

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2021-2022

Tesina para obtener el título de Especialización en Migración, Desarrollo y Derechos
Humanos

¿Mainstreaming Migration para la gobernanza inclusiva de las migraciones? Un estudio
sobre la escuela pública italiana

Elena Celentano

Asesora: Ruth Lara Reyes

Lectora: María Patricia Ramos

Quito, octubre de 2023

Epígrafe

Nelle società che divengono sempre più *diverse*, la domanda non è più come vivere *con*, bensì *nella* diversità, [che] non è solo qualcosa *portato* dalle minoranze lasciando il gruppo di maggioranza intatto, [...] la diversità stessa potrebbe diventare la norma.¹

Rina Manuela Contini

¹ Traducido por la autora de la tesis como sigue: “En sociedades que se hacen cada vez más diversas, la cuestión ya no es cómo convivir con, sino en la diversidad” que “no es sólo algo traído por las minorías, dejando intacto al grupo mayoritario, [...] la diversidad en sí misma podría convertirse en la norma”.

Índice de contenidos

Agradecimientos	8
Introducción	9
Problematización	9
Metodología.....	11
Estructura.....	13
Capítulo 1. La encrucijada de Italia al giro del nuevo milenio: entre crisis migratorias y la transformación de la escuela pública	14
1.1. En la frontera sur de la Unión Europea: Italia emigrante e inmigrantes a Italia	14
1.1.1. La peligrosa retórica del discurso antiinmigración frente a la transformación multicultural del país.....	15
1.1.2. Un país y muchas realidades diferentes: el panorama regional de Piemonte y Campania	18
1.2. La Fábrica de las reformas escolares en Italia.....	20
1.2.1. La obsesión por la empleabilidad	20
1.2.2. Autonomía escolar: luces y sombras.....	21
1.2.3 El tratamiento de las y los estudiantes extranjeros: una mirada general.....	22
Capítulo 2. La transversalización implícita del enfoque migratorio en las políticas educativas: el modelo intercultural	24
2.1. <i>Mainstreaming Migration</i>	24
2.1.1 Un necesario paréntesis sobre el <i>Gender Mainstreaming</i>	24
2.1.2. La agenda internacional del MM	25
2.1.3. Análisis teórico en torno al MM	26
2.1.4. Gobernanza multinivel.....	29
2.1.5 Modelo implícito de integración en Italia y MM “por accidente”	31
2.1.6 Principales críticas a las estrategias de <i>Mainstreaming</i>	32
2.2. MM en el ámbito de educación: la interculturalidad.....	33
2.2.1. Interculturalidad en contextos multiculturales.....	34
2.2.2. Inclusión intercultural de estudiantes de origen migrante	35
Capítulo 3. MM y vocación intercultural de la escuela italiana	38
3.1. Transversalidad de contenido: el <i>curriculum</i> intercultural.....	41
3.2. Brecha educativa y la irrenunciabilidad de medidas específicas para las y los estudiantes de lengua no italiana	43
3.3. La autonomía escolar y las alianzas territoriales: transversalización de las responsabilidades.....	45

3.4. La importancia para el éxito del <i>mainstreaming</i> de capacitar el personal de las instituciones públicas.....	46
3.5. Una política sincera de transversalización: naturalización por <i>ius culturae</i>	48
3.6. Las entrevistas	50
3.7. El cuestionario	59
Conclusiones	62
Referencias	67

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Elena Celentano, autora de la tesis titulada “*¿Mainstreaming Migration para la gobernanza inclusiva de las migraciones? Un estudio sobre la escuela pública italiana*” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2023



Firma

Elena Celentano

Resumen

El *Mainstreaming Migration* representa una estrategia política de transversalización de las medidas de inclusión de las personas de origen inmigrante: en lugar de atribuir las a un órgano central de gestión, se introducen esas medidas como una variable a tomar en cuenta en los otros ámbitos políticos: así las acciones de protección y promoción de la persona de origen migrante se diluyen, apareciendo en cada una de las otras políticas. También en lo que se refiere a la gestión, la responsabilidad se reparte entre diversos organismos públicos y privados en los distintos niveles de gobierno. Las respuestas finalmente vienen elaboradas más en el nivel local, que mejor representa la especificidad de las necesidades contextuales. Dada la complejidad del fenómeno migratorio y tomado en cuenta el número de las esferas personales afectadas por la situación migratoria, la estrategia de transversalización parece nominalmente exitosa, ya que permite adaptar las respuestas a los casos concretos. El riesgo es que este proceso - que en algunos casos se produce casi accidentalmente – la falta de disposiciones comunes y de un control central, genere una renuncia a la gestión de las necesidades específicas de un amplio sector de la población. Estas dinámicas de transversalización accidental se analizan en este artículo a partir del caso de la educación pública italiana, que en las últimas décadas se ha enfrentado a numerosos cambios: por un lado, cambios institucionales, con reformas que han puesto un fuerte énfasis en la autonomía local y en la necesidad de cada institución educativa de atraer matrículas (poniendo a las escuelas, como si fueran empresas, a competir entre sí), orientando todos los esfuerzos educativos hacia la empleabilidad de los alumnos, más que hacia el equilibrio de cada ser humano o la construcción de un horizonte compartido de valores. Por otra parte, se ha producido un cambio significativo desde el punto de vista demográfico, por el que la base de usuarios de las escuelas italianas es cada vez más multicultural, con un número significativo de alumnas y alumnos de origen inmigrante. Esto ha producido necesidades estratificadas frente a una población escolar “super diversa” a las que la política central, con sus observatorios y sus documentos de orientación, sólo ha dado respuestas parciales e ideales, delegando de facto el desarrollo de estrategias de acogida directamente a las escuelas y a los docentes individualmente. Lo que se deriva, es la falta de procedimientos operativos estándar, recursos estables (es decir, no derivados de proyectos financiados temporalmente) e instrumentos eficaces para garantizar una respuesta adecuada a proteger los derechos y satisfacer a las necesidades de una población escolar multicultural, para que llegue a ser realmente una comunidad intercultural.

Agradecimientos

A Flacso Ecuador. A todas sus profesoras: a su rigor académico y a su amable capacidad de respeto y cuidado humano.

Introducción

En las últimas dos décadas, Italia se ha transformado progresivamente en un país multicultural, debido tanto al descenso demográfico del componente nacional como al aumento de la inmigración (Instituto Nacional de Estadística italiano ISTAT, 2019; Strozza y De Santis, 2017; Tatarella 2010). A esta situación, las instituciones y los partidos han respondido con políticas fragmentarias, medidas securitistas y un debate público animado por maniqueísmo radical. Un discurso público que se ha teñido de progresiva acrimonia xenófoba en los años de la llamada “crisis de los refugiados” (Ferrero Turrión 2016; Rivera 2016).

Mientras tanto, la escuela pública italiana se ha enfrentado a la creciente presencia entre la población estudiantil de alumnas y alumnos con *background* migratorio (Strozza y De Santis, 2017; Santagati y Colussi, 2019). Ante el reto de la "superdiversidad" (Van Breugel y Scholten, 2016; Ahad y Benton, 2018) el Ministerio de Educación, en el constante cambio de ministros, ha elaborado varias veces directrices generales para la gestión del fenómeno (la última edición ha sido difundida en marzo de 2022).

Las escuelas, en su autonomía y frente a la escasez de recursos estructurales, han acabado adoptando respuestas basadas en prácticas informales y ocasionales: dejar que la llamada “integración” se produzca a través de “buenas prácticas” fragmentadas y medidas de emergencia parece ser un hábito común en Italia, como lo indica el sociólogo Maurizio Ambrosini, que habla de un “modelo implícito” de inclusión (2001).

Si con *Mainstreaming Migration* (MM) se indica un proceso de transversalización que lleve a abandonar las medidas políticas específicas para cada necesidad y coordinar las medidas de integración como parte integrante de las políticas genéricas en varios ámbitos, como lo de la educación - y que integre la sustancia así como la gestión de esas políticas (Scholten y Van Breugel, 2018)-, en esta investigación se argumenta que la escuela italiana ha adoptado una postura remontante a esta perspectiva: en este sentido hablaremos de “*mainstreaming by accident*” o por casualidad (Ignacy Józ’wiak y Sorando, 2018).

Problematización

A partir de lo expuesto, el objetivo principal de esta investigación es analizar la política italiana para la inclusión de las y los estudiantes de origen migrante en las escuelas públicas a través de la perspectiva del MM, en relación con las tres últimas décadas (hasta la víspera de

la pandemia de SARS Covid-19). Los objetivos específicos están orientados a comprender de qué forma este enfoque de MM permite analizar la política pública italiana de inclusión de las migraciones a nivel escolar en el periodo considerado, y, consecuentemente, comprobar cuáles son los beneficios y los riesgos relacionados con su adopción.

Para resumir las preguntas que guían la presente investigación, identificamos una cuestión central de la que descienden a su vez otras dos interrogantes secundarias: ¿es posible adoptar la lente del MM para analizar las políticas de inclusión educativa adoptadas en las escuelas italianas?

En particular, partiendo de la consideración de la autonomía escolar, ¿cuál es el rol de los actores institucionales de los bases implicados en este proceso? Por fin, al analizar los documentos y los testimonios de las prácticas recopilados en algunos contextos locales, volveremos a preguntarnos si estas políticas de descentralización, adoptadas para ajustarse mejor a la complejidad y especificidad de los contextos locales, corren el riesgo de crear un margen de arbitrariedad en la protección de los derechos de los alumnos con ciudadanía no italiana: en resumen, ¿estas políticas de integración en Italia con respecto a las instituciones educativas, si es que pueden definirse como MM, están reguladas de forma que protejan de forma efectiva los derechos de toda la población escolar, incluidos la de origen extranjero?

A partir de la idea que “la realidad se construye socialmente” (Yáñez Henríquez, 2010) y pueda analizarse a partir de categorías epistemológicas definidas funcionalmente, la hipótesis de la investigadora es que se pueda reconocer la adopción implícita de un modelo de MM en el contexto de las políticas educativas en Italia. Se supone, además, que una adopción de la perspectiva de transversalización que sea consciente y adecuadamente complementada por medidas centralizadas y más orientadas a objetivos específicos podría ser ventajosa por su capacidad de adaptación a las diferentes situaciones locales de multiculturalidad.

Si eso no se realiza, existe el riesgo, que el *Mainstreaming* implique por un lado una gobernanza puramente aleatoria y carente de contenido específico para la inclusión escolar de estudiantes con “*background* migratorio”, y, por otro lado, una gestión dependiente de la inclinación personal de cada director escolar y de la respuesta de la sociedad civil local: de esta forma, se supondría crear niveles desiguales de inclusión en las distintas zonas del país (o incluso entre los diferentes barrios de una ciudad).

Y si es cierto, como dicen Berger y Luckmann, que “entre individuo y sociedad se produce una relación dialéctica”, es decir que al mismo tiempo “la sociedad está construida por los hombres y el hombre es un producto social” (Yáñez Henríquez, 2010), el riesgo de una inclusión desigual convertiría las escuelas en lugares de negación de los derechos para las nuevas generaciones de origen inmigrante y de compresión de su posible ascenso social.

Metodología

Esta investigación adopta una metodología cualitativa, con “su fundamento en el constructivismo y el interpretacionismo” (Ariza y Velasco, 2012). Si es cierto que “los métodos de investigación surgen bajo las concepciones y necesidades de los investigadores” (Guiso 1996) y que el interés de esta investigación se centra en la respuesta institucional central al fenómeno de la superdiversidad en la población escolar italiana, así como en sus efectos en las realidades locales, es fácil de entender cómo las fuentes primarias de la investigación serán la revisión de la literatura académica especializada y los informes estáticos pertinentes, el análisis documental de leyes italianas, propuestas de ley y directrices pertinentes.

Para mejorar la lectura de los documentos y triangular los resultados, se ha realizado una serie de entrevistas. Son tres las entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores clave situados en dos grandes ciudades italianas, Torino y Nápoles, colocadas en contextos diferentes de significativo multiculturalismo.

Se eligió dirigir las entrevistas a:

- dos directoras de centros de enseñanza media (o sea el último nivel de estudios común a todas/todos las/los alumnas/-os, antes de elegir una carrera hacia estudios más teóricos o práctico-profesionales);
- 1 operadora del tercer sector activa en proyectos de inclusión escolar para alumnas y alumnos de origen migrante.

La cuarta entrevista se dirigió a una directora de escuela secundaria de segundo nivel en Salerno, ciudad capital de la homónima provincia en el Sur de Italia, que es también una concejala del Municipio local.

Las entrevistas se realizaron entre septiembre de 2021 y mayo de 2022, mediante videollamada, grabada con el consentimiento de las entrevistadas. Duraron entre 40 y 50 minutos cada una y trataron los mismos temas a partir de las mismas preguntas, declinadas en diferentes maneras según los estímulos recibidos en las respuestas.

Teniendo en cuenta que “uno de los temas polémicos en la investigación social en general, y en la cualitativa en particular, es el paso de los conceptos a los datos empíricos y a la inversa” (Ariza y Velasco, 2012) y que el tema de este análisis es sutil y complejo al mismo tiempo, entre las preocupaciones éticas, se ha considerado importante adoptar una postura de investigación franca e intelectualmente honesta, permaneciendo abiertos a los resultados imprevistos.

Además, se han adoptado todas las precauciones para evitar cualquier riesgo de plagio y garantizar la exactitud en las citaciones, el cuidado a respetar el sentido de los textos en el caso de paráfrasis o traducción de un idioma a otro. Otras precauciones éticas incluyen la obligación de informar a los encuestados del objetivo de la investigación y respetar sus datos sensibles, utilizando la información proporcionada por los mismos según las modalidades indicadas en el consentimiento informado. Además, para las entrevistas se ha utilizado una plataforma telemática considerada segura, así como se ha cuidado el almacenamiento reservado del material de grabación audiovisual.

Para completar la información recogida con un dato numéricamente más significativo, se promovió la recolección de datos sobre la práctica de la inclusión escolar, a través de un cuestionario estructurado, que se dirigió a 140 docentes de las escuelas primarias, secundarias y de primer nivel y de segundo nivel de varias regiones italianas. Como en las entrevistas, también en el cuestionario aparecen más representadas dos Regiones de Italia, Campania y Piemonte, elegidas por sus diferentes historias migratorias, mejor detalladas en el párrafo dedicado al contexto. De esta forma, es posible comparar los resultados de las entrevistas y tener una visión más general de los contrastes internos a la realidad nacional, a partir de contextos urbanos.

Estructura

La estructura del presente trabajo consta de cinco capítulos: un capítulo contextual, un marco teórico y un capítulo dedicado a los resultados del análisis, además de esta introducción y las conclusiones.

El capítulo de contexto intenta esbozar algunos puntos de referencia relacionados con la transformación de Italia de un país de emigración tradicional hacia su identidad multicultural. También se mencionan las desigualdades históricas entre el norte y el sur del país. Trataremos de centrarnos en los procesos de reforma escolar de las últimas décadas, con especial referencia a los procesos de autonomía escolar.

En el marco teórico, por otro lado, se definirá el concepto de *Mainstreaming Migration*, o sea de Transversalización Migratoria, que surge más de una práctica política institucionalizada y de campañas de planificación impulsadas por agencias internacionales como las de la ONU, que de una ideología o del pensamiento crítico. Más bien, el análisis teórico parece casi construido a posteriori con respecto a la adopción de políticas de descentralización y transversalización.

Partiendo de los pilares teóricos establecidos, se aborda el tema de la perspectiva intercultural tal como se ha introducido en la escuela italiana, para definir el concepto como utilizado en el contexto de la investigación.

Finalmente, hay un capítulo de resultados que se divide en dos partes: en la primera parte se procede a un análisis por categorías de la materia normativa (a nivel de leyes y decretos ministeriales) que rige la inclusión escolar de alumnas y alumnos con ciudadanía no italiana en su derecho a la educación; en la segunda parte, partiendo de las mismas categorías con el apoyo de los datos recolectados con las entrevistas y cuestionarios, se ponen el dictado y los *desiderata* de las normas a la prueba de la realidad como atestiguada por los entrevistados.

En las conclusiones encontramos no solo las consideraciones finales sobre los riesgos y oportunidades de la MM en el contexto escolar italiano, sino que también intentamos plantear una propuesta relativa a la asunción plena de la necesidad impuesta por la superdiversidad, de transversalizar algunas políticas mediante una ampliación de los procesos de naturalización.

