this right to only those citizens of the Commonwealth who had ties to the United Kingdom (i.e. parents or grandparents who had been born in the UK). Other significant groups of African, Latin American and Vietnamese immigrants became refugees and asylum seekers in the seventies, as well as large contingents from Eastern Europe and the Middle East years later. As in other countries, the nineties saw the United Kingdom adopt restrictive policies to reduce the growing number of refugees and asylum seekers¹⁵. According to data from the year 2001, 4.9 million people living in the United Kingdom were foreign born¹⁶. Indians formed the largest group, followed by Pakistanis, Caribbean islanders and Africans.

The focus on integration of immigrants in the United Kingdom has traditionally been inclusive, and considered foreigners as potential members of a multiracial society¹⁷. Policies featured

¹⁵ On UK immigration policy from a historical perspective see, for example, Hatton, T.J., Wheatley Price S, *Migration, Migrants and Policy in the United Kingdom*, Institute for the Study of Labour (IZA); Discussion Paper no. 81, 1999. Available on internet at <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp81.pdf>

¹⁶ Focus Migration, *Country Profile United Kingdom*, No. 12. December 2007. Available on internet at <http://www.focus-migration.de/>

¹⁷ On British multiculturalism see Joppke, C.: *Immigration and the Nation-State: the United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

a multiculturalist approach based on recognition of minority identity and even rights differentiated by community¹⁸. Immigrants could opt for nationality with relative ease, dual nationality was permitted, and those born on British soil automatically acquired it by virtue of the principle of *ius soli*. Another feature of the British model is the guarantee of equality as the pioneering country in Europe to develop an anti-discrimination framework on the grounds of race and ethnic origin¹⁹.

Actions and policies oriented toward the teaching of English to foreigners in the United Kingdom (English for Speakers of Other Languages – ESOL) were generally associated with specific actions directed at improving the linguistic abilities of persons that reached British shores in various waves of immigration during the XX century. For example, in the sixties the Immigration Act allocated a specific budget to municipal bodies in order to cover the needs of the first wave of immigrants who arrived in the fifties. An important part of these resources were used to improve these immigrants' level of English. Nevertheless, the English courses were generally not standardised, many of the teachers were volunteers and the teaching programs were quite varied.

Change towards a new model

Far-reaching changes have taken place in the new century. Firstly, the evolution of ESOL courses forged a significant change in the policy framework of adult education. A report commissioned by the Department for Education and Employment in 1999 concluded that almost 7 million adults in England had a very low level of numeracy and literacy and therefore recommended that the government approve an adult-education strategy to reduce this figure²⁰. A second report in 2000 pointed up the low level of English-language knowledge on the part of a large number of foreigners²¹. The same report proposed integrating language teaching to foreigners into the adult-education strategy. This was the basis on which, in the year 2001, “Skills for Life: The National Strategy for Improving Adult Literacy and Numeracy Skills” was approved. The aim of this government strategy was to create a more productive and competitive society by increasing the basic knowledge of 1,500,000 adults before 2007, and of 750,000 more in 2010. The ESOL courses for foreigners were integrated into this government strategy.

The 2002 Nationality, Immigration and Asylum Act introduced the requirement of showing “sufficient knowledge of English, Welsh, Gaelic or Scottish and sufficient knowledge of life in the United Kingdom”, as well as attending a naturalisation ceremony, for immigrants who wan-

¹⁸ For example, the exemption of turbaned *sikh* workers from wearing a helmet when riding a motorcycle or when performing certain jobs.

¹⁹ The first piece of legislation on racial equality and non-discrimination dates back to 1965 (Race Relations Act), subsequently revised and extended in 1968, 1976 and 2000.

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

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

ted to acquire British nationality. A test to prove this knowledge has been administered since November 2005. Since April 2007, immigrants who seek a permanent residency permit must also pass it. If applicants do not have the required level of English, then they must attend classes of English for Speakers of Other Languages (ESOL) and of citizenship. For the first time, ESOL courses and immigration policy interconnected.

A different growing trend relates the learning of English with the social integration of vulnerable groups and community cohesion. In this regard, the Commission on Integration and Cohesion issued a report in 2007 that underlined the ability to communicate in English as being one of the most important aspects for the integration of minorities and community cohesion at the local level²². More recently, in February 2008 the Department of Innovation, University and Skills launched a public consultation²³, “Focusing ESOL on Community Cohesion”. This consultation observed that, in spite of some 2 million persons improving their knowledge of the English language since the beginning of the Skills for Life strategy in 2001, there were still too many permanent residents with insufficient knowledge of the language, resulting in repercussions in their ability to relate to other persons and participate or integrate into their community. Faced with this situation, the public consultation thus proposed paying special attention to this group of persons and orienting ESOL policies toward the promotion of social cohesion and social integration.

2.2. ESOL Courses in England

Legal basis and institutional mechanisms

Although ESOL courses have a long history in the UK, the implementation of an overall policy of English teaching to speakers of other languages was initiated in the year 2001 with approval of the national strategy on education and training “Skills for Life”²⁴ by the Department for Education and Employment. This strategy presented an English teaching framework for speakers of other languages and introduced the following features:

- A specific curriculum for teaching ESOL;
- A training framework for teaching staff;
- A scoring system corresponding to national standards;
- Free courses provided to all immigrants up to a certain ESOL level (Level 2).

²² *Our Shared Future*. Commission on Integration and Cohesion, 2007. Available on-line at <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/491975.pdf>

²³ *Focusing English for Speakers of Other Languages (ESOL) on Community Cohesion*, Department for Innovation, Universities & Skills, Enero 2008. Available on-line at <http://www.esolconsultation.org.uk>

²⁴ The strategy Skills for Life is implemented primarily in the territory of England. Wales and Northern Ireland have adopted parts of the strategy, while Scotland has developed its own plan. The model described in this section is based on the English case.

ESOL courses are designed to cover the educational and linguistic-development needs of adult persons that live and work in England, including persons settled in the territory, refugees and asylum seekers, as well as immigrant workers residing in the territory. The final objective of ESOL courses is for learners to acquire linguistic skills equivalent to the General Certificate of Secondary Education level (15-16 years-old secondary school student)²⁵.

With regard to institutional mechanisms, responsibility for this policy lies with the Department of Innovation, Universities and Skills (DIUS). The agency in charge of implementing the policy is the Learning and Skills Council (LSC), which manages and administrates the strategy and its budget and hires course providers. The LSC is an independent public body with a network of regional offices.

Other important organisations in the system are:

- Quality Curriculum Authority (QCA): regulating body of public or publicly-financed diplomas. It collaborated in the design of ESOL educational standards.
- Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills (OFSTED), responsible for inspecting public education and training.
- National Institute of Adult Continuing Education (NIACE): the NGO of reference in the adult education sector in England and Wales that draws up reports and research on ESOL.
- *LLU+*: national consultant and centre for professional development ascribed to London South Bank University. This centre is oriented toward research on issues related to literacy, dyslexia, home schooling and ESOL.
- National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy (NRDC): an independent consortium of interest groups dedicated to the research and development of projects related to literacy, numeracy and information and communication technologies. In the ESOL sphere, its publications centre principally on the teaching and methodology of the courses.
- Quality Improvement Agency: organisation that finances and provides services designed to improve the quality of education and training.
- National Association for Teaching English and other Community Languages to Adults (NATECLA): a professional organisation for persons working in the sector of ESOL teaching. This organisation works closely with NRDC, participating in much of its research.

²⁵ *New ESOL skills for life qualifications*, Qualifications and Curriculum Authority. 2004. www.lda.gov.uk/upload/pdf/skills-for-life-update.pdf

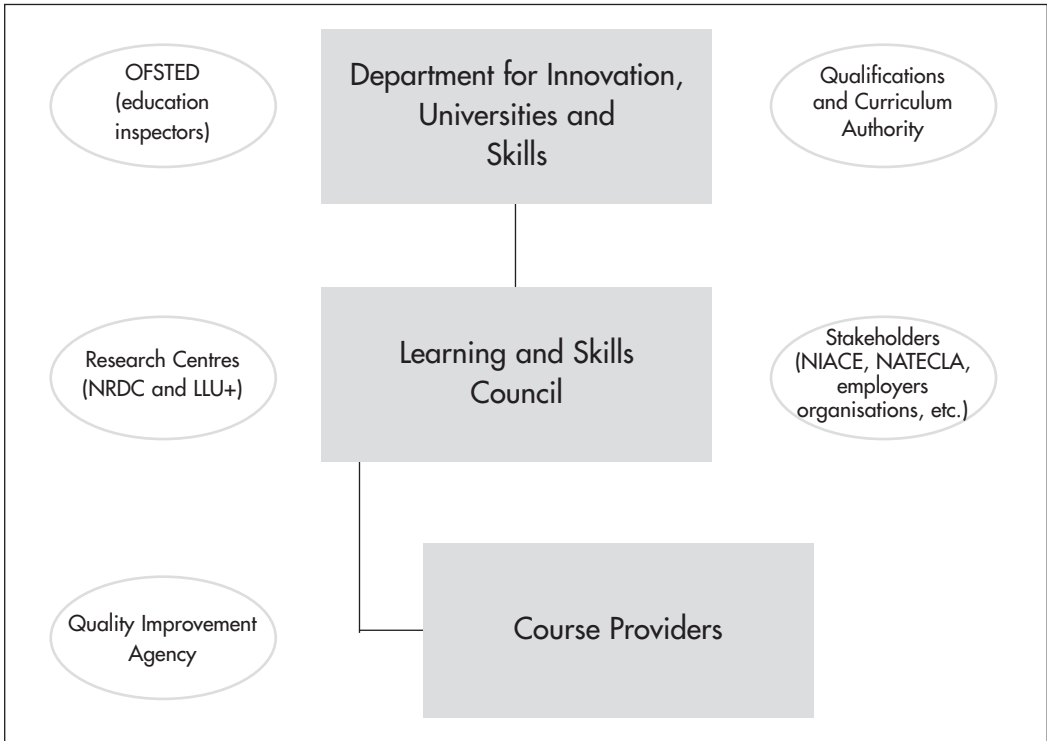


Figure 2. Institutional Mechanism of the ESOL Courses

The focus of ESOL courses has varied since they were integrated into the Skills for Life strategy. At the beginning, any immigrant had the right to enroll free-of-charge in an ESOL course until reaching Level 2. It was thus a policy based on demand. In the year 2006, the National Institute of Adult Continuing Education (NIACE) published a study on ESOL that included 39 recommendations for its improvement²⁶. In light of this report, the government in 2007 made a number of adjustments to its strategy to limit the free courses to those persons of low financial resources and to try to involve companies and have them share responsibility for the linguistic training of its workers. The new focus strives to be more needs-based than demand-based, and to reach groups who are more in need of linguistic integration. However, the Skills for Life strategy continues promoting English learning even for those persons who do not wish to permanently reside in the United Kingdom.