Capítulo 1. La encrucijada de Italia al giro del nuevo milenio: entre crisis migratorias y la transformación de la escuela pública

1.1. En la frontera sur de la Unión Europea: Italia emigrante e inmigrantes a Italia

Fue después de la II Guerra Mundial cuando Europa, con su legado secular de conflictos fratricidas, comenzó el largo camino hacia la Unión Europea (UE). La ambición de crear un "espacio de libertad, seguridad y justicia"² (art. 3,2 TUE) se tradujo en un acto de *enclosure*³: el establecimiento del "Espacio Schengen" en 1985⁴, cuya supresión de fronteras interiores tuvo como corolario inmediato el fortalecimiento de las exteriores. Así nació la que será conocida como "Fortaleza Europa" (Castles 2003, 12; Ferrero Turrión 2016).

Por su parte, Italia, acostada en el corazón del Mediterráneo, se reconoció inmediatamente dentro del proyecto europeísta (Sabatucci y Vidotto 2008), asumiendo, junto con España y Grecia, el papel de frontera sur de la UE. A pesar de ser actualmente una de las mayores potencias económicas del mundo y uno de los países con mejor índice de desarrollo humano (UNDP 2020), Italia está lastrada por una dolorosa deuda que afecta la economía del país y graves desigualdades entre el norte y el sur del país (SVIMEZ 2020), así como por poderosas infiltraciones mafiosas⁵.

Son precisamente estas contradicciones las que originaron su larga historia de emigración, que a partir del siglo XIX condujo a miles de italianos (hasta 27 millones de expatriados en el primer siglo de historia unitaria, en Strozza y De Santis 2017, 21) a la migración interna e internacional. Si la historia de la emigración, que nunca ha cesado del todo incluso en la contemporaneidad (ISTAT 2021 a), es larga tan como la de la Italia unida, la historia de la inmigración, cuyo crecimiento exponencial se remonta al último cuarto de siglo XX (Colucci 2018) es sin duda más reciente y, aunque se haya vuelto estructural (Strozza y De Santis, 2017), esta transformación

² Art. 3,2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) de Lisboa - 13/12/2007.

³ El fenómeno de los *enclosures*, o cerramientos de tierras comunes y fincas indivisas, comenzó en el siglo XIV en Inglaterra y luego se extendió a la mayor parte de Europa, respondiendo a la necesidad de una explotación agrícola orientada al mercado, lo que llevó a la abolición de los derechos consuetudinarios de las comunidades aldeanas y facilitó el éxodo de la población rural a la ciudad durante los siglos XVIII y XIX (en la Enciclopedia Treccani <https://treccani.it/enciclopedia/enclosures/>).

⁴ Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen – 14/06/1985.

⁵ Ver "criminalidad organizada" en la Enciclopedia Treccani. Disponible en <https://treccani.it/enciclopedia/criminalita-organizzata/>.

sigue siendo tratada por la política en términos de una emergencia continua (Pugliese 2015).

Es a partir de estas premisas que en las últimas décadas el tema migratorio se ha vuelto en uno de los más lacerantes retos enfrentados por Italia y la UE: fue la presión migratoria que reveló el verdadero rostro de la crisis europea, no sólo económica e institucional, sino también ideológica y moral (Rivera 2016). Un rostro marcado por las profundas arrugas de los recientes acuerdos de externalización de fronteras (entre ellos el acuerdo UE-Turquía de 2016 y el memorándum Italia-Libia de 2017), los incesantes naufragios en el Mediterráneo, el retorno de los controles en las fronteras interiores y el levantamiento de muros, como en Hungría (Rivera 2016). Los momentos más tensos de esta historia se experimentaron entre 2013 y 2017, cuando hubo la llamada Crisis de Refugiados: sólo en el año 2015 un millón de solicitantes de asilo y migrantes penetraron las fronteras de la Unión Europea, incluidos los 150.000, el doble respecto al año anterior, que entraron a Italia (OIM 2015), tras una serie de crisis internacionales, entre ellas las guerras civiles de Siria y Libia (Ferrero Turrión 2016).

1.1.1. La peligrosa retórica del discurso antiinmigración frente a la transformación multicultural del país

Si hay un punto de inflexión que ha marcado la percepción difundida de una inmigración consistente a Italia, trayendo el tema migratorio al debate público cotidiano en Italia, éste (según la meticulosa reconstrucción de Michele Colucci), fue en 1989, con la caída del Muro de Berlín y el fin del mundo que había marcado. De ahí, y conjuntamente a la progresiva integración europea, se ha consolidado una serie de cambios que incluyen la lógica de las amnistías para los sin-papeles, la abolición de la reserva geográfica para el derecho de asilo, el vínculo con las políticas comunitarias en materia de inmigración y asilo y la idea de programación de flujos (Colucci 2018, 86).

A partir de los noventa, los flujos se consolidan, creciendo siempre más: con el cambio de gobiernos, se han alternado también amnistías parciales y medidas restrictivas, hasta 1998 cuando, con el Decreto Legislativo 286, se llega a una primera ley orgánica sobre inmigración y condición de extranjería. Poco después, en la década de 2000, el volumen de inmigración creció año tras año, haciendo que la presencia extranjera en

Italia alcanzara el tamaño porcentual de países como Francia, Alemania y Gran Bretaña (Colucci 2018, 133).

En ese exasperado clima negacionista, los partidos de todo color han seguido produciendo intervenciones securitistas: entre los más importantes se recuerdan la ley Bossi-Fini de 2002, el decreto Minniti-Orlando de 2017 y, finalmente, entre 2018 y 2019, los así llamados Decretos de Seguridad Salvini.

Con la Crisis de Refugiados, los sentimientos de la opinión pública italiana, ya puestos a prueba por los rigores de la Gran Crisis Económica de 2008-11, el gobierno técnico liberal de Mario Monti de 2011-13, y el miedo a los continuos ataques terroristas en el resto de Europa, se tiñeron de creciente xenofobia e islamofobia. Los ingresos masivos de inmigrantes han sido vistos como una amenaza simbólica para la supuesta identidad europea: aún en 2018, cuando las cifras de la Crisis de Refugiados iban bajando, la migración seguía siendo percibida por la opinión pública como el reto prioritario de la UE, aún más urgente que el terrorismo y la crisis económica. (Villa, Corradi y Parola 2019).

Además, en Italia, varios escándalos relacionados con el negocio de los centros de acogida y los costes del sistema de bienestar para solicitantes de refugio y refugiados (ver Allievi 2018) exacerbaron aún más el sentimiento popular de rechazo, aporofobia y xenofobia, inflado y explotado por los partidos políticos, principalmente derechistas (ver Pregliasco 2019, Martini 2018).

El debate público sobre las migraciones del que fuimos testigos, en su endurecimiento maniqueo, se hizo cotidiano y continuo: empezaba en las redes sociales y los *talk shows*, continuaba en los autobuses, los bares y las plazas, para terminar en las urnas electorales. Como eficazmente lo representan Strozza y De Santis, nunca antes la oposición entre los que están a favor y en contra de la inmigración había sido tan polifacética (desde la europea hasta la local), oponiendo a países, partidos políticos, asociaciones e individuos, y capaz de afectar a la resistencia de la UE (pensemos en el Brexit), a la cohesión social y a la propia idea de futuro (Strozza y De Santis, 2017, 7).

De todo modo, ninguna de estas resistencias, incluida la obstinada oposición a cualquier cambio del anacrónico *ius sanguinis* (ver Casadio 2021), ha logrado frenar la

transformación de Italia en un país multicultural. Como bien lo representan Strozza y De Santis (2017, 21) a partir del nuevo milenio la inmigración a Italia adquiere dimensiones “imprevisibles”: entre 1998 y 2018 la población extranjera pasó del 3% al 10% del total (Villa 2018, 7), de menos de 500.000 personas en los 90 a más de 5 millones en la fecha más reciente.

Y si se tienen en cuenta las personas que han adquirido la ciudadanía italiana y las/los italianos nacidos de parejas mixtas, el contingente de personas de origen migrante residente en Italia llega a 7 millones de personas, casi el 12% del total (Strozza y De Santis 2017, 21).

1.1.1. Una población escolar “super diversa”

Esta transformación se refleja en la presencia de alumnas y alumnos “con ciudadanía no italiana”, según la definición, adoptada hasta el 2022, por el Ministerio de Educación nacional, que mitiga el término “extranjero”, teniendo en cuenta que a menudo estos estudiantes han nacido y se han criado en Italia.

Esta presencia no italiana, en el ciclo escolar 2018/2019, llegó al 10,0% de la población escolar total: se trata de 860.000 estudiantes pertenecientes a más de 200 nacionalidades (46,3% de países europeos, 25,7% africanos y 20,1% asiáticos. En MIUR 2020). El incremento porcentual, que se despliega paulatinamente de la escuela primaria a la secundaria, a medida que estos niños y niñas crecen, sin embargo, es también el fruto de la disminución del contingente de ciudadanos italianos en la escuela, que es destinado a continuar en los próximos años (Strozza y De Santis 2017, 159).

Es precisamente ese equilibrio entre la disminución de la natalidad nacional y la presencia permanente de familias de origen extranjero o mixto, lo que permite afirmar que hoy - y en el próximo futuro - la escuela italiana se caracteriza estructuralmente por su “súper diversidad”. Eso es un trato clave, central para la perspectiva de *Mainstreaming Migration*, que analizaremos en el próximo capítulo. La súper diversidad depende del alto grado de heterogeneidad que la población escolar de origen migratorio lleva consigo, en relación con características interseccionales como, entre otras, el género, la nacionalidad, la etnia, la situación migratoria, el país de nacimiento

(si en el extranjero o en Italia), la(s) lengua(s) hablada(s), la religión, la situación familiar (MENA, familias monoparentales, ...).

Se trata de unas variables importantes, que influyen sobre el rendimiento, el retardo y el abandono escolares, como sobre la elección de carreras o actividades laborales (MIUR 2020; Caritas Migrantes 2021): como lo describen Di Bartolomeo, Bonifazi y Strozza (2017) , aunque la brecha entre italianos y extranjeros se ha reducido con el tiempo, la diferencia sigue siendo amplia, sobre todo en el caso de las y los adolescentes nacidos en el extranjero, que eligen cursos de formación profesional en casi el doble de proporción y los liceos en aproximadamente la mitad de proporción que los estudiantes italianos, influenciados en esta elección por sus familias y profesores.

1.1.2. Un país y muchas realidades diferentes: el panorama regional de Piemonte y Campania

Italia nació de una síntesis de unidades territoriales históricamente separadas por diferencias lingüísticas, culturales, sociales y económicas, que siguen marcando las fronteras no sólo entre las distintas regiones del país, sino también en los numerosos municipios (son 7.904, según ISTAT 2021 b). La desigualdad más significativa es la que se da entre el Norte y el Sur, protagonista de la así llamada secular "Cuestión meridional", un desequilibrio (en las diferentes oportunidades económicas y laborales, servicios reducidos, así como un mayor control del territorio por parte del crimen organizado en el sur) que ha llevado a una larga historia de migraciones internas hacia el Norte, aún relevante en la actualidad (Pugliese 2015).

Estas diferencias suponen un enorme reto para la política, que en varias décadas ha dado paso a un proceso de *devolución* de competencias del centro a las administraciones regionales y locales (que ha alcanzado su forma más avanzada con la reforma constitucional de 2001), en varios ámbitos, entre ellos la integración efectiva de la población inmigrante: es ya desde la ley Martelli de 1990 que las Regiones han sido investidas de la competencia en el campo de las políticas de integración, no mejor definidas en el texto legislativo (Colucci 2018, 86).

Las diferencias entre las áreas geográficas se reflejan igualmente en las concentraciones de personas migrantes, arraigadas más en las regiones al norte que en

el sur del país: hablando de escuela, los datos de 2018/2019 confirman que la mayoría de los estudiantes con ciudadanía no italiana se concentran por el 65% en las regiones del norte (más que una cuarta parte en escuelas de la región de Lombardía; se alcanza la concentración máxima del 15% sobre la población estudiantil en general en Emilia Romagna). Siguen las regiones centrales (22%) y, con poco más del 13%, las del Sur (donde la concentración se mantiene por debajo del 5% sobre el total de estudiantes en las escuelas locales. En Ministerio de Educación, Universidad e Investigación de Italia, MIUR 2020). Sin embargo, una mayor concentración no implica necesariamente mayores dificultades de integración: la integración suele ser más difícil en el sur, sobre todo por razones de deprivación económica (Strozza y De Santis 2017).

Como ya se mencionó en la introducción al presente trabajo, es precisamente para tener en cuenta estas diferencias que en la investigación se buscaron datos en los contextos metropolitanos de dos distintas regiones italianas, situadas una en el norte, el Piemonte y la otra en el sur de Italia, la Campania: aplicando la perspectiva del *Mainstreaming Migration*, trataremos de destacar las similitudes y diferencias en la gestión de los procesos de inclusión escolar de la población de origen migrante.

El Piemonte, cuya capital es Turín, es una de las regiones norteafricanas fronterizas con Francia, la que promovió los movimientos de la unificación nacional italiana en el siglo XIX. En su pasado industrial, Turín históricamente ha atraído grandes flujos migratorios del sur del país.

Hoy en día, la población extranjera - perteneciente principalmente a las comunidades rumana, marroquí, albanesa, china, nigeriana y peruana - representa el 9,8% de la población total. Más de la mitad de los extranjeros se concentra en la ciudad metropolitana de Turín. Los visados de larga duración, los por motivos familiares y de trabajo son algunos de los permisos de residencias más reconocidos (Ricucci 2019) y las adquisiciones de la ciudadanía también siguen siendo altas (IRES 2019): por lo tanto, se puede decir que se trata de una presencia estable, en la que 1/5 es menor de edad (Ricucci 2019). En Piemonte se supera la media nacional de alumnos extranjeros nacidos en Italia, con el 65% del total (IRES 2019).

Por el contrario, Campania tiene una historia muy larga de emigración al norte de Italia y Europa, pero también hacia todas las Américas. Si las primeras rutas de inmigrantes a

Campania venían de África (relacionado con el servicio doméstico o el trabajo en la agricultura), a partir de los años 90 se produjo un cambio: de la migración Sur-Norte a la migración Este-Oeste. En aquellas épocas, Campania era una región de tránsito o de estancia temporal, mientras que en el centro-norte de Italia los asentamientos de migrantes ya estaban más consolidados.

Fue en los primeros años del nuevo milenio que se produjo el paso en Campania de zona casi exclusiva de tránsito a zona de asentamiento estable para inmigrantes (Strozza y Gabrielli 2018): aquí también, de las personas extranjeras residentes en la región, aproximadamente la mitad viven en la zona de Nápoles (De Filippo y Strozza 2015), una ciudad de extraordinarias contradicciones sociales, económicas y culturales.

Se tenga en cuenta que la población de Campania, que es una de las más jóvenes de Italia, en los últimos años muestra también la tendencia al crecimiento del segmento poblacional de los menores de edad con ciudadanía no italiana, ya que en el trienio 2016/2017-2018/2019 los estudiantes extranjeros aumentaron del 15,2% (MIUR 2020).

1.2. La Fábrica de las reformas escolares en Italia

La Constitución republicana de 1948 estableció el principio de una educación basada en la idea del derecho/deber al estudio, en el cual la enseñanza fuera gratuita, con un sistema público capaz de garantizar el acceso a los niveles más altos de educación a todos los estudiantes que lo merecen, incluso a los que no tengan medios económicos. En la práctica seguía siendo un sistema educativo muy clasista, que se ceñía a los parámetros de la época fascista (Sabatucci y Vidotto 2008). A finales del siglo XX y principios del XXI, todavía, la escuela italiana comenzó a ser marcada por un gran fermento reformista.

1.2.1. La obsesión por la empleabilidad

La inestabilidad económica y política de la segunda mitad del siglo XX, así como el avance del mundo tecno-capitalista, llevaron a una nueva idea de la escuela, ya no centrada en el crecimiento de la persona humana, sino en la capacitación del trabajador.

El Libro Blanco sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, publicado en 1993 por la Comisión Europea y en particular por su presidente Jacques Delors, estableció una

estrategia a medio plazo para luchar contra el desempleo: se identificaban como causa fundamental del desempleo el nivel inadecuado de educación y formación profesional ante los rápidos cambios tecnológicos. Por ello, la Comisión se propuso fomentar la adquisición de nuevos conocimientos acercando las escuelas a las empresas (Pennucci s./f.).

Desde entonces, han proliferado las herramientas para reformar y monitorear (como las pruebas INVALSI o la clasificación PISA) el rendimiento escolar y la empleabilidad de los estudiantes. Entre las reformas escolares en Italia, las más significativas en este sentido fueron las de 2003 del ministro Moratti, la llamada Reforma Gelmini entre 2008 y 2010, hasta la Reforma de la "Buona Scuola" (Buena Escuela) en el 2015: una escuela que en varias ocasiones ha relanzado su imagen como empresa, trasladando la medida del éxito de los procesos educativos a la empleabilidad de sus alumnos, persiguiendo perfiles funcionales al mercado laboral y descuidando tal vez las necesidades más profundas, emocionales y relacionales, pero también cognitivas y racionales de las/os alumnas/os (Iannicelli 2011; Dal Passo y Laurenti 2017).

No han faltado indicaciones, al menos teóricamente contrarias a este sistema, como las por el ministro Fioroni (2006-2008), que hizo hincapié en la centralidad de la persona en todos sus aspectos (cognitivo, afectivo, relacional, corporal, estético, ético, espiritual, religioso...), la educación a la ciudadanía y, por último, un nuevo humanismo, basado en la conexión entre diferentes áreas disciplinares para superar su fragmentación (Dal Passo y Laurenti 2017).

1.2.2. Autonomía escolar: luces y sombras

Las reformas escolares de las últimas décadas han aumentado, en casi toda Europa, la autonomía de los centros educativos en detrimento de la administración central (Baggiani s./f.), de modo que las responsabilidades directas de los centros y sus directores ya no son sólo puramente pedagógicas, sino también administrativas y de planificación. En Italia, la autonomía escolar fue introducida por la Ley Bassanini (Ley 59/1997) y el Reglamento de Autonomía (Decreto Presidencial 275/1999), que produjeron el mecanismo de autonomía escolar con el objetivo de sintetizar las necesidades y potencialidades locales con los objetivos del sistema educativo nacional,

como parte de un proceso más amplio de descentralización de la acción administrativa (Dal Passo y Laurenti 2017).

A lo largo de dos décadas de reformas, hasta llegar a la ya citada Buena Escuela, se ha ido reforzando cada vez más la idea de que los estándares educativos y los objetivos generales tengan que ser definidos de forma centralizada, mientras que la planificación de la oferta educativa y los métodos para alcanzar los objetivos tienen que ser gestionados por cada centro. Esto implica un papel siempre más relevante de las y los directores de centros escolares (Dal Passo y Laurenti 2017).

En la presente investigación se intenta destacar cómo el perseguimiento del noble objetivo de una escuela autónoma, que sea responsable ante la comunidad que la expresa (Dal Passo y Laurenti 2017), implica en la práctica un riesgo de aplicación arbitraria y violación de derechos en casos como los procesos de inclusión de los alumnos de origen inmigrante: de hecho, la aplicación de las directrices generales se deja a las interpretaciones arbitrarias y la sensibilidad individual de cada director escolar.

1.2.3 El tratamiento de las y los estudiantes extranjeros: una mirada general

Desde el punto de vista normativo, el trato dedicado a los estudiantes extranjeros, especialmente a los menores de edad, es muy favorable: el art. 34 de la Constitución italiana de la República Italiana de 1948 enuncia que "la escuela está abierta a todos" y los artículos 38, 39, 39 bis del Texto Único sobre Inmigración (Decreto Legislativo 286/1998) reiteran el derecho a la educación de los menores extranjeros, hablan de la enseñanza para los adultos, especialmente del idioma italiano, y valoran la adopción de un enfoque intercultural en las escuelas.

Sin embargo, como lo indican Santagati y Zanzottera (2018), durante mucho tiempo, las políticas educativas y de formación para los inmigrantes no fueron consideradas una prioridad por los académicos y los responsables políticos europeos e italianos, que subestimaron las dinámicas familiares, intergeneracionales y educativas desencadenadas por la migración. De hecho, para encontrar ulteriores indicaciones del ministerio sobre cuestiones relacionadas con los estudiantes de origen migrante hay que

buscar sobre todo circulares y directrices, que se analizarán más adelante, más que reformas estructurales y vinculantes.

Esta precariedad normativa y la falta de recursos económicos y humanos invertidos en esos temas en un escenario de disminución general de oportunidades (Milione 2017), hacen sospechar de la capacidad de las escuelas italianas para integrar y garantizar la igualdad de oportunidades para todos en un marco estricto de autonomía escolar (Di Bartolomeo, Bonifazi y Strozza 2017). La herramienta conceptual del *Mainstreaming Migration*, presentada en el siguiente capítulo, nos permitirá recomponer el marco de la demanda social planteada por la población escolar migrante, a menudo frustrada por las interacciones entre el sistema de la autonomía escolar y la falta de recursos económicos dedicados.

Capítulo 2. La transversalización implícita del enfoque migratorio en las políticas educativas: el modelo intercultural

2.1. *Mainstreaming Migration*

Con *Mainstreaming Migration (MM)* se indica un proceso dirigido a introducir la migración como parámetro en diferentes ámbitos políticos, a través de mecanismos que incluyan a múltiples actores portadores de intereses y mecanismos multinivel⁶ (Ferrari y Riallant 2015), según la definición completa y sintética que propone el *White paper: mainstreaming migration into local development* editado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Joint Migration and Development Initiative (JMIDI). Se trata de una estrategia política que hereda la experiencia del *mainstreaming* de género y, en general, de diversidades (Scholten y Van Breugel 2018).

2.1.1 Un necesario paréntesis sobre el *Gender Mainstreaming*

Para entender mejor el significado del MM se recuperan algunos elementos del *Gender Mainstreaming (GM)*, que abrió la ruta de las políticas de transversalización de diversidades entre las demás políticas públicas.

Enmarcada en el debate sobre el rol de las mujeres en el desarrollo, la primera referencia al concepto de GM se remonta al 1985, en la III Conferencia Mundial de las ONU sobre la Mujer en Nairobi (Council of Europe 2004). Sin embargo, fue con la Conferencia de Beijing de 1995 que se presentó este concepto como una opción de política estructural, abriendo a una difusión global sin precedentes que conllevó innovaciones burocráticas estatales (True y Mintrom 2001).

Fue en el mismo año que el Grupo de especialistas en *Mainstreaming (EG-S-MS)* del Consejo de Europa redactó una definición de GM como incorporación de la perspectiva de igualdad de género en todos los procesos políticos a todos los niveles y en todas las fases, por parte de los agentes que normalmente elaboran políticas (Council of Europe 2004, 12). Es decir, se marca el paso de una política centralizada en un ministerio para la igualdad de género, a una visión que recorre cada política adaptándose a los diversos temas y de vuelta a cada nivel de gobierno, permitiendo su adaptabilidad a contextos y personas específicas.

⁶ "A process aimed at inserting migration as a parameter across different policy areas, through multi-stakeholder and multi-level mechanisms"

Así el Mainstreaming, ya a partir de su *debut*, no se ha configurado como un objetivo en sí mismo, sino como una herramienta enmarcada en la teoría del estado democrático (Walby 2005) que buscaba institucionalizar, en ese caso, la igualdad de género (Daly 2005): se pasaba de una genérica atención en el derecho a la igualdad de trato de los individuos y en la desventaja histórica de algunos grupos, a una acción de cambio en todos los sistemas institucionales y las estructuras administrativas que violan esos derechos y causan esa desventaja, con el fin de fomentar su propia transformación y el cambio social (Rees 2005).

Sin embargo, se trata de una estrategia exigente (Mark y Hafner-Burton 2011), cuyo éxito depende de la voluntad política a todos niveles, de la asignación de suficientes recursos humanos y financieros, de la construcción de un mejor conocimiento estadístico y de su difusión, pero también de la participación de los grupos interesados por desventajas en los procesos de toma de decisiones. Además, el *Mainstreaming* en ningún caso debería prescindir de políticas activas, dirigidas al objetivo específico (Council of Europe 2004, Moser y Moser 2005). Otra característica clave del *Mainstreaming* es el rol de actores no estatales en su afirmación, a partir de las ONG y las Agencias ONU (True y Mintrom 2001).

2.1.2. La agenda internacional del MM

A nivel de la Unión Europea (UE), la vía del *Mainstreaming* para las políticas de integración de los inmigrantes fue una estrategia ya considerada en 2004/2005, como descrito en la segunda edición del *Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners* editado por la Comisión Europea, que miraba a un equilibrio entre medidas transversales y acciones políticas más específicas (Collett y Petrovic 2014).

Como para el GM, también en la introducción del *Mainstreaming Migration* en el debate internacional sobre la gobernanza de las migraciones, han jugado un papel preponderante las Naciones Unidas con las ONG internacionales y la vinculación con el tema de la diversidad, en este caso relativo a la migración, y el discurso sobre el desarrollo. De hecho, hace una década, el léxico del *Mainstreaming*, traducido por el término “transversalización” (OIM 2021, 5), entró en el vocabulario cotidiano de las organizaciones líderes en tema migratorio, a la cabeza la OIM, con el fin de vincular las cuestiones de migración con los planes de desarrollo, tanto en términos de cooperación internacional, como de desarrollo local y de gobernanza de las migraciones.

Entre 2011 y 2013 se implementó el proyecto piloto *The UNDP- IOM Joint Global Programme on Mainstreaming Migration into National Strategies*, en Bangladesh, Jamaica, República de Moldavia y Túnez, y, de 2014 a 2018, en Ecuador, Kirguistán, Marruecos y Serbia, con el objetivo de medir mejor y hacer más visibles los impactos de la migración en el desarrollo humano, gobernar la migración para aumentar los resultados del desarrollo humano y mitigar los riesgos para los migrantes, sus familias y las comunidades de origen y destino (UNDP 2016).

Hay que evidenciar que recientemente este enfoque ha pasado a primer plano debido a la creciente diversificación en la población migrante global y a la disminución de trazabilidad del origen migratoria de las personas (con el aumento de personas de segunda y tercera generación), pero también a la insuficiencia de financiamiento en las políticas específicas (Collett y Petrovic 2014).

En la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la ONU consagra la adopción de un enfoque transversal horizontal para la migración como tema central en los planes de desarrollo global: de hecho, aunque la referencia central a la migración se hace en el ODS 10.7 con el fin de facilitar la migración y la movilidad de las personas de forma ordenada, segura, regular y responsable, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, son muchos más los objetivos que se refieren directamente o indirectamente a la migración (Mosler Vidal 2018, 13). Se persigue una lógica de política de impacto, que sólo es posible si las políticas se organizan con coherencia entre sí, considerando cómo las políticas en otros ámbitos como el laboral, la vivienda, la salud o la agricultura afectan y se ven afectadas por la migración, con la idea de incorporar este objetivo en políticas más amplias (Mosler Vidal 2018, 83).

2.1.3. Análisis teórico en torno al MM

Parece todavía que, a pesar su importancia, haya poca investigación sobre el concepto y la práctica del MM, debido tanto a su reciente aplicación, como a la complejidad del análisis.

La principal referencia teórica del MM está representada por las investigaciones académicas de Peter Scholten y sus colegas. En libros y ensayos pioneros (Scholten, Collett y Petrovic 2017, Van Breugel y Scholten 2018, Scholten 2020), Scholten ha abordado la cuestión del *Mainstreaming* en relación con las políticas de integración de los migrantes, adoptando a

menudo una perspectiva comparativa que se aplica sobre todo a los países de Europa Central y del Norte.

La necesidad a la que responde el MM, según estas investigaciones, proviene de la creciente complejidad del fenómeno migratorio contemporáneo: nudos tejidos en un espectro de variables analíticas que se despliegan con al aumento de los flujos globales y a su estratificación histórica. la variedad de edades, géneros, idiomas, religiones, nacionalidades, lugares de nacimiento, tipos de familia y estatus migratorio de la población con *background* migratorio ha llevado a los estudiosos a hablar de súper diversidad (Scholten y Van Breugel 2018), un concepto clave para el MM, que profundizaremos en el proximo párrafo.

Mientras tanto es posible anticipar que en un escenario de súper diversidad – vista la multiplicación de los sujetos interesados por una vulnerabilidad que no son asimilables entre si - no es posible para los gobiernos centrales abordar la especificidad de cada situación con políticas tradicionales “*target oriented*”, ósea orientadas a objetivos específicos. Por eso, a través del MM, se busca un abordaje ala sociedad en su conjunto (“*whole-society approach*”), en el que las intervenciones se dirigen a amplios segmentos de la población y tienen un contenido transversal (Scholten 2020).

Además, hay un segundo elemento característico del MM que se refiere al paso de una gestión por el Estado central a una gobernanza policéntrica, tanto horizontal como vertical (Scholten, Collett y Petrovic, 2017). Esto significa estrechar la colaboración entre los distintos niveles de gobierno (desde la UE hasta el local), pero también fomentar el diálogo entre entidades pares (como ministerios o departamentos con distintas competencias) y abrirse a un mayor papel de la sociedad civil (Ferrari y Riallant 2015).

Collett y Petrovic (2014) contribuyen a identificar el MM como institucionalización del cambio de toda una sociedad que puede producirse en tres etapas conjuntas: primero, a través del discurso público (que implica una visión estratégica consciente o una opción de cohesión social); en segundo lugar, con la práctica de una gobernanza difundida tanto horizontal como verticalmente; y, por último, a través de políticas o reformas generales que tengan sus prioridades en la inclusión tradicional.

En este sentido, la gestión de la movilidad debe invertir en una serie de acciones directas e indirectas, en un *continuum* ideal: será más indirecta cuanto más se dirija a resolver

problemas que pueden ser compartidos por diferentes tipos de grupos vulnerables (intervenciones vinculadas a los ingresos, el empleo, la educación, el barrio, el género o el origen étnico/racial...), en lugar de ofrecer una intervención política basada en el lugar de nacimiento o la situación de inmigración de una persona.

Así pues, la característica fundamental de este enfoque debería ser la flexibilidad de amplios marcos nacionales dentro de los cuales las autoridades locales pueden aplicar las acciones que consideren más adecuadas a las necesidades del contexto específico. En este sentido, tal y como afirma Scholten, el MM se produce cuando hay un doble deslizamiento en la gobernanza de la inclusión de las personas de origen migrante: de específico a genérico en su contenido y de centralizado a policéntrico en su gestión.

Se trata de un cambio que se está produciendo, de forma más o menos consciente, en muchos países de Europa Occidental, donde se ha pasado de la idea de "integrar a los inmigrantes" en la sociedad mayoritaria a nivel nacional, tradicionalmente a través de políticas con un *target* reducido (inmigrantes y descendientes de inmigrantes, en particular las y los que han entrado recientemente en el país de destino), a programas más transversales, es decir, dirigidos a segmentos más amplios de población local, incluyendo a aquellos con una herencia migratoria más antigua o más compleja (puesto que ya no son una población discreta fácilmente identificable como minoría), en intersección con otras características de desventaja (pobreza, género, orientación sexual, raza, ...) , con el objetivo de que las instituciones garanticen el pleno potencial de ciudadanía y participación de todos los residentes en la localidad (Collett y Petrovic 2014, 1).

2.1.3.1 Súper diversidad

Como ya se ha anunciado, para entender una de las necesidades de donde proviene una estrategia de transversalización, es ineludible una referencia al concepto de súper diversidad. A partir de la reflexión de Steven Vertovec en el artículo *Super-diversity and its implications* en 2007, el concepto de súper diversidad se ha convertido en un elemento central de los estudios migratorios.

No debe malinterpretarse como una referencia a una “*very much diversity*” o sinónimo de “*more ethnicity*” (Vertovec 2019): se trata más bien de una lente metodológica fundamental (Aptekar 2019), que no llega a configurar una teoría (Vertovec 2019). El concepto es útil para

obtener una comprensión más matizada de las interacciones sociales y superar el espurio dualismo entre transnacionalismo e integración (Meissner and Vertovec in Aptekar 2019).

El concepto de superdiversidad surge de la constatación de lo complejo que se está volviendo el escenario urbano donde una serie de factores migratorios desaparecen de la observación institucional y académica ya con las terceras generaciones y acaban produciendo escenarios inesperados y difíciles de predecir (Ambrosini 2017, Meissner 2018). Estos factores múltiples de complejidad incluyen el país de origen, la etnia, la(s) lengua(s), la religión, las tradiciones, valores y prácticas culturales; el género; los cambios generacionales; los patrones y redes de migración, incluyendo el transnacionalismo; el estatus migratorio; la educación, el acceso al empleo; las localidades de residencia, relacionada con las condiciones culturales y materiales, pero también con la presencia de otras minorías étnicas; las respuestas de las autoridades locales, de los proveedores de servicios y residentes locales (Vertovec 2007).