²⁶ *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.

Standards, tests and diplomas

Current course standards were set by the QCA and correspond to national educational curriculum levels.

Table 3. ESOL Levels

| National ESOL standard | Equivalent to national curriculum levels |
|--|---|
| Entry level (subdivided into three levels) | |
| Entry level 1 | Level 1 (5 years) |
| Entry level 2 | Level 2 (7 years) |
| Entry level 3 | Level 3 (9 years) |
| Level 1 | Level 4 (11 years) |
| Level 2 | General Certificate of Secondary Education (GCSE) A*-C grades (16 years) |

Source: Department of Innovation, Universities and Skills.

Oral, comprehension, reading and writing skills are measured at each of these levels. For example, a person may have an Entry level 1 level in writing and an Entry level 3 level in reading and speaking.

To determine the level a learner has and which is the most appropriate course for them, the educational centre carries out an initial evaluation by means of a personal interview. This initial evaluation has been the subject of debate in recent years for playing a fundamental role in placing the learner in the appropriate course and level, not only with regard to the level of English but also in accordance with their level of education.

At the beginning of the strategy, ESOL course offerings were standard, but with the introduction of the language requirement to acquire permanent residency or British nationality, as well as the tendency to orient the courses to the labor market, course offerings have diversified. The following options currently exist:

- ESOL Skills for Life: these courses and diplomas have been designed to cover the educational needs of diverse learners who wish to live and work in the country and, if appropriate, intend to request British nationality. The corresponding diplomas are based on the National Standards for Adult Literacy. These courses are financed by the LSC. They generally run for 300 hours per academic year.
- ESOL for Work: these courses and diplomas were introduced in 2007. They were designed to cover the immediate English-learning needs of learners who are active in the labor market and intend to continue working in the country, but who do not necessarily intend to apply for British nationality. This was intended to offer these persons the chance to

quickly improve their level of English through shorter and more flexible courses that are adapted to the work environment and learning needs of the participant. These courses only cover Entry Level 3 and Level 1, and the diplomas vary according to the certifying body. They generally run for 150 hours per academic year. The cost of these courses is approximately £880, of which £550 are financed by the LSC and £330 by the employer.

- Embedded ESOL: these courses complement vocational training diplomas when learners are found to have linguistic deficits in English. These courses are financed by the LSC.
- The ESOL and Citizenship courses under the new requirements of the 2002 Nationality and Asylum Act. These courses are financed by the LSC.

All of the courses end with an exam that learners must pass in order to earn the corresponding diplomas. These exams evaluate learners' comprehension and communication skills according to the personal context of the learner in England (i.e. worker, student). The "ESOL and Citizenship" courses and exams made available in order to obtain the residency permit and naturalisation have a specific program, created by NIACE and LLU+, which is available in four versions adapted to the different territories of the United Kingdom: England, Scotland, Northern Ireland and Wales. The candidate's knowledge on issues such as citizenship, the operation of Parliament, the electoral system, human rights, etc. is evaluated through the exam. The level required on the test is Entry Level 3²⁷.

Course providers and teachers

Public institutions as well as private entities provide the courses. These centres must be officially accredited by the LSC before they can bid on a contract with this organisation. The LSC regional offices authorise the official accreditations according to their priorities. The providers must be able to prove that theirs is a high-quality educational program, that the teachers possess the necessary and appropriate training, and that their financial accounts are stable. Once accredited, providers interested in offering ESOL courses financed by the LSC must present their bid when the provider selection process begins. The amount the providers finally receive is calculated as a function of different variables such as the number of courses and their levels, the number of learners per course, attendance and drop-out percentage, etc. It is estimated that there are about 600 providers. Of these, 50% are Further Education Colleges (vocational training centres). Other providers are schools, NGOs, language institutes, etc.

There are considerable differences between urban and rural areas in relation to course diversity, (more or less adapted to groups and levels) and in relation to teacher qualifications. Although

²⁷ For those persons who already have a level of English superior to Entry level 3, there is an exam consisting of 24 questions based on the handbook "Life in the UK: A Journey to Citizenship". The exam fee is 34 pounds and besides English, is available in Welsh and Scottish Gaelic.

demand has increased in rural areas due to the most recent waves of immigration, it is still not enough to provide a variety of courses adapted to learner needs. Learners of different educational levels can thus frequently be found in the same course. Only in urban areas do some course providers diversify their offerings in order to provide different courses to learners with different levels of education and different learning rates.

As to the teaching staff, in 2001 the Skills for Life strategy introduced a training framework for teaching staff that was to standardise the ESOL teachers training level and encourage all teachers to receive the appropriate training to adapt teaching to learner needs. In September 2007, a new system of diplomas specific to the education sector was introduced with the objective of all ESOL teachers having earned appropriate certification by 2010. There are though teachers who have not yet qualified, especially among NGO and community group providers, etc. This is principally due to this being part-time work for many of them which they must complement with another job. Working conditions for some teachers not located in the public sector appear to be rather unstable.

Course beneficiaries

Beneficiaries of the ESOL courses are quite diverse and include refugees and asylum seekers, recently-arrived spouses reuniting with families, economic immigrants, nationals of new European Union countries, etc. Since its implementation in 2001, the DIUS estimates that about 2 million learners have benefited from ESOL courses²⁸. In academic year 2006/2007, a total of 335,232 learners took part, of which almost 40% were of white, non-British origin followed by almost 11% of black or black-British origin.

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

Table 4
Enrollment in ESOL courses during 2006-07 by ethnic origin, age and sex

| | 16-18 | | | 19+ | | | Total | |
|---|------------|---------|---------|------------|---------|---------|------------|---------|
| | All Gender | Female | Male | All Gender | Female | Male | All Gender | |
| | 2006/07 | 2006/07 | 2006/07 | 2006/07 | 2006/07 | 2006/07 | 2006/07 | |
| Ethnicity | | | | | | | | |
| All Ethnicity | 20.183 | 9.459 | 10.724 | 315.049 | 203.504 | 111.545 | 335.232 | 100,00% |
| Any other | 3.059 | 1.093 | 1.966 | 36.329 | 22.064 | 14.265 | 39.388 | 11,75% |
| Asian or Asian British - any other Asian background | 2.574 | 707 | 1.867 | 22.763 | 13.892 | 8.871 | 25.337 | 7,56% |
| Asian or Asian British - Bangladeshi | 597 | 289 | 308 | 13.261 | 9.062 | 4.199 | 13.858 | 4,13% |
| Asian or Asian British - Indian | 576 | 297 | 279 | 13.990 | 10.790 | 3.200 | 14.566 | 4,35% |
| Asian or Asian British - Pakistani | 1.115 | 599 | 516 | 25.580 | 20.514 | 5.066 | 26.695 | 7,96% |
| Black or Black British - African | 3.922 | 2.106 | 1.816 | 31.080 | 20.190 | 10.890 | 35.002 | 10,44% |
| Black or Black British - any other Black background | 333 | 182 | 151 | 2.960 | 1.759 | 1.201 | 3.293 | 0,98% |
| Black or Black British - Caribbean | 66 | 38 | 28 | 857 | 496 | 361 | 923 | 0,28% |
| Chinese | 1.059 | 536 | 523 | 9.801 | 7.112 | 2.689 | 10.860 | 3,24% |
| Mixed - any other Mixed background | 219 | 67 | 152 | 1.863 | 1.094 | 769 | 2.082 | 0,62% |
| Mixed - White and Asian | 213 | 39 | 174 | 1.724 | 932 | 792 | 1.937 | 0,58% |
| Mixed - White and Black African | 248 | 134 | 114 | 3.063 | 2.017 | 1.046 | 3.311 | 0,99% |
| Mixed - White and Black Caribbean | 18 | 12 | 6 | 418 | 294 | 124 | 436 | 0,13% |
| Not known/not provided | 1.058 | 438 | 620 | 15.698 | 9.456 | 6.242 | 16.756 | 5,00% |
| White - any other White background | 4.797 | 2.766 | 2.031 | 128.666 | 79.432 | 49.234 | 133.463 | 39,81% |
| White - British | 318 | 149 | 169 | 6.816 | 4.300 | 2.516 | 7.134 | 2,13% |
| White - Irish | 11 | 7 | 4 | 180 | 100 | 80 | 191 | 0,06% |

Source: Learning and Skills Council.