Estas complejas interacciones, no son consideradas necesariamente desestabilizadoras o indeseables, pero es cierto que implican nuevos retos en la investigación social, para la innovación metodológica con variables multi-situadas y multi-grupo, y, lo que es relevante para nuestra investigación, nuevos retos políticos (Meissner 2018, Scholten 2020). Una de las consecuencias más evidentes, que nos permite entender mejor a qué nos referimos cuando hablamos de *Migration Mainstreaming*, es el hecho de que, ante el nivel de complejidad que han alcanzado los fenómenos migratorios, resulta difícil para un estado nacional moderno gestionarlos con políticas centralizadas dirigidas a un objetivo concreto, porque los objetivos se han multiplicado de forma exponencial.

2.1.4. Gobernanza multinivel

Sin embargo, una de las primeras estrategias para ajustarse mejor a la especificidad del contexto local es la inclinación a la gobernanza multinivel de las políticas migratorias (especialmente en lo que respecta a la integración, como proceso que se desarrolla principalmente a nivel local, en los barrios, las escuelas, los lugares de trabajo, etc. En Collett y Petrovic 2014, 7). Cuando se habla de gobernanza multinivel de las políticas migratorias se consideran dos tendencias que tienen que ver con el cambio de rol de los estados, por un lado, a nivel supranacional, como en el caso de la Unión Europea, pero también en la coordinación con los gobiernos locales (Ambrosini, Cinalli y Jacobson 2020).

Ahora bien, la gobernanza multinivel implica unas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de lograr una gestión congruente y armoniosa de las políticas migración en todos los niveles (Scholten 2013 en Ambrosini, Cinalli y Jacobson 2020). De hecho, más que un fenómeno de coordinación, la gobernanza multinivel también puede abrir a una serie de criticidades, debido al conflicto entre los diferentes niveles de gobierno (o entre los diferentes actores de la sociedad). De hecho, las grandes ciudades a menudo adoptan un perfil político en oposición a las tendencias nacionales sobre la cuestión migratoria: en este sentido, una política puede ser “*mainstreamed*”, o sea transversalizada horizontalmente a nivel local, sin coincidir precisamente con una política multinivel (Collett y Petrovic 2014, 7).

Por lo tanto, está claro que no hay una correspondencia biunívoca entre estos dos conceptos. Y, aunque los ejercicios de MM son más eficaces cuando se cumplen en un contexto de descentralización y de gobernanza multinivel, no se realizan sólo en contextos descentralizados (Ferrari y Riallant 2015).

En Italia, si bien las políticas de control y gestión de los flujos migratorios siguen siendo competencia predominante del gobierno central, limitada en algunos aspectos por las directivas de la UE o el derecho internacional, la integración de los inmigrantes se gestiona con un mecanismo multinivel que es a la vez vertical (caracterizado por las relaciones entre los distintos niveles de gobierno) y horizontal (relaciones formales e informales entre actores públicos y privados, con especial referencia a las asociaciones del tercer sector, la sociedad civil y el voluntariado).

Se trata de un resultado duradero que depende del entrelazamiento de leyes durante las últimas tres décadas aproximadamente: veremos en una sección posterior cómo, de hecho, el modelo de política migratoria italiana puede decirse que se ha formado sin inspirarse en un modelo concreto, acumulando respuestas de emergencia. Además de algunos pasos de los gobiernos más ilustrados en esta dirección, dos factores principales han contribuido a la adopción de una práctica multinivel: la ley de reforma de la asistencia social (Ley 329/2000) que estableció los Planes de Área Social como la forma ordinaria de gestionar todas las políticas sociales a nivel local y la reforma constitucional de 2001 (Ley Constitucional 3/2001) que hizo que las políticas de integración fueran competencia de las regiones, con amplia discreción en formular intervenciones para la integración de la población inmigrante (Campomori 2015).

2.1.5 Modelo implícito de integración en Italia y MM “por accidente”

A esta falta de asunción de un modelo claro de inclusión de los inmigrantes en Italia, el sociólogo Maurizio Ambrosini le ha dado el nombre de “modelo implícito”, que se caracterizaría por prácticas y políticas informales, parciales y a menudo con carácter emergencial: en este sentido podemos entender por qué, cómo esboza Camporani (2015) en su reconstrucción, estas medidas luchan por encontrar su coherencia.

El propio Ambrosini (2000) permite distinguir los conocidos modelos temporal, asimilacionista y multicultural del llamado “modelo implícito”, caracterizado por la ausencia de una conceptualización formal, en el que se mezclan formas de protección con formas de tolerancia de la irregularidad. Se trata de un modelo en el que la relación entre la población local y la población inmigrante está dominada por una dicotomía entre el rechazo y la actitud humanitaria, una actitud que va de la mano de la reducida presencia de políticas sociales, que acaban siendo poco desarrolladas, de carácter discrecional, y en gran medida delegadas en las autoridades locales y el tercer sector.

Son elementos que recuerdan mucho a los que Ignacy Józ'wiak y Sorando (2018) han identificado como característicos de un modelo llamado “*mainstreaming by accident*”, es decir casi “por casualidad” o incidentalmente. Tomando como referencia los sistemas de gobernanza de la integración de los inmigrantes en Polonia y España, los autores identifican un modelo policéntrico en el que la cohesión social está garantizada por la sociedad civil frente al claudicante *welfare state*.

En este sentido, la gestión de la movilidad en Polonia y España se produce más bien “por casualidad”, como consecuencia de la falta de acciones específicas para la integración de los inmigrantes. Al igual que en Italia, en estos países la población nacional confía en la asistencia familiar como mecanismo de protección social para compensar las carencias del Estado. Los inmigrantes internacionales, privados de su red de apoyo familiar, acaban faltando de apoyo: una insuficiencia que solo cubre el tercer sector, creando la ilusión óptica de una tendencia en las políticas de integración hacia la gobernanza de múltiples actores.

La hipótesis es la de un mecanismo de integración (que, como dicho, Ignacy Józ'wiak y Sorando definen como “por accidente” y que definiremos como “implícito”), que se produce de hecho y no por una elección clara de las instituciones que prioricen la integración de los

inmigrantes en todos los ámbitos políticos, sino en sentido negativo: frente al atraso de los estados, principalmente por la falta de recursos, hay un avance de los representantes territoriales de las instituciones como las escuelas, que en este proceso se apoyan en principios estatales muy amplios y transversales, como, por ejemplo, el universalismo del derecho a la educación.

Esta asunción es aún más evidente si se considera que a nivel central, las únicas políticas que se financian son las de carácter asimilacionista, como las de aprendizaje de la lengua nacional, mientras que se descuida por completo la formación adecuada de los profesionales de la educación intercultural y de la administración pública en general.

Según Ignacy Józ'wiak y Sorando, estas políticas sociales y culturales (excluyendo las pocas intervenciones asimilacionistas) que se producen como transversales, asumen que los inmigrantes pueden adaptar sus necesidades específicas a programas diseñados para la sociedad receptora en su conjunto, sin tener en cuenta a los extranjeros como grupo específico. Eso se produciría por la falta de recursos y de voluntad política, como resultado de un enfoque neoliberal, que refuerza el horizonte de intervención genérica a nivel público estatal y delega la implementación de prácticas específicas a los actores no gubernamentales.

2.1.6 Principales críticas a las estrategias de *Mainstreaming*

Lo que acabamos de representar es sólo una de las críticas posibles al enfoque de MM. En el resto de esta sección destacaremos otros perfiles problemáticos de los procesos de transversalización.

Mark y Hafner-Burton (2011), hablando de *Mainstreaming* de Género, ofrecen tres observaciones críticas relativas, primero, al riesgo de que una política de transversalización lleve al abandono de acciones específicas y positivas, ya que lo que es responsabilidad de todos en general, entonces no es responsabilidad de nadie en particular. Una segunda crítica se refiere a la impotencia de esta retórica que confía mucho en los instrumentos del discurso público y del *soft law*. Finalmente, la tercera crítica (Mark y Hafner-Burton 2011, Meier en Scholten 2018, 176), se refiere a la posibilidad que una política de transversalización pueda permanecer en la superficie, de procesos políticos y prácticas administrativas existentes sin cuestionarlos a fondo.

Por supuesto, se trata de dificultades conceptuales que también afectan al MM (Collett y Petrovic 2014, 28). Pero al final todo se concentra en esta pregunta radical: ¿el MM acaba siendo una metodología de gobernanza de las migraciones - principalmente una cuestión de procedimiento, logística o técnica – indiferente a sus contenidos específicos (Petra Meier en Scholten 2018) o implica por su naturaleza una idea de un cambio hacia una sociedad más igualitaria, justa y cohesionada, con instituciones que trabajan para eliminar activamente las desigualdades a las que están sometidas las personas con *background* migratorio, produciendo un cambio de mentalidad generalizado?

Por tanto, si autores como Scholten (2020, 190) y Collett y Petrovic (2014, 28) destacan las oportunidades de la transversalización, que tiene el mérito de no reducir ni eliminar la complejidad, ofreciendo un enfoque más sostenible de integración en una sociedad súper diversa, desde un punto de vista ideológico queda abierta la pregunta sobre el MM, que no parece poder definirse como una política pública en el sentido pleno, sino como un enfoque práctico con implicaciones constructivistas que se adapta a un paradigma genérico de tipo liberal democrático, a veces teñido de neoliberalismo.

En esto, surge otro límite para una implementación efectiva del MM, es decir, la falta de recursos humanos y financieros para construir y difundir el conocimiento sobre el factor migratorio en su complejidad en los contextos locales.

2.2. MM en el ámbito de educación: la interculturalidad

Si el MM toma la forma de un cambio de los modos de gobernanza específicos a los genéricos, de los centrados en el estado a los policéntricos, se podría decir que el énfasis en la diversidad de la literatura sobre interculturalidad permite considerar que existe un claro vínculo entre estos dos conceptos (Van Breugel y Scholten 2016; Scholten, Collett y Petrovic 2017).

Como lo hemos visto, la transversalización implica un replanteamiento de la diversidad como algo que interesa a toda la sociedad y no solo a los diversos: por eso, dicen Scholten, Collett y Petrovic (2017), la forma del MM de abordar la diversidad en la sociedad en general refleja particularmente el interculturalismo en lugar del asimilacionismo o multiculturalismo. Los acomunan la promoción de la igualdad de oportunidades, el contacto interétnico y un sentido compartido de pertenencia en las sociedades súper diversas, evitando, cómo siguen diciendo

los autores, la cosificación de las fronteras étnico-culturales o de las identidades nacionales específicas (Scholten, Collett y Petrovic, 2017).

La mejora de los resultados educativos de las y los estudiantes con background migratorio es un desafío central para el MM y puede llevar a medidas para apoyar a los individuos a través del sistema educativo normal o la reforma educativa sistémica (Collett y Petrovic 2014, 24).

2.2.1. Interculturalidad en contextos multiculturales

En el ámbito de las políticas de integración, el enfoque de MM ha adquirido centralidad tras el fracaso de las políticas europeas basadas en el multiculturalismo (Van Breugel y Scholten 2018). Si generalmente se concibe la interculturalidad y multiculturalidad como paradigmas absolutamente opuestos o alternativos (Zapata-Barrero 2018, Nanni y Vaccarelli 2019), está claro en la literatura que la interculturalidad presupone el multiculturalismo (UNESCO 2006).

Acusado todavía de no fomentar suficientemente la cohesión social y puesto a prueba por la superdiversidad, el multiculturalismo ha sido ampliamente cuestionado a nivel internacional desde 2008, cuando dos partidarios tradicionales del multiculturalismo, el Consejo de Europa -con su *White Paper on Intercultural Dialogue, Living Together as Equals in Dignity* – y la UNESCO – en el *World Report on Cultural Diversity. Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* - han declarado la necesidad de un cambio del multiculturalismo al interculturalismo (Contini 2017).

Ciertamente, las primeras referencias al término “interculturalismo” son mucho más antiguas y se remontan a los años 80. Fue en la última década, tal y como reconstruye Rina Manuela Contini (2017), que el interés por la interculturalidad se hizo decisivo, debido a la paralela desafección por el multiculturalismo, pero también a las resistencias al retorno a las políticas de control de las fronteras exteriores, a los valores de identidad y pertenencia nacional, así como a la petición explícita en los países europeos de requisitos cívicos hacia los inmigrantes, como el aprendizaje de la lengua local, la lealtad política, la adaptación a los valores nacionales.

La tesis de Zapata-Barrero es que, precisamente, la interculturalidad como política de transversalización, a diferencia del multiculturalismo, se dirige no sólo a la población migrante, sino que incluye a los nacionales, con el objetivo de crear una unidad, ya no vinculada a una presunta homogeneidad nacional, sino a una cultura pública común que no

implica necesariamente una relación de poder entre una mayoría nacional y una minoría diversa (Zapata-Barrero 2018).

2.2.2. Inclusión intercultural de estudiantes de origen migrante

Tal y como se reconstruye en las directrices de la UNESCO sobre educación intercultural (2006), tradicionalmente ha habido dos enfoques para la inclusión escolar de las y los alumnos con *background* migratorio: el multicultural y el intercultural. El enfoque multicultural está orientado a crear un clima de tolerancia hacia las minorías, mientras que la Educación Intercultural pretende ir más allá de la coexistencia pasiva, para lograr una convivencia evolutiva y sostenible en las sociedades multiculturales a través de la creación de la comprensión, el respeto y el diálogo entre los diferentes grupos culturales (UNESCO 2006) y en este sentido es un método y contenido pedagógico dirigido a todos en general.

En esta línea, Carolina M. Scaglioso (s/f), señala que la pedagogía intercultural puede ser un enfoque calificador y regulador de la pedagogía general, proponiendo un concepto de integración relacional y bidireccional, que concierne a la población escolar super diversa. El objetivo de este tipo de educación sería aprender a conocer y a saber hacer, pero también aprender a ser y a vivir juntos.

Las principales referencias convencionales que inspiran este enfoque son la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989), que establece que “La educación del niño se dirigirá a [...] -l desarrollo del respeto por los padres del niño, su propia identidad cultural, idioma y valores, los valores nacionales del país en el que vive el niño, el país de donde o ella puede originarse, y para civilizaciones diferentes a la suya” - así como en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (1990) que pide a los Estados que faciliten la enseñanza de la lengua y la cultura maternas a los hijos de los trabajadores migrantes, así como su integración en el sistema escolar local.

Según las directrices de la UNESCO 2006 existen tres principios de la educación intercultural: el primero invita a respetar la identidad cultural del alumno, el segundo insta a dotar a todos los alumnos de aquellos conocimientos y habilidades que les permitan participar plenamente en la vida social y, por último, recomienda dotar a todos los alumnos de forma transversal de las herramientas que les hagan capaces de respetar, comprender mutuamente, ser solidarios entre individuos y grupos.

Así, la educación intercultural no es un tema nuevo, ni lo es en el contexto europeo. En 1997, el Consejo de Europa construyó un modelo europeo de currículo intercultural y en 2008 la Unión Europea lanzó una serie de iniciativas como el *Año del Diálogo Intercultural* adoptando el Libro Verde *Migración y movilidad: desafíos y oportunidades para los sistemas educativos de la UE*. Y sigue siendo un rumbo muy actual si tenemos en cuenta que, en 2015, los ministros nacionales de cultura de la UE crearon una nueva coordinación política sobre el diálogo intercultural, centrándose en la integración de los migrantes y refugiados en la sociedad a través del arte y la cultura (EACEA Eurydice 2019). En este sentido, la UE responde a los desafíos de la diversidad promoviendo el diálogo intercultural como herramienta para encontrar el equilibrio entre la diversidad cultural y la cohesión social: no es baladí que el lema de la Unión Europea, teatro de guerras fratricidas milenarias, sea *Unida en la diversidad*⁷.

La consecuencia lógica de este enfoque es reconocer a la diversidad en las escuelas, apuntando la atención a la singularidad del individuo a través de herramientas transversales.

La investigación de Ahad y Benton (2018), habiendo mostrado el vínculo entre los procesos de MM en el ámbito escolar y el enfoque intercultural, subraya cómo todavía el esfuerzo por aplicar el MM a los sistemas educativos es aún poco avanzado en Europa.