Finances

The national government allocates the budget which for fiscal year 2008 amounted 300 million pounds. Currently, course attendees must contribute 37.5% of the value of the course (in 2010 it will be 42.5%). However, about 50% of participants are currently exempt from this contribution:

- learners between 16 and 18 years;
- learners studying Level 2 diplomas;
- learners between 19 and 25 years studying Level 3 diplomas;
- learners receiving benefits related to income levels, unemployment benefit or other types of benefits (e.g. housing allowance, pensions, etc);
- learners in a situation of dependence;
- learners doing community service as part of their sentence;
- some categories of asylum seekers.

According to a report published by the National Audit Office, the cost of ESOL courses are more expensive in comparison to literacy and numeracy courses under the Skills for Life strategy, especially the lower-level courses²⁹. In academic years 2005-06 and 2006-07, costs increased considerably, rising from some £1,000 in 2004-05 to some £1,400 in 2005-06 and £1,600 in 2006-07. This is due to an increase in the offer of approved courses, which are generally longer and consequently more costly³⁰.

Table 5. Financial resources allocated to ESOL courses

| | 2001-02 | 2002-03 | 2003-04 | 2004-05 | 2005-06 | 2006-07 | 2007-08 |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Enrollment | 296,899 | 404,238 | 454,541 | 538,700 | Not available | 335,232 | Not available |
| Budget | £ 170 million | £ 212 million | £ 256 million | £ 279 million | | £ 300 million | £ 300 million |

Source: 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, May 2005. LSC for data after 2005.

²⁹ *Skills for Life: Progress in Improving Adult Literacy and Numeracy*, National Audit Office. June 2008. Available on-line at <http://www.nao.org.uk/>

³⁰ The cost of the diplomas is calculated by dividing the cost of the courses by the number of persons who pass the exams. This calculation was made based on the results gleaned from the Further Education Colleges.

Monitoring and evaluation

The continuous follow-up of ESOL courses is carried out by the regional LSC offices that directly report to the main site. As previously noted, other organisations carry out research and evaluations: Since the strategy Skills for Life was approved OFSTED has turned in two reports that evaluate the results on the basis of a number of inspections of the course providers³¹. The National Audit Office makes recommendations for improving the cost-effectiveness of the resources allocated to this policy. The last available report was published on June 2008. The 2006 NIACE report, *More Than a Language*, with its 39 recommendations was of particular importance in view of the number of changes the DIUS introduced in 2007 since demand for ESOL courses had increased considerably due to the increase in immigrants from the new EU member states. In spite of this, the resources were not always allocated to the neediest persons. The renewed strategy opted for:

- providing ESOL courses that were not free unless the learner can meet certain requirements, linked primarily to income level;
- active involvement of employers in financing the ESOL courses of their employees;
- diversification of course offerings, putting special emphasis on promoting courses focused on the labor market;
- ESOL teacher training and accreditations;
- better coordination between different governmental departments (Employment, Education, Justice, Immigration) and other stakeholders (NGOs, employers, etc.) with the aim of reaching persons with the greatest language deficits.

2.3. Summary

The United Kingdom has traditionally been a model of inclusiveness of immigrant groups in British society and liberal in regard to requirements for accessing nationality. In recent years, restrictions on naturalisation and on obtaining a permanent residency permit have been tightened. More emphasis is currently placed on the need for immigrants to commit to integrating into the host society, and one of the central elements of this integration is knowledge of the language.

The teaching of English to foreigners (ESOL courses) has a long history in the XX century. However, the year 2001 marked a turning point in the integration of these courses into a large government strategy of adult education. As of that year, ESOL courses are fully covered (although this is why it was very difficult to meet demand). Levels harmonised with evaluation systems, the creation of better follow-up systems, etc.

³¹ *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; *ESOL in the post-compulsory learning and skills sector: an evaluation*, Ref. no. 70229, OFSTED, 2008. Available on-line at <http://www.ofsted.gov.uk>

Political responsibility for adult education is decentralised among the territories of England, Wales, Scotland, and Northern Ireland. The courses are run by an independent body with a network of territorial centres. The providers, public and private, issue bids to this body. Furthermore, there are a number of organisations playing different roles in ESOL policy such as monitoring and control mechanisms, professional associations, consultancy bodies, etc.

The introduction of a language and citizenship test, compulsory for accessing permanent residency and naturalisation, established, for the first time, a link between ESOL policy under the adult education policy and immigration policy.

In recent years, the ESOL course budget has been cut and the courses are no longer free-of-charge for many learners. Intentions are for greater company involvement in the financing of the courses. Nevertheless, a reduction in expenses has not yet been achieved.

Trends point to diversification of ESOL courses, awarding special importance to courses oriented towards employment, and at further accenting their potential as instruments of integration and cohesion.

3. THE DUTCH CASE: CIVIC INTEGRATION EXAMS

3.1. Context and Background

Traditional approach to immigration and integration

About 20% of the Dutch population is of foreign origin, and about 11% were born in the Netherlands with at least one parent born abroad. The three largest immigrant communities are the Turkish, the Moroccan, and the former Dutch colony of Surinam, each with over 300,000 members each³². Similar to other countries in the region, Holland received large floods of foreign manpower in the sixties and seventies, primarily from the south of Europe, the former Yugoslavia, Turkey and Morocco. In the seventies, a large number also came from the former colonies of Surinam and the Netherlands Antilles, although the latter with knowledge of the Dutch language. As in Germany, these invited workers were expected to return to their countries of origin some day, but this was not the case with the Turks or Moroccans, whose communities continued to grow in the ensuing decades because of the grouping of families and tendency to marry persons from their country of origin. In order to explain the rise in the number of immigrants within a context restrictive to the entrance of new immigrants, the significant increase in asylum seekers since the beginning of the nineties must also be studied.

Since the beginning of the eighties, Dutch policy toward immigration in Europe pioneered the adoption of a multicultural focus in its Ethnic Minority Policy, which emphasised the development and emancipation of the immigrated communities through public financing of their own organisations, schools and media³³. However, in the decade of the nineties this policy began to be seriously questioned in light of the poor results shown by some integration indicators. In 1999 the

³² Data from Statistics Netherlands (*Centraal Bureau voor de Statistiek*). Available on-line at <http://www.cbs.nl>

³³ About the development of migration and integration policies in the Netherlands, see for example 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.

unemployment rate among immigrants of non-European origin was five times as high as for the native Dutch, and only one third of the former was employed. Moreover, about half of those depending on state aid were immigrants. Up to 20% of the immigrants of non-European origin lived on state aid, a proportion ten times as high as for the native Dutch. Finally, school drop-out rates were alarming in the cases of the Moroccans (39%) and the Turks (35%)³⁴.

Against this backdrop, since the seventies there were initiatives for the teaching of Dutch to immigrants promoted largely by voluntary organizations, some of which received discretionary-public subsidies from the local governments to carry them out.

Change towards a new model

Dutch policy was refocused and in 1998 the Dutch Parliament approved the Civic Integration Act for immigrants (*Wet Inburgering Nieuwkomers*). This law was groundbreaking in Europe in the introduction of mandatory language and Dutch culture courses for immigrants recently arrived to Holland³⁵. The law set that immigrants of non-European origin had to take part in one-year integration courses consisting of 600 hours of Dutch language tuition and civic education. Non-attendance to these courses meant a fine, although it was small and rarely enforced by the local authorities responsible for it. These courses were imparted by regional training centres (*Regionale Opleidingen Centrum - ROC*), a network of public centres dedicated to adult education and training. These centres, in addition to having a monopoly on these courses, also imparted other vocational training.

Coinciding with a deterioration in public opinion toward immigration, and also stemming from a negative evaluation of the efficiency of the system put forward by law in 1998 which achieved results below the target level³⁶, the Christian-Democrat Government announced in 2003 a revision of the Civic Integration Act that would again accentuate the need for immigrants to have a certain proficiency in Dutch language and knowledge of “Dutch values and the norms of the country”. Responsibility for immigrant integration passed then from the Ministry of Home Affairs to the Ministry of Justice. The impulse towards a new model came along with the Minister for Immigration and Integration (portfolio associated with the Ministry of Justice), Rita Verdonk of the People’s Party for Freedom and Democracy (VVD) who gained certain notoriety in Europe for her hardline stance on immigration and integration. The first step was the introduction of a civic integration abroad examination in March 2006³⁷. A few months later, a new Civic Integration

³⁴ 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.

³⁵ Prior, between 1994 en 1998 there was a Regulation that made it obligatory for unemployed immigrants to take part in language courses.

³⁶ REGIOPLAN, *Verscheidenheid in Integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN. Eindrapport*. Amsterdam, 2002.

³⁷ The Civic Integration Abroad Act (*Wet Inburgering buitenland*) came into force on 15 March 2006. This Act requires passing a basic oral test on Dutch language and Dutch society abroad to those who want to obtain a

Act entered into force in January 2007³⁸, by which the obligation to take part in the courses was substituted by the obligation for all foreigners between the ages of 18 and 65 years –with a number of exceptions– to successfully pass some Dutch language and culture tests. Thus the test initially meant a partial withdrawal of the State in providing support, emphasising instead immigrants' independence and self-sufficiency (*zelfredzaamheid*), as they had to take responsibility for their own preparation to pass the tests. However, the law provides for lending mechanisms to immigrants to cover expenses associated with their preparation and also provides for municipalities to offer integration courses to certain categories of immigrants, especially to those receiving social services or to religious leaders³⁹. Lastly, the changing of the political guard in the Dutch government in January 2007 took immigration issues away from the Ministry of Justice (where it was more closely linked to immigration control policies), and brought them to Housing, Communities and Integration. The new government's focus was shaped into the new political policy designated Delta Plan Civic Integration which was launched in September 2007⁴⁰. Under this plan, the previous focus of placing all responsibility for integration on the immigrant evolved to a vision of integration as a joint task of all Dutch society. The concepts of 'integration' and 'participation' have also melded. If the previous vision perceived them as two moments in a linear process (first integration and then participation), the new one integrates the two into a logic of interdependence.

3.2. The Current *Inburgering* System

Legal basis and institutional mechanisms

The *inburgering*⁴¹ policy is governed by the Civic Integration Act (*Wet Inburgering*) of November 20, 2006 and in force since January 1, 2007, as well as by an ordinance and two regulations that regulate aspects relative to the operational functioning of the system. As already pointed out in the prior section, this law regulates the obligation for all foreigners between 18 and 65 years to pass the integration exam in accordance with the provisions of the second chapter on "Mandatory Integration". There are a number of exceptions, for example foreign nationals who have been educated in Holland during school age for more than eight years. Also foreign nationals that already have a diploma or can prove they have verbal and written knowledge of Dutch and Dutch society, and nationals of the European Union, from countries of the European Economic Area, Switzerland and other countries, are exempted. Those immigrants who fail to

provisional residence permit before they come to the Netherlands. The Basic Civic Integration Examinations are taken at Dutch consulates and carry a price of 350 euros.

³⁸ *Wet van 30 November 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving*

³⁹ Furthermore, in November 2007 the Civic Integration Act was adjusted allowing the municipalities to offer integration courses to all potential candidates.

⁴⁰ *Deltaplan inburgering Vaste voet in Nederland*; Available on-line at <http://www.vrom.nl/docs/deltaplan-inburgering.pdf>

⁴¹ Translated along the text as "civic integration".

pass the tests within a period of three and a half years (five for some categories), can be subject to administrative fines and lose the chance to obtain a permanent residency permit.

The political powers of this system lie with the Ministry of Housing, Communities and Integration, which includes the General Directorate of Integration and Communities. Integration powers in Holland traditionally resided with the Ministry of Home Affairs, and after passing through the Ministry of Justice in the previous political phase, the new Government transferred them to the Ministry of Housing in a shift that has separated integration issues from those of immigration control. The system, at a central level, is likewise supported by a semi-governmental organisation called the Information management group (*Informatie Beheer Groep - IB Groep*), to which the law awards centralisation and management of the data bases that hold all national-level information as well as organisation of the exams at a central level (there is a part of the tests that is not centralised, as will be seen later). This organisation is also in charge of managing the individual loans provided for by the law to cover its preparation costs. Yet, in practice there are hardly any people opting for a loan as a result of the broader possibilities for municipalities to offer courses to all integration candidates introduced in November 2007.

The other pillar of the system is made up of the municipal governments that have a central role in implementing the law and translating it to the local level by identifying the potential candidates and by ensuring an adequate supply of courses that prepare for the *inburgering* exams. They must conduct an assessment of integration-course needs in their municipality for the groups that are obligated by law to take the exams, as well as for other immigrants for whom voluntary attendance to the courses is considered convenient due to their low level of integration. In accordance with this assessment, the Ministry will award funds to the municipalities who will then tender for courses appropriate to the needs assessed. Even though the original spirit of the norm, in keeping with the principal of autonomy, was that the immigrants had to take on their own preparation costs, the amendment of the Civic Integration Act in 2007 made it possible for municipal governments to cover a good part of the costs for the majority of candidates, since it would otherwise be very difficult for them to attend the courses. Implementation of this system started in 2007 and it can still be considered at the pilot stage because it has meant a significant adaptation effort on the part of all bodies involved in its implementation.

Along with the principal players described, there are a number of organisations that provide various complementary services. The primary ones are:

- *Kwaliteits Centrum Examinering (KCE)*: Accredits and monitors the testing centres that can perform the practical part of the exams.
- Accredited testing organisations: the practical exam component is performed by accredited testing organisations. Every centre that delivers integration programmes can apply at KCE to become a testing organisation.
- *Blik op Werk*: This organisation gives a quality mark to the organisations that provide integration programmes.

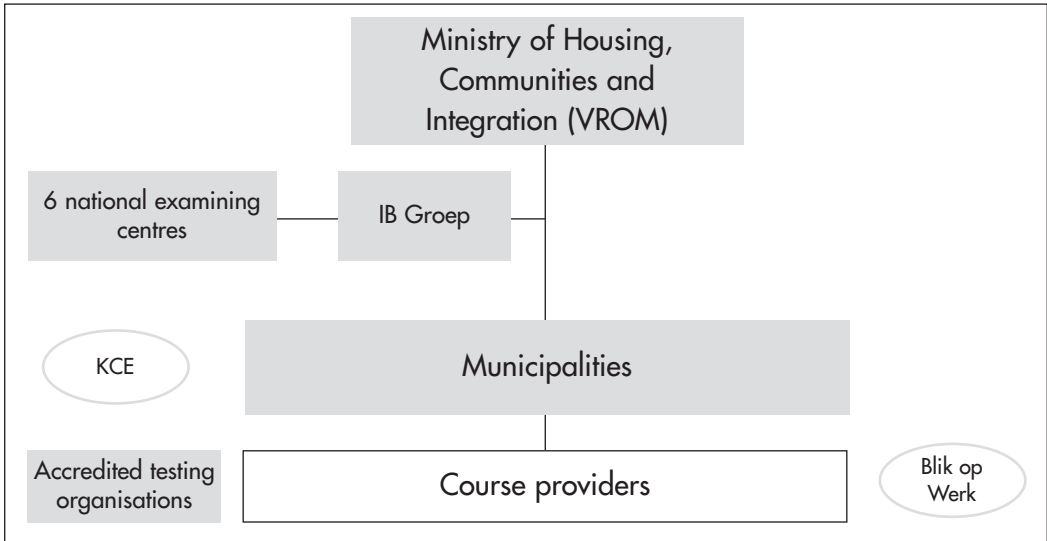


Figure 3. Institutional mechanism of the civic integration system

The organisational and management style of the municipal governments may vary significantly from one to another. Amsterdam, for example, has a somewhat complex system with different paths for candidates who receive welfare benefits and for those who do not. The immigrants are contacted for the course by the information and counseling offices of the municipal districts (*Stadsdelen*), who steer them to the central services of the municipality. An evaluation of their linguistic competency is outsourced, and they are subsequently assigned to various centres in accordance with a set of criteria. Another and different example is provided by the municipality of Utrecht, whose *Office of Inburgering* covers the entire process from receiving to assigning the courses and includes the initial evaluation. In Rotterdam the course providers themselves carry out the initial evaluation of linguistic competency.

Standards, tests and diplomas

The objective of *inburgering* is immigrant participation in society's institutions and encouragement of their independence through acquisition of Dutch language skills. As already seen, what is regulated by law are the objectives that the immigrants must meet with regard to their knowledge of Dutch language and Dutch society and the way to measure this knowledge. The language level is equivalent to level A2 of the CEFR except for certain groups of immigrants (established immigrants) who have to prove their Dutch reading and writing skills at a level A1 of the CEFR.

The civic integration exam has various tests. Candidates must firstly pass a practical exam that measures their ability to cope in practical situations. This test is administered in a decen-

tralised way by accredited testing organisations and teachers, and can be passed in two different ways:

- by presenting evidence (a portfolio) of having handled 30 everyday situations in Dutch (such as renewing a driving license, going to the doctor, speaking with one of the children's schoolteachers, doing a job interview, etc.). Each situation must be proven by a short report that briefly describes the communication. The portfolio is completed by a short assessment in which oral and written skills are tested.
- By taking six assessments of approximately 30 minutes each that simulate situations analogous to those mentioned above and in which oral and written skills must be put into practice⁴².

Once the practical component has been passed, the central exam is given at one of the six IB *Groep* exam centres. The central exam is made up of three tests: a computer test on practical situations (*Electronisch Praktijkexamen*), a computer test on knowledge of Dutch society (*Kennis van de Nederlandse Samenleving*), and a test by telephone of spoken Dutch (*Toets Gesproken Nederlands*). All of these tests include a general part and a part adapted to the individual profile chosen by the candidate at the beginning of the civic integration course. In accordance with this profile, the questions and issues raised with the examinee will revolve around one topic or another. The profiles may be 'Work' and 'Education and Health care'. As of 2009, another two profiles corresponding to the topics of 'Social participation' and 'Entrepreneurship' will be incorporated. Each test has its own exam fee. The set of tests is 270 euros (except in the event of taking the practical simulation assessments, which increases the price).

The level of Dutch language required for these tests is equivalent to level A2 of the Common European Framework. The *Diploma Inburgering* is awarded for passing these tests⁴³. Beyond this level, foreigners may opt for exams of Dutch as a Second Language NT2I and NT2II⁴⁴, equivalent to levels B1 and B2 of the CEFR. A foreigner who demonstrates competency in Dutch equivalent to level A2 may be eligible for a loan to prepare for the NT2 exams.

The content and methodology of the courses are not defined by law and municipal governments have a wide margin of flexibility in tendering course specifications, as do the course providers in pedagogical innovation. In any case, the courses must ensure adequate preparation to pass the civic integration exams. However, the Delta Plan for Integration defines some programmatic lines that must inspire the orientation of the courses offered by the municipalities.

⁴² There is a third option consisting of a combination of the two previous ones: fifteen reports of real situations and three simulation assessments.