Sin duda, según Santagati y Zanzottera (2018), Italia puede considerarse el país europeo donde la pedagogía intercultural ha recibido un mayor reconocimiento en términos de prácticas y legislación escolar, ya desde los años 70 cuando nació en Italia el debate sobre el derecho al estudio, como una necesidad de dar a todos la oportunidad de acceder a la escuela, de obtener una educación de calidad y de completar la oferta educativa con servicios de apoyo a la escolarización (Giovannini, 2011).

Las mayores investigaciones en el campo de la pedagogía intercultural en Italia han proliferado desde los años 90, cuando se introdujo este enfoque en el sistema educativo público: estos aspectos serán objeto del análisis del próximo capítulo, con la que trataremos de poner de manifiesto cómo la perspectiva intercultural acaba diseñando en muchos puntos un sistema de MM; si luego esta idea de transversalidad se adopta con conciencia, si se

⁷ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_es

manifiesta en la realidad de las escuela y si es eficaz para conseguir los objetivos que se propone, será el tema de la segunda parte del próximo capítulo.

Capítulo 3. MM y vocación intercultural de la escuela italiana

Como veremos en detalle en el siguiente análisis de documentos oficiales y fuentes legislativas, la escuela italiana se define como intercultural al menos desde 1990. En realidad, se trata de un largo viaje de varias décadas en el que podemos identificar al menos tres fases que se han ido desarrollando desde por lo menos los años 80. Fue entonces cuando, aunque a pequeña escala, se empezaron a experimentar las primeras soluciones educativas que abrieron el modelo intercultural bajo la influencia internacional; en la década de los noventa el tema de la inclusión de las minorías extranjeras desde un punto de vista intercultural se convirtió en un elemento central en la definición de la identidad de la escuela italiana, con su formulación teórica de principios para la atención a la diversidad. A principios del nuevo milenio, la explosión de la matriz multicultural de la población escolar y la crisis de los resultados escolares de los alumnos no italianos han exigido un reajuste pragmático del enfoque intercultural, que parece tener que responder más que nada a la urgencia de difundir el conocimiento de la lengua italiana entre los alumnos que no hablan italiano.

Desde el punto de vista del MM se destaca cómo existe una correspondencia entre las características identificadas como centrales en una política de transversalización y el modelo de educación intercultural vigente en la escuela italiana (la transversalidad de los temas y la transversalidad horizontal y vertical de las responsabilidades, la imposibilidad de superar políticas específicas para problemas concretos y la importancia de asegurar recursos para la formación y la asunción de empleados públicos).

Como ya hemos visto, en Italia el derecho de acceso a las instituciones educativas públicas está garantizado a todos los menores de edad en primer lugar por el texto constitucional (“La escuela está abierta a todos”. Constitución de la República Italiana de 1948, art. 34). Ese derecho se reafirma en el Título V del Decreto Ley n. 286/1998 relativo a las disposiciones en materia de educación, derecho al estudio y a la profesión que establece que los menores de edad extranjeros presentes en el territorio nacional están sujetos a la escolarización obligatoria y a que se le aplique todas las disposiciones vigentes relativas al derecho a la educación, al acceso a los servicios educativos y a la participación en la vida de la comunidad escolar. Este decreto es clave porque, además prepara la vía a la educación intercultural, en donde dice que la comunidad escolar acogerá las diferencias lingüísticas y culturales como un valor de referencia junto con la tolerancia, reafirmando la importancia de las actividades interculturales comunes.

Fue en 1990 que la escuela italiana llega a uno de los documentos claves para su conversión intercultural: la Circular Ministerial (C.M.) 205/1990, que ya desde su título abre al tema de la educación intercultural. En esta circular se encuentran ya marcados elementos de *mainstreaming*, en continuidad con la legislación inmediatamente anterior. Por ejemplo, al igual que en el mencionado Decreto 286/1998, esta circular también pide que se distinga entre los territorios según la consistencia y la complejidad del fenómeno inmigratorio: se considera necesario que en los *Provveditorati agli studi* (las autoridades educativas provinciales) se creen grupos de trabajo y una oficina de referencia para los problemas de los alumnos extranjeros, para garantizar la coordinación con las autoridades locales, las instituciones interesadas y los representantes de las comunidades extranjeras, para identificar las necesidades territoriales y planificar las intervenciones.

En la misma circular, el apartado VI está dedicado a la educación intercultural “como condición estructural de la sociedad multicultural”, cuya tarea principal es la de mediar entre las diferentes culturas de las que son portadores las y los alumnos: una mediación que no se reduce a la suma de las diferentes aportaciones, sino que anima a un diálogo productivo. Se trata de un documento muy inspirado, que expone claramente la necesidad de proceder a una deconstrucción crítica de los prejuicios etnocéntricos: afirma que los modelos de la cultura occidental, por ejemplo, no pueden ofrecerse a los alumnos como valores paradigmáticos. Además, este documento político es consciente de la complejidad de esta tarea, y por esto invita a la escuela, incluso en ausencia de alumnos extranjeros “en el tratamiento de las distintas disciplinas, a evitar la formación de estereotipos y prejuicios contra los pueblos y las culturas y a superar toda forma de visión etnocéntrica, creando una acción educativa que sustancie los derechos humanos a través del entendimiento y la cooperación entre los pueblos en la aspiración común al desarrollo y la paz”.

Es una necesidad que sigue expresándose en la C.M. 73/1994 que reitera que “la educación intercultural no se agota en los problemas que plantea la presencia de alumnos extranjeros en la escuela, sino que se extiende a la complejidad de la confrontación entre culturas, en la dimensión europea y mundial de la educación, y constituye la respuesta más elevada y global al racismo y al antisemitismo”. Esta circular también dedica una parte entera, la parte I.1, a la educación intercultural, añadiendo un enfoque filosófico que invita a reconocer cómo los valores que dan sentido a la vida, propios de las diferentes culturas, deben ser relativizados, haciendo posible y útil el diálogo y la creación de comunidad. En resumen, se puede decir que

“la educación intercultural se centra en las razones de la unidad, la diversidad y su reconciliación dialéctica y constructiva en una sociedad multicultural” (C.M. 73/1994).

En 2006 y poco después, en 2014, el Ministerio de Educación italiano elaboró dos conjuntos de Lineamientos para la Acogida e Integración de Alumnos Extranjeros. El primero de ellos habla claramente de una “elección de la educación intercultural” en la escuela italiana, proporcionando algunas indicaciones operativas relativas a tres dimensiones: la administrativa, la comunicativa-relacional y la educativo-didáctica (C.M. n.24/2006). Precisamente, en la introducción del informe *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* (Observatorio Nacional para la Integración de los Alumnos Extranjeros y la Educación Intercultural 2007), el entonces ministro de Educación, Giuseppe Fioroni, destacó que la presencia de alumnos de origen inmigrante es un rasgo estructural del sistema escolar italiano y trató de identificar “un modelo italiano” para su inclusión. Este modelo adopta una serie de principios: el universalismo, la escuela común (evitando la construcción de lugares de aprendizaje separados), la centralidad de la persona en relación con el Otro y la interculturalidad. Partiendo de estos principios básicos, se identifican acciones organizadas en los siguientes 3 macro-ámbitos:

1. Acciones de integración dirigidas directamente a los alumnos con ciudadanía no italiana y a sus familias.
2. Acciones transversales en toda la población escolar para la interacción intercultural (por ejemplo, intervenciones sobre la discriminación y los prejuicios o perspectivas interculturales sobre conocimientos y habilidades);
3. Por último, la identificación de actores y recursos (autonomía escolar y redes entre las instituciones educativas, la sociedad civil y el territorio).

Este texto es muy importante porque subraya el riesgo (propio de una política de mainstreaming) de que este concepto de autonomía no se aplique como una “asunción responsable” de la diversidad territorial, sino que implique una especie de “localización de derechos”: de hecho, leemos que hay un “claro carácter discrecional de las respuestas de una escuela a otra y de una ciudad a otra”. A partir de esto, el Observatorio concluye que es necesario sistematizar las situaciones positivas y consolidadas, en cuanto a la colaboración interinstitucional, las acciones realizadas, la integración de los recursos, la implicación de las

asociaciones, las comunidades de inmigrantes, las familias extranjeras, los mediadores culturales y la formación de los operadores y los profesores (C.M. n.24/2006).

3.1. Transversalidad de contenido: el *curriculum* intercultural

Como ya hemos podido destacar, la perspectiva intercultural no se limita a actuar sobre aspectos marginales de la vida escolar, tal vez solo en los centros con mayor grado de multiculturalidad, sino que es un *modus operandi* de toda la escuela pública que recorre cada enseñanza y se dirige de forma transversal a toda la población escolar.

Desde este punto de vista hay dos indicaciones del Ministerio nacional: por un lado, la invitación a incorporar una actitud de enseñanza y educación a la convivencia basada en los principios de la interculturalidad; por otro lado, la indicación progresivamente más marcada hasta la última década, de encontrar formas de potenciar la lengua de origen de los alumnos con ciudadanía no italiana (o en todo caso la lengua en la que han estudiado en años anteriores, en el caso de los alumnos emigrantes italianos retornados) convirtiéndola en un recurso a ofrecer a toda la población escolar.

En este sentido, citando los programas de enseñanza secundaria de primer grado de 1979, que ya preveían la educación a una “actitud mental de comprensión que supere cualquier visión unilateral de los problemas y nos acerque a la intuición de los valores comunes a la humanidad a pesar de la diversidad de civilizaciones, culturas y estructuras políticas”, la C.M. n.73 de 1994 da a los centros educativos indicaciones concretas para incluir una perspectiva intercultural en las distintas disciplinas (italiano, historia, educación artística y musical) en la escuela de todos los niveles.

Esta circular también invita a adoptar la referencia metodológica a la contribución personal o colectiva de los académicos de varias naciones al progreso científico, como un factor clave para “demostrar la deuda de cada país en relación con los aportes del exterior”. Mención aparte merecen la educación cívica (que incluye “los principios de la Constitución, en armonía con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y la presentación de la UE y las instituciones internacionales”), la geografía (que “tiene un fuerte valor intercultural debido a la progresiva apertura de lo cercano a lo lejano y, por tanto, de la realidad local a la nacional, del contexto europeo al contexto mundial”) y la enseñanza de lenguas extranjeras.

Al mismo tiempo se animan a las escuelas a desarrollar proyectos interdisciplinarios y actividades complementarias durante el horario escolar o fuera de él, también con ayuda de organismos externos; se subraya la importancia de los viajes e intercambios entre escuelas y la necesidad de implicar en estas actividades a las locales comunidades de inmigrantes, aunque no estén representadas en el centro

Y aunque cuando hayan alumnos extranjeros en el centro de enseñanza y “la cuestión principal es la acogida” del estudiante, la atención al desarraigo de su entorno de origen y las relaciones con su familia, la mejor manera de facilitar la socialización entre alumnos italianos y extranjeros, también con actividades lúdicas y no verbales, según la Circular es “la plena implicación del alumno extranjero en la ‘ordinariedad’ de la vida escolar y, por tanto, en la ‘ordinariedad’ de sus recursos” (C.M. n.73 de 1994), que nos parece configurar un rasgo puro de *mainstreaming* .

En cuanto a la valoración del idioma de origen del menor de edad no italiano como un derecho humano y una herramienta fundamental para su crecimiento cognitivo (Observatorio 2007), es relevante subrayar que ya por la ley n° 943/1986 (emitida en aplicación de un convenio internacional de la Organización Internacional del Trabajo de 19759, en su artículo 9 se garantizaba a todos las y los hijos de trabajadores extracomunitarios lo que ya se proporcionaba a los hijos de trabajadores de la Comunidad Económica Europea a partir de 1982 (en aplicación de la Directiva CEE n° 77/486) y a los hijos de los emigrantes italianos que hubiesen regresado a Italia, es decir, una enseñanza complementaria específica en la lengua y la cultura de enseñanza anterior (tal como prevé el Decreto Presidencial 722/1982).

Con el tiempo, como se desprende de la C.M. 205/1990, se ha intentado incluir esta valoración en los proyectos de educación intercultural válidos tanto para los alumnos italianos como para los extranjeros, facilitando cursos con el apoyo de las representaciones diplomáticas competentes (también ya en el D.P.R n. 722/1982), o en ausencia de su disponibilidad, con iniciativas de las autoridades con representantes de las comunidades extranjeras residentes. Se recomienda que la escuela colabore al máximo, tanto en la disponibilidad de locales y equipamientos, como en la coordinación necesaria, facilitando el uso de mediadores de lengua materna para facilitar la comunicación en el entorno escolar y las relaciones escuela-familia, así como el uso de “expertos” de lengua materna para poner en marcha iniciativas de valorización de la lengua y la cultura de origen. También se considera

importante la colaboración de los alumnos mayores, “a la espera de intervenciones más orgánicas” (C.M. 22/7/1990 n.205).

Se destaca como esta invitación para valorar los idiomas de origen recorre toda la historia de la interculturalidad en la educación pública italiana, hasta el reciente dossier ministerial de 2007, que aboga por potenciar el multilingüismo, ofreciendo la enseñanza no limitada a los alumnos no italianos, de las lenguas habladas por las comunidades inmigrantes más numerosas en cada área del país, también proporcionándoles las certificaciones pertinentes.

3.2. Brecha educativa y la irrenunciabilidad de medidas específicas para las y los estudiantes de lengua no italiana

Por supuesto, es evidente que las medidas puramente transversales no cumplen el cometido de reducir las dificultades específicas que afectan a los menores no italianos matriculados en la enseñanza italiana.

Entre ellas, el nulo o reducido conocimiento de la lengua italiana, primero como lengua de comunicación y luego como lengua de estudio, o el mayor riesgo de fracaso escolar o de abandono de los estudios, o incluso la elección de itinerarios profesionales menos cualificados.

Así, existen normas específicas que protegen su derecho a la educación y a ser incluidos en las clases correspondientes a su edad, como por ejemplo el Decreto del Presidente de la República 394/1999, que en su art. 45 les garantiza el derecho a la educación independientemente de la regularidad de su *status* migratorio en la forma y manera previstas para los ciudadanos italianos y a la matriculación en cualquier momento del año escolar (salvo que la junta de profesores decida matricularlos en una clase diferente, teniendo en cuenta el sistema escolar de su país de origen, el curso de estudios seguido y el nivel de preparación alcanzado). De hecho, se considera que ser incluido en una clase inferior a la de la educación ya recibida en el país de origen podría ser incluso penalizadora para el alumno, si se decide sólo por su insuficiente dominio de la lengua italiana (C.M. n. 301/1989).

Para facilitar el aprendizaje del italiano, se han puesto en marcha medidas legislativas como la Ley nº 148 de 5 de junio de 1990 para las escuelas primarias, que permite destinar una parte de las horas lectivas al trabajo de recuperación individualizado o para pequeños grupos de alumnos con procesos de aprendizaje retrasados, también en referencia a los alumnos

extranjeros, en particular de países no comunitarios. Incluso se ha establecido una nueva convocatoria para enseñantes (clase A-23) de lengua italiana para estudiantes extranjeros (Decreto Presidencial 19/2016).

Por último, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Presidencial nº 89/2009, las dos horas de enseñanza de la segunda lengua comunitaria en la escuela secundaria pueden utilizarse también para reforzar la enseñanza del italiano para los alumnos extranjeros que no tengan los conocimientos y las competencias necesarias en la misma lengua italiana, de acuerdo con la autonomía de los centros educativos. La consolidación del conocimiento de la lengua italiana también se puede lograr mediante la activación de cursos intensivos sobre la base de proyectos específicos (D.P.R. n. 394/1999; C.M 2/2010).

En la C.M. 2/2010, hablando de la necesidad de adaptar los currículos escolares y la verificación de los objetivos de aprendizaje a las dificultades específicas de los alumnos, se debe prestar especial atención y cuidado a la inclusión e integración de los alumnos extranjeros (como sugiere el Consejo de la Unión Europea), sugiriendo que para hacer frente a la importante incidencia de los abandonos, las deserciones y los retrasos que caracterizan la trayectoria escolar de los alumnos de origen inmigrante y su conocimiento de la lengua italiana, era necesario actuar sobre la distribución de los alumnos con ciudadanía no italiana entre las clases y las escuelas: se fijó un límite máximo del 30% (pero flexible) para los alumnos de nacionalidad no italiana en cuanto a los que no dominan la lengua italiana.