⁴³ Candidates can also choose to follow a specific vocational training programmes (MBO) that provide a diploma that is exempting from doing the civic integration exam. The municipalities can offer them additional language tuition.

⁴⁴ Level NT2II is required for university admission.

- The course must go beyond the civic integration exam and be maximally adapted to the individual situation of the participants;
- The courses must be combined with practice at a work centre, education or volunteer work, with the aim of improving the success of the courses. This is called “dual programmes” and it is expected to achieve 80% of the courses to correspond to this nature;
- Civic integration of the immigrants is everyone’s responsibility. Under this philosophy, a coaching program for integration has been launched in order to create a network of support volunteers (coaches), trained and coordinated by NGOs, who accompany immigrants in their process of acquiring linguistic competency and in participating in society (for example, cultural and sporting activities, etc.).

Course providers and teachers

The courses contracted by the municipalities are organised and delivered by public as well as private bodies. Among the public ones is the ROC, which had a monopoly on *inburgering* courses in the previous stage and that in many cases continue as providers under the new system. Among private bodies, organisations with experience in integration into the labour market programmes and language schools have a strong presence. The number of course providers varies noticeably among municipalities. While Amsterdam has contracted some 40 providers, other large cities have fewer providers, such as Utrecht with eight and Rotterdam with six.

The organisation *Blik op Werk*, which awards quality certificates to *Inburgering* course providers, has been alluded to before. This quality certificate does not authorise the teaching of courses and is only a requirement in the tenders of some municipalities. There are currently about 100 bodies with this certification.

As to the teachers, there is no certification or any special requirement that entitles them to impart the courses. In general, many of them are teachers of other languages. Currently, the possibility of implementing a common qualification for teachers is in the development phase, but it is not yet necessary, even though some municipalities include a requirement for certified teachers in their tender specifications.

Course beneficiaries

Under the previous system and upon entry into force of the new law, there were approximately 30,000 persons attending the ROC courses every year. The potential beneficiaries of the new *inburgering* system were estimated at some 460,000 (250,000 mandatory) being the largest groups immigrants from Turkey and Morocco. From the entry into force of the new law until June 2008, the municipal governments had provided approximately 25,000 seats in civic integration courses, including candidates for whom this course is a mandatory requisite and those for whom

participation is voluntary. This supply is lower than the one initially estimated, which pointed to about 47,000 beneficiaries in 2007, justified in part by the difficulties in starting up the new system in a limited time.

The original objective of the Delta Plan for Civic Integration is to provide a civic integration programme to 60.000 people annually between 2008 and 2011. Until June 2008, 492 persons had passed the civic integration exam.

Finances

The main budget allocation comes from the Ministry of Housing, Communities and Integration, which in 2007 allocated 320 million euros for the municipalities to offer courses. The costs per learner may vary substantially according to individual circumstances but can range between 4,000 and 6,000 euros.

The immigrants to whom the municipalities offer courses must make a contribution of 270 euros that is defined by law and which includes the exam fees. However, this amount seem to be a disincentive for some immigrants and the municipalities are looking into ways to counteract it, such as refunding it if the candidate passes the tests within the set times.

Monitoring and evaluation

Inburgering is a complex system that the bodies that manage and implement it have had to adapt to. There are not yet any evaluations that provide conclusive information on the efficiency of the system. Judging by the impressions of persons involved in their implementation, there is a feeling that the system is trending positively, untangling beurocratic and administrative red tape that caused delays in the beginning, better focusing course objectives and contents on the particular needs of the various categories of learners and forming more homogeneous groups by responding to the personal circumstances and learning pace of their members. These trends are an improvement over the system in place previously. Nevertheless, some challenges being considered refer to improving the methods for determining candidates' initial level, to continue progress in connecting the programs with immigrant integration itineraries outside of the classroom (and not only oriented toward passing the tests), to improving the quality of teachers, and to increase the motivation and incentives of the immigrants since there is some concern in some cities as to the drop out rates.

At this moment an evaluation of the Civic integration Act is being prepared; this will be ready at the end of 2010.

3.3. Summary

The Netherlands radically refocused its integration policies, going from a model that was a paradigm of multiculturalism in Europe to another that accentuated the responsibility of the individual immigrant to integrate into Dutch society.

After a period in which the Dutch courses provided to immigrants lacked a regulatory framework and a follow-up system, mandatory Dutch-language courses with a civic integration component were implemented in 1998. Later, as of January 2007, they would evolve into a system whose backbone is a requirement to pass a test of language and knowledge of the Dutch society.

Political responsibility lies with the Ministry of Housing, Communities and Integration. Municipal governments play an important role in implementing the system and it is their duty to provide courses that allow part of the immigrants to prepare for and pass these tests.

Although the underlying philosophy of the new model was initially one of immigrant responsibility for their own integration, since the change of government in February 2007 the system has evolved toward a principal of responsibility shared by all society and toward the public providing a greater measure of support.

There are a number of organisations hired to design exams, to administer the exams, to keep administrative records, to accredit exam centres, to perform evaluations, etc. On the other hand, the municipalities tender for the organisation of the courses. It all helps shape a model of public promotion with a strong private-sector component.

At a management level, the new system was introduced in a short time and required that all players involved quickly adapt, which raised problems and delays in its execution. Intentions are to correct these imbalances in 2008.

In general terms, the courses under the new model appear to be improving the system over the previous one, especially in regard to the greater flexibility and adaptation to individual circumstances and skills of the learners. The trend is to move toward linking the courses to real life by complementing them with periods of practice work in companies and volunteer organisations, as well as encouraging not only immigrants but also the rest of Dutch society to greater interaction, all with the objective of sustaining the linguistic knowledge gained.

4. COMPARATIVE ANALYSIS AND CONCLUSIONS

A broad consensus has been gathering strength in Europe on the importance of learning the language of the receiving country in order to integrate immigrants into the host society. Likewise, some countries favor requiring a certain command of the language in order to qualify for nationality, to obtain permanent residency permits, or even to enter the country through family regrouping.

Since the end of the nineties and especially since the beginning of the new century, the focus of migration policy and immigrant integration policies has shifted in all of the countries studied. The Netherlands and the United Kingdom had represented multiculturalist models that accentuated principals such as independence and promotion of the identities and cultures of the immigrated communities. On the other hand, Germany did not see itself as a country of immigration and thus had no policy in place oriented toward integrating guest workers into the host society. Although different in measure and form, shifts in focus in the three countries studied converge to underline the need for immigrants to acknowledge and respect the norms and conventions of the societies that host them. Language learning has thus become a centrepiece of integration within this framework.

The three countries studied have developed new normative frameworks and state policies that regulate and promote aspects relative to integration. The norms in these three cases formulate the requirement for knowledge of the language differently in order to have access to naturalisation or obtain permanent residency. Whether within the laws themselves or within the framework of associated policies, measures are taken that promote language learning, set responsibilities and procedures, standards and the requirement, for some of the immigrant categories who wish to permanently settle in the country, to be tested on their language skills and cultural knowledge of the host country.

Table 6. Case comparison

| | Germany | United Kingdom | Holland |
|-----------------------------|---|--|---|
| Regulatory framework | Federal law that regulates: <ul style="list-style-type: none"> – the requirement to pass tests for permanent residency and naturalization; – the right to attend integration courses; – the provision of integration courses and their features. | Law that regulates the requirement to pass a test on English language and life in UK for those opting for permanent residence or naturalisation. | Law that regulates the mandatory requirement of a number of groups to pass some language and culture tests, (and facilities for their preparation). |
| Policy framework | State policy for the integration of immigrants (Integration Plan). | Policy strategy of adult education (Skills for Life) which includes the provision of English courses. Decentralised within the four territories of the United Kingdom. | State policy for the integration of immigrants (Delta Plan for Integration). |
| Principles | Public support and effort from the immigrant. The right to integration. | Public promotion based on demand (in transition toward needs-based). | Initially responsibility from the immigrant, and now joint responsibility from the immigrant and host society. |
| Competent Body | Federal Office for Migration and Refugees. | Department of Innovation, Universities and Skills (England). | Ministry of Housing, Integration and Communities. |
| Management model | Highly centralised and concentrated with public provision of planning management and follow-up activities. | Management mandate to semi-governmental agency with territorial network. Diversity of bodies with roles in the system (follow-up, management). | Policy execution highly decentralised to the municipalities; Diversity of organisations with support tasks (follow-up, management, tests). |
| Courses | Highly standardised courses. | Standardisation of tests and levels. | Standardisation of tests and levels. |
| Providers | Public and private centres subject to national accreditation. | Public and private centres subject to national accreditation and through tendering. | Public and private centres through municipal tendering. |
| Voluntary/ Mandatory | Courses are mandatory for those who arrived after the date the law entered into force. | Voluntary. Passing an exam is only mandatory in order to opt for permanent residency or British nationality. | Passing an exam is mandatory for immigrants between the ages of 18 and 65 years (with a number of exemptions). |

Table 6. Case comparison

| | Germany | United Kingdom | Holland |
|-----------------------|---|---|--|
| Cost | Learner contribution of 1 euro/hour. Persons with low income exempted (approx. 50%). | Free until 2007. Now only for persons with lower income (approx. 50%). For the rest, a contribution of 37.5% of the cost (42,5% in 2010). | Contribution of 270 euros for candidates who receive an offer from the municipal governments. Market price for the rest. |
| Teaching staff | Requirement of certificate of teacher of German as a second language or prior experience validation course. | Requirement of teacher of ESOL certification or prior experience validation. | No formal requirements yet. |
| Annual budget | 121 million euros in 2007 (rising in 2008). | 300 million pounds in 2007. | 320 million euros in 2007 including administration and management costs. |

Political responsibility in Holland as well as in Germany lies at the central government level, where integration policy has become state policy even in Germany, whose political-administrative system is characterised by high decentralisation. In the case of the United Kingdom, ESOL courses do not form part of integration policy but rather a political strategy to improve the public's basic skills and knowledge, independently managed by the territories of England, Scotland, Wales and North Ireland. In the United Kingdom this policy is, however, linked to migratory policy since the language-test began to be required in order to obtain permanent residency and nationality in 2004.

The models show up noticeable differences in management. Management is very centralised in Germany and an autonomous federal body manages and controls practically all implementation aspects of the language courses. The Dutch model entrusts a large part of the development and implementation of responsibilities to the municipalities. On the other hand, Holland has hired several organisations for various tasks and management services. In England, in line with a characteristically British model of providing services and implementing policies, a semi-governmental agency is in charge of management.

In the three countries studied, the courses and the tests have historical, cultural values and life components in the society that go hand-in-hand with the teaching of the language. With regard to the language component, in Holland as well as in Germany the levels of the Council of Europe's Common European Framework of Reference for Languages are used as learning objectives. The United Kingdom uses its own scale.

In all three countries there is a wide range of course providers who may be from the private commercial sector (i.e. language schools), from the not-for-profit sector (i.e. immigrant support organisations), and diploma-awarding training organisations (i.e. vocational centres, universities).

As already mentioned, the implementation of these new systems has meant a shift in focus that has required new implementation and management mechanisms. Follow-up and evaluation are important elements within these systems, but there is not yet enough of a track record yielding studies with conclusive lessons. Nevertheless, although only at an indicative level, some conclusions and impressions can be noted:

- The changes were put into place quickly, meaning that implementation problems came up that needed and continue to need adjustments.
- The increase in management, control and follow-up tasks have brought with them an increase in bureaucratic red tape and administrative complexity that have been perceived as hindrances.
- In the three countries the new systems have generally been positively evaluated in regard to progress made through the creation of a general reference framework and improvements to course design.
- One of the challenges being pursued is to strike a balance between a homogeneous framework of standards and the heterogeneity of candidates who participate in the courses. Different levels of education and personal circumstances affect the overall pace of learning, learners' motivation and the success of the courses. Therefore and still from a common framework, a more diverse offer of training programs tends to be promoted in order to better attend to different individual needs (i.e. intensive courses, courses with a literacy component, child-care services, etc.).
- The trend is also clear in regard to the progressive adaptation of learning itineraries to life styles, occupations and integration paths for potential learners. The courses and tests are designed with common elements, but also with a specific orientation toward these paths of life (i.e. work environment, volunteering, business, families and caretaking, etc). However, this diversification seems difficult to achieve in small urban centres or rural environments.
- Another trend points to the courses being linked or in synergy, as closely as possible, to other complementary integration measures or with spaces of real integration (i.e. programs combined with stays at work centres or volunteer organisations, programs directed at parents inside their children's' educational centres).
- In this scenario, evaluation of the candidates' initial level so as to appropriately assign the course that is most suitable to their needs is one of the aspects that is considered fundamental and that is planned for improvement.
- There is some concern that the courses are too oriented toward the objective of passing the tests, yet do not assure that what has been learned is sustained.
- Involving certain categories of target groups continues to be a challenge for the three systems. Significant progress has been made in Holland and Germany with regard to immigrant women from Turkey and Morocco who did not generally attend this type of activity previously.

- From an economic point of view, the examples from the three countries show that programs are involved that need considerable injections of funds.
- Linked to the preceding point, even though the original idea in Holland and Germany was for immigrants to take on part of the costs, the reality seems to be that this contribution has a dissuasive effect on some groups and makes the search for new incentives necessary e.g. total or partial refund of learner contributions if they pass the tests and to increase transport and child-care expenses to encourage attendance.

APPENDIX 1. ACRONYMS

| | |
|----------|---|
| BAMF | Federal Office for Migration and Refugees (Germany) <i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i> |
| CBP | Common Basic Principles (for an immigrant integration policy in the EU) |
| CEFR | Common European Framework of Reference for Languages |
| DIUS | Department of Innovation, Universities and Skills (UK) |
| ESOL | English for Speakers of Other Languages |
| EU | European Union |
| IB Groep | Information and Management Group (Holland) <i>Informatie Beheer Groep</i> |
| LSC | Learning and Skills Council (UK) |
| NIACE | National Institute for Adult Continuous Education (UK) |
| NRDC | National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy (UK) |
| OFSTED | Office for Standards in Education (UK) |
| ROC | Regional training centre (Holland) <i>Regionale Opleidingen Centrum</i> |

APPENDIX 2. PERSONS INTERVIEWED

Germany

Uta Saumbeyer-Meyer, BAMF, Head of Subdivision Linguistic Education, Integration Courses, Test Procedures, Financial Matters.

Mr. Schatzler, BAMF, Address 3, Section 320 Technical Management of the Integration Courses.

Thomas Laumpwald, BAMF, Address 3, Section 321, Fundamental Aspects of Linguistic Education, Conception of Courses, Qualifying of Teachers.

Mr. Hahr, BAMF, Address 3 Integration, Section 322 Procedure for Admission and Registration of Teachers.

Dr. Haug, BAMF, Address 2, Section 222, Research on Migrations and Integration.

Dr. Rother, BAMF, Address 2, Section 222, Research on Migrations and Integration.

Vicente Riesgo, Manager Director of the *Academia Española de Formación* (Spanish Academy of Education - organisation providing integration courses).

Uta Schneider, Teacher of integration courses.

United Kingdom

Joanne Mylrea, LSC, Learning and Skills Council, Senior Policy Manager, Employee Development Team, Adult Learning, Skills and Employment Group).

Louise Robinson, DIUS, Directorate Department for Universities, Innovation and Skills, Team Leader, English for Speakers of Other Languages Learning, Quality and Systems.

Helen Casey, NRDC, National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy, Executive Director.

Alastair Pearson, OFSTED, Office For Standards in Education, Children's Service and Skills, Inspector.

Chris Taylor, NIACE, National Institute of Adult Continuing Education.

Anne McKeown, NATECLA, National Association for Teaching English and Other Community Languages to Adults, Co-chair.

Helen Sunderland, LLU+, National consulting and professional development centre appointed to the University of South Bank in London (Head of ESOL Assistant Director).

The Netherlands

Eva Mercks, VROM, General Management of Housing, Communities and Integration.

Debbie van Haastrecht, VROM, General Management of Housing, Communities and Integration.

Pauline Coppes, IB Groep, Consultant on integration issues.

Fedor Heida, Association of Municipalities.

Norbert Bussink, Municipality of Amsterdam, Technical adviser on Education and Integration.

Bregje Kaars, Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs Anderstaligen.

Katherine Kirk, Researcher.

PART II

**Seminar Conclusions on Linguistic
Integration Policies and Language
Courses for Immigrants**

INTRODUCTION

On November 18, 2008, a seminar was held in the Secretary of State for Immigration and Emigration in Madrid under the title: *Seminar on Linguistic Integration Policies and Language Courses for Immigrants*, organised within the framework of the covenant between the Directorate General for Integration of Immigrants and the Luis Vives Foundation, the University of Alcalá and the UNED's Foundation (Spanish Open University), in order to carry out the "Spanish Language Program for Immigrants 2008".

The Luis Vives Foundation and the DG for Integration of Immigrants jointly organised the seminar with a two-fold objective: firstly, to present the results of the comparative study on linguistic integration policies for immigrants in Europe (carried out within the framework of the cited agreement), as well as validating its results with experts who attended the seminar from the three countries analyzed in the study. Secondly, to provide a debate platform for experts on the needs and possibilities existing in Spain for advancing a policy on the teaching of Spanish to immigrants.

The seminar was thus attended by representatives from the organisations in charge of these policies in Holland, Germany and England, representatives from the Spanish Ministry of Education and the DG for Integration of Immigrants, as well as representatives of various Spanish organizations currently engaged in language-teaching activities for immigrants.

The foreign attendees contributed to the debate by way of their experience and the lessons learned in their countries over the last years. The contents collected in this report refer primarily to the concerns and opinions on the state of affairs and future challenges of the case in Spain, since the German, Dutch and English models were sufficiently described in the document containing the results of the comparative study.

The work sessions that made up the seminar (program attached), according to the general feeling expressed by the attendees, unfolded in a very participative and constructive climate.

INPUT AND DEBATES

In her opening statement, the General Director Integration of Immigrants, Estrella Rodríguez, emphasized the importance of learning the host-country language for immigrant integration and equal opportunities. She likewise pointed out the interest in sharing experiences and good practices between countries, as well as the European Union's willingness to bring together the different systems currently existing within it.

After the opening of the seminar, the program progressed as planned: first, the main conclusions arrived at by the comparative study were presented to pave the way to four debate sessions that were moderated by the Director of the Luis Vives Foundation, José Manuel Fresno.

The most important input and conclusions that came out of the debates are summarised in the four sections below:

- Policies and approaches;
- Standards, methods and quality;
- Leadership and system management;
- Closing remarks.

Policies and approaches

- Representatives of the three guest countries emphasized some of the aspects that have significantly improved in recent years by adopting more regulated, and more centralised management systems. Of note among them are some of the issues already reflected in the comparative study: there are currently more courses provided that better reach the target groups; there is greater guaranteed financing, better adaptation to educational levels and to the individual circumstances of the learners, clearly defined standards, better prepared teachers, and monitoring and evaluation systems that allow for tracking course impacts and results.