Para ello, el Ministerio pidió una acción concertada entre las escuelas, con la cooperación de la prefectura y otras autoridades locales. La junta de docentes también puede definir la adaptación necesaria de los programas de enseñanza, con Planes de Aprendizaje Personalizados individuales o grupales (Directiva del Ministerio de Educación de 27.12.12; CM n. 8/2013). La directiva del Ministerio de Educación del 27.12.12 amplió el campo de intervención y la responsabilidad de toda la comunidad educativa a todo el ámbito de las Necesidades Educativas Especiales (BES), incluyendo no sólo las dificultades médicas/psicológicas, sino también la “desventaja social y cultural” como la que “resulta del desconocimiento de la cultura y la lengua italiana por pertenecer a culturas diferentes”. La activación de un itinerario individualizado y personalizado para un alumno con BES debe ser deliberada en el Consejo de Clase, firmado por el Director, los profesores y la familia. Las medidas dispensadoras, en los casos mencionados, tendrán carácter transitorio y se referirán a aspectos educativos concretos.

Se reconoce también la importancia de una operación seria de "orientación" que asegure también a los estudiantes extranjeros un itinerario de acompañamiento continuo para que puedan atender adecuadamente sus opciones escolares y laborales (C.M. n.24/2006).

3.3. La autonomía escolar y las alianzas territoriales: transversalización de las responsabilidades

Todas las indicaciones expuestas hasta el momento no constituyen en sí mismas un escenario de MM si no existiera un llamamiento continuo y constante a la autonomía de los centros escolares, a su coordinación vertical (con el Ministerio, la oficina escolar regional y provincial), pero también a la coordinación horizontal con los centros escolares y otros organismos de la zona.

Este llamamiento surge precisamente de la necesidad de adaptar las intervenciones a la realidad local. Dado que el derecho del menor de edad sólo puede ejercerse plenamente si las intervenciones de competencia de la administración escolar se combinan con las intervenciones contextuales y sinérgicas de los organismos encargados institucionalmente de prestar servicios sociales y sanitarios, parece necesario que las autoridades educativas pongan en marcha las oportunas modalidades de coordinación, para promover, también a través de memorandos y proyectos interinstitucionales que utilicen y potencien todas las fuerzas presentes en el territorio (Ley nº 943/1986).

Se trata de una recomendación que vuelve a aparecer en el art. 38, 4 del Decreto Ley n. 286/1998, en el que se recomienda que la inclusión escolar de los alumnos no italianos se lleve a cabo mediante un “diagnóstico de las necesidades locales” y una “ planificación territorial integrada, también de acuerdo con las asociaciones de extranjeros, con las representaciones diplomáticas o consulares de los países de origen y con las organizaciones de voluntariado “.

Estos esfuerzos deben considerarse en el contexto del Reglamento de las normas relativas a la autonomía de los centros educativos, que establece que “la autonomía de los centros escolares es una garantía de la libertad de enseñanza y del pluralismo cultural y se logra mediante la planificación y la ejecución de la educación, la formación y la instrucción orientadas al desarrollo de la persona humana”, adaptada a los diferentes contextos, a las demandas de las familias y a las características específicas de las personas implicadas, con el fin de garantizar su éxito educativo, en consonancia con los fines y objetivos generales del sistema educativo y

con la necesidad de mejorar la eficacia del proceso de enseñanza y aprendizaje”. Y además en su artículo 7, el Reglamento establece el derecho de las “escuelas a promover acuerdos de red para alcanzar sus objetivos institucionales” (D.P.R. n. 275/1999).

Estos acuerdos en red también se fomentan para la inclusión de alumnos extranjeros entre centros escolares del mismo territorio (C.M. 2/2010), pero también en la relación entre el centro escolar y la administración local, los servicios sociales y sanitarios locales (ASL, servicios sociales y educativos municipales y provinciales, organismos sociales y de voluntariado privados, Prefecturas, etc.) con el fin de integrar los servicios ofrecidos a la Persona en las escuelas (Ley 328/2000 en C.M. n. 8/2013), sino también como una red de apoyo para el desarrollo profesional de los profesores y la difusión de las mejores prácticas.

No obstante, el Ministerio es responsable de asignar recursos a todos los niveles para que los centros educativos en su autonomía puedan cumplir sus objetivos de inclusión de alumnos extranjeros y otros alumnos con necesidades educativas especiales (Directiva nº 45/2005).

3.4. La importancia para el éxito del *mainstreaming* de capacitar el personal de las instituciones públicas

Al ser un tipo de política con responsabilidades difusas, el *mainstreaming* necesita una construcción y distribución eficaz del conocimiento sobre el fenómeno que quiere sea transversalizado.

Así, en el caso de la política educativa pública italiana sobre la cuestión de la inmigración, hay una referencia continua a la preparación de los profesores, así como del personal directivo y administrativo empleado en la escuela y oficinas escolares. Ya en la C.M. 301 de 1989 se consideró esta cuestión como extremadamente relevante. Si la legislación (L. 270/1982 y L. 517/1977) permitía a los docentes trabajar con alumnos con dificultades específicas de aprendizaje, sin embargo, se denunciaba la falta de profesores cualificados para tratar los problemas educativos con alumnos con lenguas y culturas diferentes.

Se afirma que es deseable que en los lugares donde aumentan los flujos migratorios homogéneos - con el apoyo de las representaciones consulares – se pongan en marcha iniciativas aceleradas de actualización lingüística y cultural de los docentes disponibles, a los que se les encomendaría la atención educativa de los alumnos inmigrantes (C.M. 301/1989). Sucesivamente en 1990 se invitaba a las Autoridades Educativas a iniciar, en estrecha relación

con las variables territoriales, actividades de formación continua para “la preparación de competencias e instrumentos adecuados que puedan facilitar la inclusión de materias, culturas y problemas extracomunitarios en el sistema educativo nacional”, considerando, en particular, el papel de las universidades, las propuestas de los organismos culturales y científicos y las asociaciones profesionales (C.M. 205/1990).

Para ser eficaz, la educación intercultural requiere una “profesionalidad renovada” por parte de los profesores y un compromiso de planificación por parte de las juntas directivas. Para lograr este objetivo, se considera fundamental la formación del personal, tanto de los profesores como de todos los operadores escolares, tanto a su entrada como durante sus años de servicio. También se invita a los superintendentes y consejos escolares regionales a contribuir a este esfuerzo (C.M. n.73/1994).

A los efectos de la transversalidad, es muy significativa la referencia a la “cultura de red”, donde se afirma que “la complejidad de los fenómenos que caracterizan a la sociedad multicultural y las responsabilidades educativas que de ella se derivan exigen la planificación y el compromiso intencionado de la administración y de las instituciones educativas”, a través de planes “diversificados en cuanto a nivel, competencias y roles capaces de corresponder a la necesidad de organicidad y uso racional y eficaz de los recursos” (C.M. n.73/1994). Además, para el personal docente que trabaja en centros con más de un 10% de alumnos extranjeros y nómadas, actualmente se prevén fondos adicionales para pagar las actividades de docentes (C.M. n.155/2001).

A nivel central, dice el art. 45, 8 del D.P.R. 394/1999, será el ministro de Educación, al dictar la directiva sobre la formación continua del personal de inspección, dirección y enseñanza, a establecer disposiciones para activar proyectos nacionales y locales sobre el tema de la educación intercultural. Estas iniciativas tendrán en cuenta las realidades específicas en las que viven los centros educativos y las comunidades de extranjeros, para favorecer su mejor integración en la comunidad local.

Sin embargo, a la luz del discurso intercultural, si el contexto de la diversidad cultural obliga al docente a salirse de los cánones de la transmisión lineal para dialogar con las necesidades particulares, eso no implica de formarlos para que respondan a necesidades “especiales” sino, al contrario, para acostumbrarse a leer todo el contexto escolar bajo el signo de la diferencia, ya que “la educación intercultural no es una disciplina más, *sino una dimensión transversal*,

un fondo que une a todos los profesores y operadores escolares. El pluralismo cultural y la complejidad de nuestro tiempo requieren necesariamente un desarrollo profesional continuo de todo el personal escolar” (C.M. n.24/2006).

3.5. Una política sincera de transversalización: naturalización por *ius culturae*

Para cerrar esta revisión de las fuentes jurídicas que rigen la cuestión de la inclusión escolar de los alumnos no italianos, releída a la luz de los factores que conforman un sistema de MM, parece fundamental abordar la cuestión de la ciudadanía. Como se afirma en los Lineamientos de 2014, la adquisición de la ciudadanía, regida por un estricto *ius sanguinis*, más un *ius soli* atemperado (la residencia continuada en Italia durante 18 años permite a un extranjero nacido en Italia solicitar la ciudadanía entre sus 18 y 19 años), parece un objetivo demasiado lejano para quienes nacen, estudian y crecen en Italia.

La cuestión de la naturalización de los extranjeros nacidos, criados y educados en Italia, para los que muy a menudo ni siquiera existe el problema del idioma (a menudo se trata de hijos que pueden no conocer la lengua de origen de sus padres y que nunca han estado en su país de origen), se ha convertido en una cuestión tan urgente que actualmente, y desde 2018, se han presentado a la Cámara de Diputados tres proyectos de enmienda a esta disciplina, con orientaciones diferentes, pero que comparten la idea de considerar la asistencia a las escuelas italianas como una calificación útil (aunque no siempre suficiente) para solicitar la naturalización de los menores.

Consideraremos dos propuestas “e "Enmiendas a la Ley 91/1”⁹²”: la propuesta 717 firmada por Renata Polverini, parlamentaria de centro-derecha, y la propuesta 920 de Matteo Orfini, considerada entre los parlamentarios de centro-izquierda, ambas proponiendo una forma de naturalización por *ius culturae* (la tercera propuesta de enmienda, la 105, firmada por Laura Boldrini también prevé esta forma, pero es una reforma más compleja en dirección al *ius soli*, que nos llevaría lejos de nuestro propósito).

Sintéticamente, la propuesta Polverini (según la cual sólo en 2010 había al menos 650.000 extranjeros nacidos en Italia, y para 2020 habla de superar la cuota de 1,5 millones) se dirige a las segundas generaciones con una forma de *ius soli* ya no vinculada exclusivamente a la residencia continuada durante un periodo de tiempo, sino a la realización de un curso escolar limitado al menos a la escuela primaria. En este caso, la adquisición de la ciudadanía se

produciría con la documentación que acredite el nacimiento y la residencia en Italia, así como la finalización de la escolarización requerida. Sin embargo, como no hay límite de tiempo, si los padres no lo hacen cuando son menores de edad, la solicitud puede hacerla el interesado al alcanzar la mayoría de edad o más tarde.

En cambio, la letra d) del apartado 1 del artículo 1 de la propuesta Orfini prevé la introducción de la posibilidad de adquirir la ciudadanía para las y los menores de edad extranjeros nacidos en Italia, pero también para los que hayan llegado a Italia antes de los 12 años, tras una educación regular de al menos cinco años, de acuerdo con la legislación vigente. Además, se introduce la posibilidad de adquirir la ciudadanía tras un curso de formación regular de al menos cinco años realizado, de acuerdo con la legislación vigente, en el territorio nacional, consistente en uno o más ciclos en instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional o en cursos de formación profesional de tres o cuatro años de duración que conduzcan a una cualificación profesional, o, en el caso de la asistencia a la escuela primaria, la superación de dicho curso. En la letra e) del apartado 1 del artículo 1, el proyecto de ley establece otro supuesto de naturalización al extranjero que haya entrado en el territorio nacional antes de alcanzar la mayoría de edad, que haya residido legalmente en él durante al menos seis años y que haya cursado regularmente en el mismo territorio, de acuerdo con la legislación vigente, un curso escolar con obtención de la calificación final, en centros pertenecientes al sistema educativo nacional, o un curso de educación y formación profesional con obtención de una calificación profesional.

Se considera que este elemento es indispensable para comprender el papel al que la escuela podría estar llamada: no sólo a la tarea de hacer de una sociedad multicultural, una sociedad intercultural, sino, de hecho, de conducir una política de *mainstreaming* hacia su éxito mayor, o sea su agotamiento: con la naturalización de las y los alumnos no italianos, la política de MM se convertiría en algo intrínseco a muchas otras áreas de las políticas públicas. Claramente se dejarían intactas una serie de cuestiones relacionadas con problemas específicos (lingüísticos, culturales, psicológicos, sociales), pero se podrían solucionar una serie de problemas burocráticos específicos, que a menudo hacen más complejo el disfrute de sus derechos por parte de los menores de edad con ciudadanía no italiana.

A continuación, la investigación propone un análisis basado en la recopilación de información dirigida a las y los docentes de la escuela pública italiana, recogida mediante un cuestionario estructurado, y antes de esto, a través de entrevistas semiestructuradas con *stakeholders* de las

regiones de Campania y Piemonte, sobre estos mismos temas y su aplicación en los contextos locales.

3.6. Las entrevistas

Como se anticipaba en la nota metodológica introductora, con el fin de dar profundidad a la lectura conceptual de las leyes en materia y triangular los resultados del análisis documental, se ha realizado una serie de entrevistas semiestructuradas.

En particular las interlocutoras principales fueron la Profesora Mira Francesca Carello, directora del centro de enseñanza “*Istituto Comprensivo Regio Parco*” en Turin y la Profesora Petronilla Romano, vicaria de la directora del centro de enseñanza “*Istituto comprensivo Bovio Colletta*” en Nápoles.

La tercera entrevista fue a Paola Esposito, operadora social empleada en una importante cooperativa social, Dedalus, que gestiona proyectos de inclusión escolar de alumnas y alumnos no italianos en Nápoles. La cuarta entrevista se dirigió a Elisabetta Barone, directora de escuela secundaria de segundo nivel en Salerno, ciudad capital de la homónima provincia en el Sur de Italia, que cubre también el cargo de concejala del Municipio local.

Los principales puntos del diálogo con estas actoras sobre la gobernanza inclusiva de las migraciones en la escuela pública italiana fueron:

- la transversalidad en los contenidos de enseñanza, es decir el enfoque intercultural en el currículo escolar;
- la transversalización de las responsabilidades, es decir, la colaboración vertical entre los órganos institucionales escolares y la horizontal en el territorio con otros órganos públicos y privados;
- la necesidad o no de políticas complementares a las transversales, que sean orientadas a objetivos específicos en materia de inclusión escolar para personas con orígenes migratorias.

No obstante la distancia ya indicada anteriormente y aquí confirmada, muchas de las respuestas recibidas entre los contextos de Torino y Nápoles se mueven en la misma dirección.

La escuela Bovio Colletta, introducida por su directora vicaria, Profesora Petronilla Romano, está situada en un barrio cercano a la Estación Ferroviaria Central con una alta concentración de extranjeros. Alrededor del 28% del total de la población escolar es representada por alumnos extranjeros, lo que, para Italia en general y al Sur en particular, es un porcentaje extremadamente elevado (se recuerda que la media es del 10% en toda Italia). Entre las principales nacionalidades de esas alumnas y esos alumnos están Sri Lanka, Pakistán, Nigeria, países de Europa del Este, República Dominicana y El Salvador.

El barrio está situado en el borde del centro histórico y posee un increíble patrimonio artístico y cultural, pero también vive en un contexto de decadencia urbana (camorra, analfabetismo o escasa escolarización, desempleo, falta de vivienda, ...). Por eso se ve interesado por importantes fondos extraordinarios para la regeneración urbana que, sin embargo, según la profesora Romano, producen resultados muy lentamente. Parece interesante la observación que, yendo el nivel educativo de los padres, italianos y extranjeros, que habitan en el barrio medio a bajo, con una pequeña minoría que alcanza un nivel educativo superior, en muchos casos son los alumnos extranjeros y sus familias los que contribuyen de forma significativa a valorar más las oportunidades de la ir a la escuela como factor de emancipación.

En cuanto a la transversalidad del tema de inclusión cultural en los contenidos de enseñanza, la impresión de la directora vicaria napolitana es que los programas de enseñanza intercultural, a pesar de los avances más recientes, todavía podrían mejorar mucho en todo lo que se refiere a la capacidad de incluir el patrimonio de origen de los alumnos extranjeros, esos mundos que todavía permanecen inexplorados, mudos y casi alejados.