- On numerous occasions during the event, the Spanish participants pointed out the need in Spain for more progress on some of these issues so as to achieve higher quality and consistency in the different practices being carried out in our country. These are considered too disperse and a lack of standards is blamed.
- An issue that was addressed from the beginning was whether language teaching should be considered a right (that the State must thus guarantee), or an obligation and responsibility of the immigrant. Most of the opinions expressed indicated that it should be a right, although it was also pointed out that responsibility should not lie with only one of the parties. Public authorities should play a role in promoting the most important elements that lead to integration, among which language learning occupies a central position, yet immigrants should also be held to taking charge of their own learning needs.
- In relation to the previous point, it was also discussed whether courses should be free-of-charge or whether immigrants should financially contribute to them. Some of the Spanish experts favored free courses guaranteed by the State, while others emphasised the positive effects they had experienced with having students themselves take on some of the costs of their own training, even if only through a symbolic amount. One of the statements argued that language teaching is a right that is fully compatible with the notion of such a teaching service entailing an expense on the part of the student: for a service to be linked to a right does not automatically imply that it may be demanded free-of-charge, but is rather a promotional act on the part of the public authorities so that the right may be exercised under optimal conditions.
- The debate also addressed some of the more controversial aspects of the systems in other countries: linguistic training, jointly imparted with cultural and citizenship aspects of the host society, and the obligation for immigrants to attend courses or be subject to testing. Some of the Spanish participants stated that language teaching should be disassociated from lessons on host-country culture and customs; others, however, pointed out that combining language teaching with information on the reality and customs of the hosting society was interesting and useful, especially for newcomers.
- Concerning the obligation to attend courses or pass language and culture tests, other countries pointed out that the coercive element has sometimes put the reputation of language-teaching policies at risk, insofar as it has been understood as a negative message in that immigrants do not wish to integrate and would have to be obligated and subject to fines. As an alternative that has yielded good results in other countries, “learning contracts” were emphasised. These are not mandatory, but are rather based on a commitment to progress once the immigrant has voluntarily begun the process.

Standards, methods and quality

- The situation in Spain has changed greatly in recent years. There are many more means and resources than two decades ago, but unifying criteria is lacking. It was noteworthy that

Spanish-language courses for immigrants provided worthwhile initiatives that are rich and varied, but there is a wide consensus that there must be a trend toward greater standardization.

- A curriculum must be drawn up in which levels are based on or associated with the levels of the Common European Framework of Reference for Languages.
- When asked which elements are conducive to course success, the attendees indicated the following: adapted class schedules, the quality of the materials, a motivated and competent teacher, and adapting course contents to achieve immediate progress in students' everyday surroundings. Likewise, the participants representing social organizations emphasized the value of the reception and other orientation services provided to the immigrant along with language classes.
- In order to raise the overall level of such courses in Spain, improvements would have to be carried out to facilities, teacher competency, the quality of the materials used, and adapting to student circumstances.
- Hiring only professionals to the teaching staff has been a key factor in other countries for raising the quality of language courses for immigrants. All participants expressed the need for teachers to attend specific courses to strengthen their adult-education skills and their second-language teaching skills, as well as in the acquisition of some additional skill related to the group with whom they are going to work (e.g. intercultural competence, diversity management).
- It was noted that many of the teachers who impart these courses in Spain work for civil society organizations that dispose of scarce training resources for their teachers. A representative of the Ministry of Education reminded that there are subsidies available for teacher training and that a rise in demand would make an increase in resource allocation possible.
- At other times the debate centered on language-teaching materials. The guests from other countries highlighted their importance while acknowledging that, no matter how good they are, the circumstances of the students will always mean that some adaptation needs to be done. Judging from the statements made by the Spaniards, it became clear that the average level of materials provided in Spain must improve and converge toward standards that are approved through some type of system. It was noted that some organisations have developed very good materials, while those of many other organisations may be lacking.
- An essential aspect from several standpoints is that the courses provide access to a diploma: in the first place, experience has shown that this motivates students; in the second, it is important that the training provided be officially recognized; and finally, it is also essential that the certificates enjoy a recognition that can open doors to other opportunities (e.g. work, further education).
- Against the Spanish backdrop, where most immigrants must combine language learning while working at a job, the importance of adapting class schedules was stressed, especially on weekends, to enable regular attendance.

- While acknowledging the existing gaps and the need for a qualitative leap, some of the statements redeemed and attached importance to what is already in place. Along these lines, several participants suggested associating or adapting the Cervantes Institute's curriculum to language teaching for immigrants.
- Concerning the desired balance between regulation and flexibility, practically all of the participants signaled the need to progress toward more consistent common standards than those that currently exist in Spain, while being aware that a final adaptation to the needs and circumstances of students will always be necessary.
- Another aspect that was underscored as a weakness of the situation in Spain was the lack of oversight of the organizations that impart this type of training. Stricter monitoring of what is being done and how it is being done was considered appropriate, as well as working out some kind of system for accrediting the organizations.

Leadership and system management

- The Spanish participants brought up the fragmentation that exists in the country as a factor that hinders the maximization of resources. Firmer central-government leadership was called for on the following issues: curriculum, teacher training, methodological guidelines, and course accreditation.
- The Ministry of Labour and Immigration and the Ministry of Education, Social Policies and Sport were the main government bodies to sign on to the responsibility they should take on and develop.
- The importance of other levels of government was likewise underscored in implementing the system. Greater coordination at the central-government level and a consensus policy with the Autonomous Communities is needed. The local level is also fundamental, since the integration of immigrants effectively takes place in cities.
- When formulating policy, it was stressed that the organisations that provide courses need to be in closer contact with each other, while the participation of the groups to whom the courses are directed was of equal importance. Finally, in order to better maximize existing resources, the roles that other players might take on in the integration process would have to be looked in to (e.g. employers, the National Employment Agency, etc.).

Conclusions and closing remarks

In their closing remarks toward the end of the seminar, participants shared their conclusions. Most of the issues addressed again centered on aspects that had already been discussed during the day and that have been summarised in the sections of this report.

The participation of foreign experts showed that teaching the host-country language has become a key issue in immigrant integration policies. The debate with Spanish experts highlighted some of the differences between the reality of immigration issues in Spain and the situation in countries involved in the comparative study: Spain is a country of very recent immigration and a significant part of the received population already speaks Spanish as its mother tongue. In spite of this, in Spain there is also the problem of learning the host society language with its own characteristics, and progress must be made toward establishing a more consistent policy framework that takes in promotion, standards, curriculum, orientation, teacher training, materials, oversight and follow-up.

Along with all of the shortcomings expressed, valuable experiences were underscored that should be seized to gain momentum and build a more consistent system. Attention was called to the maximization of resources, largely due to a lack of coordination and knowledge of them.

All of the participants rated the seminar and the opportunity to learn from the experiences of other countries very highly, above all the chance to exchange ideas and concerns with other people in the sector. At the end of the day, the feeling was widely held that the time was right to push this issue forward and to continue building professional networks, as well as the expectation that more meetings would be organized after this one.

APPENDIX 1. SEMINAR PROGRAMME

- 10:00 Opening and Agenda
Estrella Rodríguez, General Director of Integration of Immigrants
José Manuel Fresno, Director of Luis Vives Foundation
- 10:30 Conclusions and Main Findings from the EU comparative study
Fernando Villarreal, author of the EU comparative study
- 11:00 *Coffee break.*
- 11:15 Session I: Teaching the Host Language to Immigrants. Policies, Approaches and Models.
Topics for discussion:
- Your country already had language teaching programmes for immigrants prior to the recently adopted comprehensive policy. Which key aspects would you remark have improved with the introduction of the new system?
 - To what extent language acquisition is an immigrant's responsibility and to what extent it is a state responsibility to provide with courses and support? Following this, which are the advantages and disadvantages of delivering courses for free vs. requesting an economic contribution?
 - According to your experience, which elements it is clearly positive to have them regulated and which others it is rather convenient to leave room for flexibility in order to stimulate i.e. innovation, tailoring to individual situations, etc.?
- United Kingdom:* Anne McKeown (NATECLA)/Helen Sunderland (LLU+)
The Netherlands: Eva Merks and Debbie van Haastrecht (VROM)
Germany: Carola Cichos, BAMF
Moderator: José Manuel Fresno

12:30 Session II: Methodological Approach and Contents

Topics for discussion:

- Which methodological standards and elements have an impact on the courses' success (i.e. group size, homogeneity of the learners, diversification of learning routes and contents, mixed programmes with activities outside the classroom, coaching, etc.)?
- The initial level assessment of the learners is an important issue in the three studied countries. Which are the key elements which must be evaluated and how this is being done?
- Which are the ideal competences and qualifications of the teachers? What kind of teacher's training exists? What is the assessment so far?
- Which advantages and other effects have had the introduction of compulsory tests?

United Kingdom: Anne McKeown (NATECLA)/Helen Sunderland (LLU+)

The Netherlands: Fedor Heida (VNG)

Germany: Carola Cichos, BAMF

Moderator: José Manuel Fresno

14:00 *Lunch.*

15:00 Session III: Implementation, Management and Administration of the System

Topics for discussion:

- According to the lessons drawn from the past and current experience:
 - What responsibilities/tasks it is convenient to place at the central government level?
 - What responsibilities/services must be as close to the beneficiaries as possible (i.e. via a network of territorial offices or via local governments, etc.)?
 - What tasks are better to be subcontracted outside the public administration?
- What other stakeholders should be involved in the coordination of this policy in order to achieve better results?
- What types of course providers achieve better results? What positive aspects can each one bring?

United Kingdom: Anne McKeown (NATECLA)/Helen Sunderland (LLU+)

The Netherlands: Pauline Coppes (IB-Groep)/Eva Merks/Debbie van Haastrecht (VROM)

Germany: Carola Cichos, BAMF

Moderator: José Manuel Fresno

16:15 *Coffee break.*

16:30 Session IV: Results, Efficiency and Impact of courses

Topics for discussion:

- Based on the monitoring and evaluation of the policies, what is working best and what could be improved in the future?
- What aspects are more important to consider when it comes to reaching out those target groups which are less motivated?
- What is the evaluation on the effectiveness of the citizenship courses linked to language courses?
- What are 3 key aspects for a good linguistic integration policy?

Moderator: José Manuel Fresno

17:45 Conclusions and closing ceremony.

18:00 End of seminar.

APPENDIX 2. LIST OF PARTICIPANTS

| | | |
|---|-----------------|-------------------------|
| ACCEM | Llorente Puerta | M ^a 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 (The Netherlands) | Heida | Fedor |
| BAMF (Germany) | Cichos | Carola |
| CEPAIM | Gamero López | Carolina |
| Coordinadora Estatal de Plataformas Sociales Salesianas - CEPSS | Gómez | M ^a 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 ^a Trinidad |

| | | |
|---|-------------------|-----------------------|
| Federación Española de Municipios y Provincias | Peñarada | Fernando |
| Fundación Luis Vives | Fresno García | José Manuel |
| Fundación Luis Vives | Chahin Martin | Alia |
| IB-Groep (The Netherlands) | 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 |
| Spanish researcher | Villarreal | Fernando |
| Dutch researcher | Kirk | Katherine |
| La Rueda Asociación Social y Cultural | Lafuente Laín | M ^a 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+ (United Kingdom) | Sunderland | Helen |
| MEPSYD - ISFRRP | Hernández Montoro | Luis |
| MEPSYD - ISFRRP | Domínguez Arija | Elena |
| Ministry of Housing, Communities and Integration) (The Netherlands) | van Haastrecht | Debbie |
| Ministry of Housing, Communities and Integration (The Netherlands) | Mercks | Eva |
| National Association for Teaching English and Other Community Languages to Adults (United Kingdom) | 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 |

PART III

Future challenges in Spain

José Manuel Fresno

FUTURE CHALLENGES AND POLICY PROPOSALS FOR THE CASE OF SPAIN

We are now presenting a few elements for thought, which have been extracted from the comparative study in the three countries as well as from the debates held in the international seminar. They are not operational proposals, but rather a number of suggestions which could, in time, help to build a more active policy in Spain in this area.

1. Learning the host society language is a key issue in the immigrant integration EU agenda. This is reflected in a number of EU documents dating from 2003. Numerous studies prove that there is a close link between linguistic capability and integration, thus the command of the language is indispensable to access the labor market, to exercise the citizens' rights, to promote social interaction, etc. In addition, some countries are tending to require some language knowledge to access nationality, to obtain permanent residence permits and even to enter the country via family reunion. In the case of Spain, this issue has not been given the importance it should have in the immigrant integration policies for various reasons: the recent migration experience, the large percentage of immigrants whose mother tongue is Spanish, the context of an expanding labor market in the past, etc. But it is becoming clear that this is an issue which should become a key priority in the new context of growing unemployment and increasing development of immigration policies.
2. The three countries under study have developed new regulatory frameworks and policies which promote aspects related to immigrant integration. In all three cases, these norms formulate in different ways the requirement of a certain command of the language to opt for naturalisation or a permanent residence permit; on the other hand both in legal texts or within the framework of plans, there are measures to promote the learning of the language, the conditions of access, procedures, standards and whether it is or not mandatory for certain categories of immigrants who wish to settle in the country permanently, to pass tests on the command of the language and the knowledge of the environment of the host country. This seems a trend in a fair number of European countries,

which leads us to argue that in the mid-term Spain should also have a policy in this direction with specific measures in framework of integration plans and the corresponding legal developments. At this point, we can suggest that the convenience to articulate a coherent policy in this matter becomes even more important taking into account that most of the integration policies and measures are competencies of the regions, which will increase the complexity of their implementation.

3. The definition of an active policy in what concerns the teaching of the language to immigrants means dealing with a number of key questions which, from the point of view of the principles and focus, are currently not sufficiently addressed. We have seen that these questions have been raised and resolved in various ways in the countries under study, to a larger or smaller extent. We are now highlighting a few of them on the basis of what has been explained in the report:

- The issue of whether the learning of the language by the immigrants in Spain should be considered as a right, as a duty, as a commitment on their part or as a condition to gain other rights, etc.
- On the other hand, the always controversial issue which comes up with every policy or institutional measure in this matter: to clarify which official Spanish language we are dealing with since there are four official languages, and also because of the asymmetry of each of them in their respective territories.
- Thirdly, the necessary clarification about whether it is necessary in this matter to establish a unified policy for the whole of the State or it is more appropriate to develop different policies based on the territory. Or, in terms of harmonised policy (national-regional), this involves determining the extent of the competencies of the central administration in this matter as opposed to the regional competencies and, taking into consideration the partial linguistic diversity, whether the level of centralization-decentralization needs to be the same in all regions.
- In the fourth place and derived from the previous points, the questions of the management competencies has a double dimension. The four basic management functions (planning, regulating, implementing, evaluating): should management be preferably centralized or preferably decentralized? And, in the second case, of what decentralization level are we talking: regional or also local? Who should provide the services (public, private profit-making, private non-profit making, or all of them) and under what conditions.
- The way in which the prior questions are solved will also determine the answer to the fifth problem which is how to finance the system, not only from the perspective of which administrative level is responsible for financing, but also if it ought to be free for the beneficiaries, paid for or a mix of the range of options between these two extreme alternatives.

4. Independently of which is the policy adopted, the analysis of the study and the debates of the seminar stress that there are a number of questions which should become an essential part of the policy and which are key to delivering impact and efficiency: Some of the most relevant ones are:
 - There should be levels and benchmarks equivalent to the European Framework of Reference. This requires a common basic educative curriculum.
 - The system should have adequate standards for recognition and accreditation so that the diplomas and certifications issued to the pupils have an official validity.
 - The qualification, accreditation, and training of the teaching staff should be adequate and sufficient and receive the necessary recognition.
 - The premises and equipment to impart the courses should comply with some basic requirements to enter the system.
 - It is desirable that the organisations offering these courses, or those planning to offer them, have access to instances which can supply technical support.
 - The system ought to receive the necessary funds as well as follow-up instruments to guarantee quality in teaching.
5. It is very important to point out that, although Spain does not have a sufficiently articulated and structured system in this area, there are, as shown by the study developed in the framework of this covenant, a large number of experiences, led by public administrations as well as universities and NGOs, with significant knowledge and experience and which are achieving remarkable results with the groups they work with. However, what very often happens is that these initiatives, which are in their most part financed by the public administrations, are developed individually and are not coordinated between them. Likewise, it often happens that they do not have the necessary public recognition and are not integrated into a common system. This makes it impossible to make the best use of the resources, the efforts and the know-how in issues as key as the development and edition of materials. Thus, any system in its way to being implemented should take into account this reality and ought to be oriented to articulate, coordinate and qualify, since it is the most relevant asset available. Additionally, it is necessary to remember that the experiences in other countries point out the risks of an excessive bureaucracy in a matter in which adapting to every local reality, to the peculiarity of the beneficiaries etc. is essential to guarantee success.
6. Between the optimal option of having a consistent and well-sourced new policy and the current situation of shortage of knowledge, lack of coordination, absence of regulation etc. it is possible to undertake in the short term a number of measures which would not necessarily involve an increase of economic resources and which could help to articulate in a more coherent way the policies of teaching the second language to immigrants. We therefore suggest a few of them which are thought from the perspective of what can be done by the Government and specifically by the Directorate General for Integration of Immigrants:

- It would be appropriate that both in the various calls for proposals that the Directorate General” holds for NGOs, as well as in the covenants that it signs with public and local entities (since in most of them there are already designated funds for this activity) the activities for the teaching of the language were clearly differentiated as independent projects and that a uniform system of justification was mandatory. This would allow to gather and analyse basic data such as how many projects are being run, number of learners, nationality background, teaching methods used, success rates, qualifications of the teaching staff, funds, etc., at least from the projects financed by the DG.
- Our recommendation is that the Directorate General makes an effort to establish some kind of coordination, follow-up and support mechanism to the projects run with Ministry funding. Amongst them we suggest to:
 - Elaborate a document with basic guidelines on how these projects should be planned, including both content and methodological aspects, and process-related.
 - Supply training materials and resources.
 - Hold coordination meetings between the entities that deliver courses.
 - Establish common information systems.
 - Support the interchange of experiences, contents, etc.
 - Issue official certificates to the course successful participants if it were not possible to issue official accreditations.
- To promote teachers training initiatives and to push for progress towards an accreditation system and specific postgraduate recognitions.
- To promote projects or pilot experiences which develop methods or innovative approaches: language learning at the workplace, language learning linked to activities of youngsters leisure; promotion of voluntary initiatives to accompany and coach learners, tailor-made courses for women with particular difficulties (i.e. muslim women), courses in schools for parents in the schools attended by their children, etc.
- Lastly, it is important to promote a network of professionals with a view to exchange views and sharing know-how among the organizations and individuals that work in this field financed totally or partially by the Ministry.