Por su parte, las redes verticales, se reconoce al Ministerio su aporte al tema de la inclusión del alumnado no italiano a través de un pequeño fondo específico “para escuelas en zonas de riesgo, con un fuerte proceso de inmigración y contra la marginación”, disciplinado por el Contrato colectivo nacional de trabajo para la escuela, art. 9, que se refiere a contextos altamente enmarcados por la presencia extranjera conjuntamente a otros riesgos. Sin embargo, la vicaría reconoce que se trata de medidas para contextos extremados: con un poco menos de presión migratoria, pero aún con alumnos extranjeros en las aulas, no siempre las escuelas acceden a las mismas oportunidades.

Por supuesto, el Observatorio del Ministerio sobre la integración del alumnado extranjero da indicaciones generales para todos los centros educativos, pero está claro que al ser muy

diferentes los centros en su autonomía y los territorios en el cual se encuentran, poder mediar entre las características del territorio y las directrices nacionales depende mucho de las personas que dirigen los centros de enseñanza y de la posibilidad de activar colaboraciones territoriales.

Obviamente todas las escuelas tienen en sus documentos normativos o en sus documentos de planificación la idea de una escuela abierta a todos, intercultural. Luego traducir esto en acciones concretas y también en una práctica de acogida, tanto al principio como en los grupos de clase, siguiendo todas las necesidades es también una cuestión de voluntad en las decisiones gerenciales. Nuestra escuela viene de una directora que desgraciadamente ya no está con nosotros, falleció el año pasado, que tenía una impronta inclusiva muy fuerte y tenía una impronta cultural, una formación muy consagrada en esta dirección: por lo tanto se aseguró de que en todas las reflexiones y prácticas dentro de la escuela pudiera haber una connotación en este sentido. Así que las personas son importantes, como los procesos que activan dentro de las comunidades, en este caso dentro de la escuela.

Creo que la inclusión de alumnos extranjeros está muy ligada a las directrices que dan los gestores locales y también a los recursos que se encuentran en la zona.

Por supuesto, hemos tenido relación con el Ministerio y con el Observatorio de los Derechos de los Alumnos Extranjeros: hay un trabajo al respecto por parte del Ministerio, del que se deriva un planteamiento común a las instituciones educativas, pero está claro que como las escuelas son autonómicas y los territorios son muy diferentes, el poder mediar entre las características del territorio y las directrices ministeriales depende mucho tanto de las personas como de los recursos del territorio, de la posibilidad de activar colaboraciones” (entrevista a Profesora Romano, directora vicaria del Centro de Enseñanza IC “Bovio Colletta” en Nápoles; Zoom, 8 mayo 2022).

De hecho, la escuela Bovio Colletta ha activado una serie de convenios y protocolos con entidades del tercer sector (como la Cooperativa Dedalus y Save the Children, entre otras) para ampliar la comunidad educativa. También existe una fructífera colaboración con el Ayuntamiento de Nápoles, además que, con el Ministerio, que ha llevado a la organización de seminarios nacionales, conferencias, colaboración en la redacción del Pacto Educativo Comunitario o en la gestión de situaciones de emergencia.

Es con estas herramientas de red que se han garantizado la presencia de mediadores lingüísticos- culturales o de docentes de italiano como segundo idioma (L2), ósea activando proyectos temporales como los de FAMI (fondos europeos para el asilo, la migración y la integración) o otros promovidos por organizaciones del tercer sector. Sin embargo, la directora vicaria observa que, en todas las escuelas, incluso en las que tienen menor presión migratoria, sería necesario disponer de estos profesionales de forma más continua y estructural. La primera necesidad, de hecho, es una necesidad específica del segmento de población escolar con origen migratorio, y es la de garantizar el conocimiento del italiano: es una prioridad, según la vicaría, no por asimilar los demás, sino porque esa capacidad mejora la capacidad de aprender y, sobre todo, supone una descompresión de los malestares sociales y psicológicos que crea la incomunicación con el contexto local.

Hay otra cuestión, al mismo tiempo específica y transversal, que está relacionada con la precariedad y el cambio de profesorado año tras año: muchos profesores, al carecer de una formación específica por el tema migratorio, construyen por si mismos, de forma artesanal, una capacidad para gestionar la presencia extranjera. El cambiar a menudo los profesores implica que ese aprendizaje tiene que comenzar cada vez de su inicio.

Muchos de nuestros profesores, su propia formación inclusiva de alumnos extranjeros o su propio modo de alfabetización, han tenido que construirlo sobre el terreno, artesanalmente. A veces llegan nuevos profesores, algunos proceden de realidades relevantes desde este punto de vista y también aportan innovaciones. Otras veces, llegan profesores que no han tenido la oportunidad de enfrentarse a estas cuestiones y a esta riqueza: se necesita una competencia, una mentalidad, un hábito, y por eso pensamos que cada vez es más necesario este tipo de formación (entrevista a Profesora Romano, directora vicaria del Centro de Enseñanza IC “Bovio Colletta” en Nápoles; Zoom, 8 mayo 2022).

Existen oportunidades de capacitación que a veces proceden de las oficinas escolares provinciales o de cursos universitarios anuales gratuitos para profesores, como el organizado por la Universidad de Nápoles Suor Orsola Benincasa sobre “organización y gestión de instituciones escolares en contextos multiculturales”; más que todo, pero, están las oportunidades que surgen de la conexión con organizaciones del tercer sector.

Faltan además respuestas a problemas transversales importantes que ayudarían a mejorar también la situación de los estudiantes no italianos, como la necesidad de reforzar los servicios de asesoramiento psicológico en las escuelas y la orientación profesional para

alumnos, que es fundamental tanto para los extranjeros como para los italianos, para ayudarles a elegir las oportunidades de futuro de forma más consciente y acorde con sus vocaciones.

Siempre que se habla de servicios públicos estables, parece que se esté hablando desde otro siglo. Pero ese es el problema: no creo que debamos tener un servicio de psicoterapia en la escuela, esa no es la solución. Pero sí debería haber un servicio de psicología para apoyar a alumnos, padres y profesores de forma continuada. (...) Las historias de muchos de estos alumnos son historias ligadas no sólo al paso de un mundo a otro, especialmente los recién llegados, sino que hay situaciones de gran fragilidad, de pobreza educativa, pero también situaciones particulares de gran vulnerabilidad. (...) Hay historias límite para las que se necesitan competencias técnicas específicas, y luego la ordinariez de gestionar y mediar en la confrontación conflictiva entre diversidades. En la práctica es un trabajo difícil y continuo. Necesitamos de todo en la escuela porque el itinerario educativo es complejo, las historias no son las mismas y las necesidades son individuales y hay que llevarlas a un marco en el que, partiendo de las diferencias, se alcancen metas comunes de conocimiento (entrevista a Profesora Romano, directora vicaria del Centro de Enseñanza IC “Bovio Colletta” en Nápoles; Zoom, 8 mayo 2022).

Con respecto al ejemplo de Torino, en específico el Istituto Comprensivo Regio Parco, se abrió un diálogo con la directora Mira Francesca Carello, que como docente ya había intervenido en contextos escolares con una fuerte presencia migratoria en los suburbios de Turín. Regio Parco también está situado en los límites del centro de Turín y cuenta con siete ubicaciones periféricas desde el punto de vista socioeconómico. La presencia extranjera en este centro es claramente superdiversa, hasta el punto de que están representadas hasta 38 nacionalidades diferentes: un mosaico realmente difícil de recomponer, en el que incluso uno o dos niños representan a una determinada nacionalidad.

La directora, sensible al tema de la interculturalidad, se muestra algo crítica con el éxito del enfoque intercultural en la escuela italiana. Ciertamente, la intención existe si se observa la larga tradición de directrices para la integración de alumnos extranjeros, en particular con referencia al documento de 2015 *¿Diferente de quién?:*

Pero luego, cuando se trata de asignar recursos que sean estructurales y no episódicos o fragmentados para que estos enfoques puedan ser reales y concretos, quizá los que trabajan en este campo como yo se den cuenta de que aún queda mucho por hacer. Pensemos en la

enseñanza del italiano como L2, ahora existe una clase de concurso específico para este tipo de enseñanza, pero los profesores formados de esta manera sólo se asignan en la plantilla de los Centros provinciales de educación para los adultos, mientras que no hay personal adicional para las escuelas de primer o segundo ciclo que se encuentran en contextos altamente migratorios (entrevista a la Profesora Mira Francesca Carello, directora del centro de enseñanza "Istituto Comprensivo Regio Parco" en Turín, Zoom, 18 enero 2022).

El Ministerio tiene la responsabilidad de confiar a los gestores los recursos, por tanto, tanto humanos como financieros. Así pues, en lo que respecta a los recursos humanos, la llamada "plantilla de autonomía", es decir, un grupo de profesores más numeroso de lo necesario para cubrir las horas lectivas de los alumnos, se ha quedado un poco sobre el papel: las "inversiones" a largo plazo son escasas, incluso cuando se asigna un número de profesores ligeramente superior al necesario, pero siempre por periodos muy limitados, con pocas posibilidades de planificación anticipada. En cuanto a los recursos materiales, los fondos suelen proporcionarse de una sola vez. Algunos de ellos se dirigen específicamente a la migración, también en términos de capacitación de todo el personal escolar, a través del fondo europeo FAMI. Sin embargo, existe otra deficiencia estructural que a veces ralentiza, cuando no impide, el acceso a los fondos del PON, a saber, la falta de oficinas administrativas estructuradas y preparadas, que se ven sobrecargadas con el trabajo de planificación y elaboración de informes financieros sobre proyectos para los que a menudo no están preparadas.

En referencia al currículo intercultural, la profesora relata cómo el plurilingüismo es difícil trabajarlo partiendo de una población que muchas veces no está escolarizada ni siquiera en el contexto de origen. A menudo, las familias inmigrantes que llegan a Turín sufren privaciones culturales ya en su país de origen, es decir, ni siquiera conocen bien el propio idioma. Por eso, en lugar de perseguir el multilingüismo, las escuelas suelen intentar preservar y compartir las culturas de origen.

¿Qué hacen las escuelas para fomentar las prácticas interculturales? Mientras tanto es una tarea diaria. Yo siempre les digo a mis profesores que el nuestro es un Centro Educativo multicultural, y en eso no tenemos ningún mérito, lo somos simplemente porque tenemos niños de todo el mundo, pero tenemos que hacer de él un Centro Educativo intercultural, es decir, tenemos que hacer que las culturas dialoguen entre sí. Por eso hay una mayor dificultad en nuestras escuelas y un mayor compromiso también en la resolución de situaciones conflictivas que no conciernen tanto a los alumnos como a las familias. Recientemente son las

familias italianas las que tienen que ser acompañadas en un camino tan difícil. Son familias que eligen con convicción escuelas de barrio, en lugar de escuelas privadas o más blasonadas. Pero luego, cuando tienen que enfrentarse a la realidad cotidiana, necesitan apoyo. En esto nos ayuda la mediación intercultural: el Ayuntamiento de Turín nos ayuda a través de mediadores lingüísticos que nos apoyan en las conversaciones, mientras que otras asociaciones de la zona nos ayudan con una mediación más antropológica y arraigada en la diversidad cultural (entrevista a la Profesora Mira Francesca Carello, directora del centro de enseñanza “Istituto Comprensivo Regio Parco” en Turín, Zoom, 18 enero 2022).

Sin embargo, se trabaja en

Preservar la cultura de origen, tener un enfoque intercultural con respecto a las tradiciones, costumbres que pueden ser transversales a las diferentes culturas. En cuanto al idioma, algo se está haciendo: las autoridades diplomáticas marroquíes organizan cursos por las tardes y algunas organizaciones chinas hacen lo mismo, pero muy pocos asisten a ellos. Con la pandemia, mucho de esto se ha perdido (entrevista a la Profesora Mira Francesca Carello, directora del centro de enseñanza “Istituto Comprensivo Regio Parco” en Turín, Zoom, 18 enero 2022).

Si es fundamental el perfeccionamiento de la lengua italiana, imprescindible para abordar las demás asignaturas, pero, por otra parte, se hace mucho hincapié en los aprendizajes que implican también la esfera afectiva, desde la música hasta el arte figurativo. Sin embargo, no se trata sólo de perseguir una alfabetización básica, sino que el objetivo es que los alumnos adquieran un conocimiento más profundo de la lengua que les permita soñar con alcanzar trayectorias educativas y profesionales superiores a las que suelen aspirar.

Siempre, dijo la directora, hay diferencias no eliminables relacionadas con las personas que trabajan en las diferentes escuelas y marcan la diferencia entre una escuela y otra, pero también entre una clase y otra: la sensibilidad y la competencia de los profesores y los directores de los centros pueden marcar la diferencia a la hora de ofrecer a los niños extranjeros la oportunidad de una verdadera integración. También hay oportunidades de capacitación para docentes, como los cursos propuestos por la Universidad de Bologna.

Come ya se decía, se hace algo en colaboración con las representaciones consulares extranjeras o con las asociaciones de la diáspora y el tercer sector en general. Hay muchas micro iniciativas que las escuelas individualmente organizan en su territorio, y un papel

específico lo desempeñan las fundaciones privadas muy activas en la zona de Turín - y no necesariamente en otros lugares - como los bancos, la fundación Agnelli, la fundación Specchio dei tempi, etc. El ayuntamiento de Turín también apoya la comunicación institucional con las familias asignando mediadores, y las organizaciones del tercer sector apoyan la enseñanza con la presencia de educadores profesionales incluso en horario de tarde.

La colaboración con la presencia institucional en el territorio en su experiencia es algo más difícil que la otra colaboración con el tercer sector privado con el que realmente existe una alianza estratégica, que emergió en toda su importancia en la primera fase del encierro 2020. Por otra parte, la colaboración con la ASL, por ejemplo, con el servicio de neuropsiquiatría infantil, o con los servicios sociales se ve frenada por el hecho de que ellos mismos adolecen de falta de recursos, tanto o más que la escuela. También falta capacidad para adaptar las herramientas de diagnóstico de la neuropsiquiatría infantil al desconocimiento de la lengua italiana.

En cuanto a la aportación de la profesora Barone, que desde 2007 dirige un instituto con más de 1.300 alumnos, con una importante presencia de estudiantes no italianos y de menores extranjeros no acompañados, donde la matriz intercultural es muy fuerte (se persigue a través de la enseñanza de lenguas no europeas como el árabe o el chino, pero también de proyectos de internacionalización como los intercambios escolares, y también de proyectos artísticos y musicales y cursos gastronómicos), subraya la importancia de que la política central se responsabilice de los problemas y, por tanto, de un enfoque más claro a nivel vertical: una política seria de inclusión no puede depender de la voluntariedad de cada director escolar, sino que necesita instrumentos estables y regulados que garanticen de forma efectiva el derecho a la educación de los menores.

La política de inclusión escolar no puede basarse únicamente en las "buenas prácticas", sino que debe planificar la reducción de las lagunas, que son lagunas funcionales. En el caso de las lagunas orgánicas, es decir, de los alumnos con discapacidades, la clase tiene garantizado por ley un profesor de apoyo; no siempre es así en el caso de los alumnos extranjeros, cuya laguna requiere figuras con competencias especializadas. Por lo tanto, las directrices no son suficientes, se necesitaría un marco regulador claro adecuadamente financiado (y por lo tanto con recursos estables para los profesores de L2 y mediadores), que prevea un mínimo de cooperación con los actores institucionales en cada área de manera uniforme.

En este sentido, la responsabilidad vertical tendría más peso que la horizontal, porque una mayor sistematización, con indicaciones claras pueden salvaguardar el pleno acceso a sus derechos a todos los menores con ciudadanía no italiana, sin minar el respeto de la autonomía de las escuelas.

Especialmente interesante parece la aportación que se desprende de la entrevista a la antropóloga Paola Esposito, referente del área escolar en la Dedalus Cooperativa Sociale de Nápoles: se trata una cooperativa social que siempre se ha ocupado de las migraciones, según la metodología de investigación-acción. En los últimos 10 años, ha profundizado enormemente su interés por las cuestiones educativas, por el trabajo con las escuelas, con las familias, con los estudiantes, especialmente de origen inmigrante, pero no sólo. Además de apoyar a los alumnos y a las familias en su primer acceso a la escuela, que puede tener lugar incluso después de algunos años de residencia, también se ocupan de la mediación lingüístico-cultural, promoviendo cursos de alfabetización y apoyo al estudio, talleres de arte-teatro-música, ...

Paola detalla cómo en Nápoles hasta hace 10 años no había escuelas multiculturales como, por ejemplo, las del centro-norte, tratándose de un fenómeno que se ha observado solamente en los últimos años. Precisamente debido a la autonomía de las escuelas y precisamente porque al final el Ministerio ha emitido a lo largo de los años básicamente directrices, directrices que no son normas vinculantes, mucho queda confiado a la discreción del director. Si es sensible al tema y consigue dejar su impronta en una escuela durante 15-20 años, también se crea una cultura compartida entre los profesores. Cuando no hay ninguno, esto se deja quizás a la buena voluntad de uno o dos profesores. En el peor de los casos, no hay voluntad ni en el director ni en los profesores.

Sin duda, es más bien el sector social privado el que estimula e implica a las escuelas en proyectos que abordan estas cuestiones: a menudo están encantadas de participar, por ejemplo en el marco de FAMI, precisamente porque difícilmente pueden llevar a cabo proyectos innovadores por sí solas.

Según la experiencia de Paola, no es posible prescindir de intervenciones específicas para los alumnos de origen inmigrante. Aunque hay que trabajar mucho en las actividades transversales, que por tanto abordan temas comunes e implican a los alumnos independientemente de su origen, la llegada de alumnos recién llegados, incluso mayores,

requiere intervenciones específicas. Hay actividades que claramente deben y pueden hacerse conjuntamente, pero es importante mantener intervenciones específicas para las que las escuelas no suelen disponer de fondos propios ni de figuras dentro de la escuela especializadas en ello, por lo que, con razón, dependen en gran medida de la financiación aportada por las organizaciones del tercer sector con las que colaboran y que, a su vez, no son suficientes.

Sin embargo, sería importante trabajar en la transversalidad de ciertos problemas relacionados con la multiculturalidad, intentando acercar a las instituciones. Como enseña la medicina oriental, el cuerpo humano es todo uno, todo un equilibrio, por lo que no se puede trabajar sobre el dolor de manos si no se comprende todo lo demás. Y según Paola, el trato con la educación, con los estudiantes, con la familia también es así: sería útil que hubiera políticas más integradas entre los distintos sectores institucionales, más centradas en cuestiones específicas, así como respuestas transversales.

3.7. El cuestionario

Para dar mayor consistencia numérica a las conclusiones alcanzadas en esta investigación, se realizó también un cuestionario estructurado, dirigido a profesores de centros de enseñanza primaria y secundaria italianos, en particular mayoritariamente de Campania (61,4%) y Piemonte (20,7%), pero no sólo de allí. Otras respuestas proceden de Emilia Romagna, Basilicata, Lazio, Lombardía y Toscana. Entre el 18 de diciembre de 2021 y febrero de 2022 se recogieron 140 respuestas mediante un formulario anónimo de Google.

Reflejando lo que es un rasgo característico de la profesión docente italiana, el 88,6% de los encuestados declararon ser mujeres y el 62,9% de la muestra dijo tener entre 45 y 60 años. De las respuestas recogidas, algo menos de un tercio procedían de profesores de primaria, aproximadamente otro tanto de profesores de secundaria (o de enseñanza media) y el 40,7% restante de secundaria (más del 80% representan a centros de enseñanza técnica y profesional, que son a los que más acuden los alumnos de origen inmigrante).

El tipo de población extranjera con la que trabajaron estos profesores en la escuela está representado en gran medida por alumnos con nacionalidad extranjera pero nacidos en Italia (en el norte más que en el sur). Afectarían a las clases, según la mitad de los encuestados, en torno al 10% de la clase -como en las estadísticas nacionales -, con mediamente 2 o 3

nacionalidades extranjeras diferentes en casa clase según casi el 60% de la muestra (si consideramos sólo la parte de respuestas que vienen del norte Italia, llegamos al 60% en la franja de 3-5 nacionalidades diferentes por clase).

Hablando del currículo intercultural, se hicieron preguntas específicas, por ejemplo, sobre la enseñanza de la historia, que, según el 90% de los profesores (indistintamente en el norte y en el sur), se centra principalmente en la historia italiana y europea (u occidental), aunque para la mayoría de ellos también es importante la historia de todas las zonas geográficas. Además, parece que el currículo escolar no dedica suficiente espacio a la comprensión de los fenómenos migratorios (62% de los encuestados), que afectan cada vez más a la demografía de las escuelas italianas. Otros límites a un auténtico itinerario intercultural dirigido no sólo a los alumnos extranjeros, sino a toda la población escolar, es la falta de enseñanza de las lenguas maternas de los alumnos de origen inmigrante: el 90% responde que no existe tal capacidad, por diversas razones, entre ellas la falta de recursos humanos, la falta de tiempo y la necesidad de concentrar los pocos recursos en el aprendizaje del italiano. También influye la fragmentación de las nacionalidades, dispersas de forma heterogénea por todo el país. Algunos profesores responden que pueden cultivar el conocimiento de la lengua de origen en casa o que las indicaciones del Ministerio no dan esta indicación, ignorando que la interculturalidad no es una asignatura para extranjeros, sino para toda la comunidad educativa y también para los alumnos italianos que interactúan con la diversidad cultural.

En general, más del 60% de los profesores cree que la escuela pública italiana adopta un enfoque intercultural que, sin embargo, no es suficiente para responder a los retos actuales. A este respecto, son cruciales las horas de educación cívica (según más que el 80% de los encuestados).

En cuanto a las dificultades específicas de los alumnos de origen inmigrante, los docentes destacan que a los cursos ordinarios de recuperación en italiano acuden más alumnos de nacionalidad extranjera, mientras que en matemáticas las dificultades que los llevan a los cursos de recuperación son en su mayoría iguales para italianos y extranjeros. En cualquier caso, los resultados escolares son inferiores a los de los italianos para más de la mitad de los encuestados, mientras que la tasa de abandono escolar es superior para casi la mitad de la muestra estadística. Siguiendo con el tema de las dificultades específicas, el número de profesores que destacan que, según su experiencia, la situación socioeconómica que viven los

estudiantes no italianos en Italia, comparada con la de sus compañeros italianos, es generalmente peor, ronda el 80%.

Otra cuestión relevante para la integración es la capacidad de respuesta de las instituciones centrales y locales, también en la colaboración territorial horizontal. Más del 70% de los profesores entrevistados creen que en relación con la transformación multicultural de Italia la respuesta de la escuela pública italiana ha venido hasta ahora principalmente por parte de los directores de los centros escolares individuales y los centros en su autonomía o de la iniciativa y la preparación de cada profesor, lo que sugiere, como confirma una pregunta específica, que la respuesta de la escuela italiana no es suficientemente sistémica, empezando por el hecho de que al menos el 60% de los entrevistados tanto en el Norte como en el Sur responden que no han tenido en los últimos 5 años ninguna oportunidad en la escuela de recibir información actualizada sobre la educación intercultural o sobre las cuestiones relacionadas con la inmigración. La contribución del tercer sector, el sector social privado, también sigue siendo estratégica a los ojos de los profesores, para al menos el 40% de la muestra; otros actores relevantes son las instituciones sanitarias, los centros de educación de adultos, las oficinas escolares provinciales y la red de escuelas.

Conclusiones

Como se desprende del análisis hasta aquí realizado, el escenario contemporáneo de las escuelas públicas italianas, en cuanto a su composición multicultural, está caracterizado por una complejidad resultante de lo que Scholten denominaría “superdiversidad”. Y, de hecho, se ha observado cómo la población escolar italiana, debido a la creciente inmigración (siempre más de larga duración, pero aún con constantes llegadas de menores, también no acompañados) puede definirse en términos de superdiversidad, que implica muchas variables demográficas y de vulnerabilidad, entre sí superpuestas. Así se ha creado una serie infinita de casos específicos que parecen difíciles de gestionar con soluciones estándares desde el centro gubernativo, sin prever una adaptación a las situaciones locales específicas.

Entonces, si en un contexto super diverso no es suficiente adoptar una política centralizada por parte de un único actor, los actores son retados a poner en marcha vías de responsabilización multiniveles: al mismo tiempo, mientras que en los niveles más altos de gobierno se producen directrices amplias dirigidas a un público genérico, las instituciones locales van a detallar y adecuar las respuestas al caso individual. Y de esta gestión del caso individual se ocupa la institución local en colaboración horizontal con otros actores de la comunidad local.

A partir de estas consideraciones, lo que en esta tesina se ha intentado argumentar, mediante el análisis de documentos y la investigación de campo, es que las políticas adoptadas por la escuela italiana con respecto a su transformación multicultural sí pueden definirse como políticas de *Mainstreaming Migration*, aunque se adopten de una forma que podríamos decir implícita. De hecho, las mismas son, por un lado, el resultado de la transferencia formal de poder del centro gubernamental hacia las escuelas mediante el refuerzo de su autonomía y, por otro, de una falta de formalización de procedimientos operativos estándares y de su financiación estable por parte del gobierno central mismo.

Entonces hemos visto como, desde el punto de vista del contenido, el Ministerio de Educación ha mostrado a lo largo de los años una amplia atención ideal y un gran fermento en cuanto al impulso hacia una “elección” intercultural de la escuela italiana: se trata de una elección en gran medida transversal, porque propone una idea y unas metodologías vagas que se dirigen a todo el público escolar, con vistas a la creación de una tercera cultura que se base en el diálogo, la valoración y el respeto entre las diferentes culturas implicadas.

De hecho, la elección identitaria intercultural de la escuela italiana, como subraya la investigación elaborada, proporciona algunos principios básicos y colecciones de directrices, pero nunca se traduce en normas y verdaderos recursos estructurales estables (tanto en términos de personal, como de servicios) que sean funcionales para traducir una simple vocación en un verdadero estado de derecho.

Parece claro que las medidas que los centros de enseñanza - como se destaca en las entrevistas y el cuestionario - consideran más urgentes para responder a las necesidades de la población escolar de origen no italiano (mediación lingüístico-cultural, pero también la enseñanza del italiano como segunda lengua, la capacitación del profesorado y otros servicios como el apoyo psicológico) siguen confiándose a la iniciativa de las escuelas, cada una en su autonomía. Estas, se ha argumentado, buscan los recursos para poder realizar estos esfuerzos en la financiación pública, a través de proyectos financiados por el Ministerio o la Unión Europea (o con alianzas territoriales con otras instituciones públicas) o privada (en alianza con fundaciones privadas o asociaciones del tercer sector), ambas que tienen el límite de no poder garantizar un servicio estable y continuo.

Y, por tanto, como afirma Scholten, el MM se produce cuando hay un doble deslizamiento en la gobernanza de la inclusión de las personas de origen migrante, de específico a genérico en su contenido y de centralizado a policéntrico en su gestión, a raíz de la presente investigación, podemos confirmar una orientación de la política pública italiana de educación hacia un enfoque transversal. Además, se ha argumentado que este mecanismo se produce de hecho de manera implícita o "por accidente" (Ignacy Józ'wiak y Sorando), es decir, en ausencia de una elección clara por parte de las instituciones implicadas: ósea, sucede que frente al atraso del estado, principalmente por la falta de recursos, hay un avance de los representantes territoriales de las instituciones como las escuelas, que en este proceso se apoyan en principios estatales muy amplios y transversales, como, por ejemplo, el universalismo del derecho a la educación y el principio del interculturalismo.

Como se desprende también de los testimonios, en resumen, todos los riesgos vinculados a una política de Mainstreaming - sobre todo si es implícita - se manifiestan en concretos: en primer lugar, al riesgo de que una política de transversalización lleve al abandono de acciones específicas y positivas, ya que lo que es responsabilidad de todos en general, entonces no es responsabilidad de nadie en particular: la investigación parece sugerir que el derecho real del alumno extranjero a la educación se confía a la sensibilidad específica de los directores y

profesores de los centros, sin mayores garantías. Por otra parte, emerge la impotencia de una retórica que confía mucho en los instrumentos del discurso público y del *soft law* (directivas y observatorio); finalmente se averigua como el hecho de la transversalización permanece en la superficie de procesos políticos y prácticas administrativas, que pero siendo diluidas en experiencias particulares, no logran a ser cuestionadas a fondo colectivamente: la precariedad de los servicios en este sentido se acepta como un hecho de la contemporaneidad (Mark y Hafner-Burton 2011, Meier en Scholten 2018).

De hecho, "la transversalización de la movilidad humana en la planificación surge para fomentar políticas públicas coherentes con los diversos fenómenos de movilidad humana en el territorio y así responder de manera integral a las necesidades de toda la comunidad" (OIM 2019), pero no puede sustituir totalmente una política central orientada a objetivos concretos y dotada de recursos específicos.

Es así que, como en otros sectores de políticas públicas, también en las escuelas la inclusión llega a ser una experiencia "por casualidad" y no el resultado de una planificación política a mediano o largo plazo que implique también los niveles intermedios de gobierno. Esto también conlleva el riesgo – real según las entrevistas - de que la inclusión se verifique en Italia en un patrón a mancha de leopardo, según la capacidad y la sensibilidad discrecional del director y del profesorado de cada escuela. El resultado macroscópico está relacionado con peores resultados escolares o con el abandono escolar de los niños extranjeros y la tendencia a elegir carreras menos prestigiosas, por ejemplo.

El *Mainstreaming* así como realizado, sin programas claros, tiende a trasladar la responsabilidad de la toma de decisiones y de la gestión de los problemas al nivel local, centrándose en la colaboración con las redes locales y en una amplia invitación a transversalizar la cuestión de la inclusión a través de un enfoque intercultural: cabe señalar que, al tratarse de una construcción que ha evolucionado con el tiempo y no con una mirada programática, ha caído en el riesgo de vaciar la política de *mainstreaming* de aquellos condicionantes que garantizan el respeto de los derechos fundamentales y, sobre todo, a través del mecanismo de iniciativas "proyecto" ha reducido las intervenciones estables con políticas orientadas a objetivos.

Se desprende, por tanto, que para dejar que estas necesidades quedan incumplidas o cubiertas por medios precarios, sería necesario que desde el Centro gubernamental se produzcan

herramientas y procedimientos estándares claros, que se pongan a las escuelas en condiciones materiales de actuar ante las vulnerabilidades específicas de la población extranjera o de origen extranjero, y de traducir en realidad las declaraciones de principio sobre la interculturalidad, capacitando de forma sistemática los docentes. También se necesitaría que cada incumplimiento esté sujeto a algún control cualitativo o cuantitativo específico, para que se produzca una obligación de garantizar servicios específicos de mediación lingüística o la enseñanza del italiano como L2, por ejemplo.

A tal fin, se considera oportuno subrayar, como un primer paso para demostrar una renovada asunción de responsabilidad por parte del gobierno central frente a los menores de edad “no italianos” que todos los días entran en las escuelas italiana, como ya se ha mencionado en el texto, sería el reconocimiento de la ciudadanía italiana: esta medida, la más transversal y la más económica que se pueda adoptar, eliminaría la más odiosa de las discriminaciones, la del Estado entre los alumnos de origen inmigrante y los que no lo son. Ligar la asistencia a la escuela con la adquisición de la ciudadanía italiana no eliminaría muchos de los problemas específicos que existen para los que tienen un origen migratorio (especialmente si son de primera generación); eso todavía eliminaría muchos límites que acaban manteniendo al menor no italiano en desventaja al respecto con el menor italiano, facilitando la adopción de ulteriores medidas transversales.

Entonces, del panorama hasta aquí dibujado se desprende toda la complejidad de manejar una política migratoria, considerado como la experiencia migratoria afecta, a través de las generaciones, a todo el ser humano en sus dimensiones individual y colectiva, de las comunidades de origen y de llegada. Por eso - aunque quede fuera del horizonte temporal de esta investigación - parece interesante retomar algunas ideas de las "Orientaciones interculturales. Ideas y propuestas para la integración de los alumnos y las alumnas procedentes de contextos migratorios" de marzo de 2022 producidas por el Observatorio Nacional para la Integración del para alumnos extranjeros y para la educación intercultural y publicadas por el Ministerio de Educación. Estas Observaciones cubren muchas de las cuestiones planteadas en esta investigación, subrayando la importancia de acompañar la tendencia a respuestas universales con la adopción de medidas específicas, reforzando la idea de cómo se advierte clara la urgencia de soporte por parte de los centros de enseñanza. Se subraya igualmente la importancia de coordinación con las oficinas escolares regionales y

provinciales, junto con las escuelas, en la definición de una política orgánica, para evitar que cada centro avance por su propia cuenta.

De hecho, parece que un equilibrio entre una auténtica política de Mainstreaming que sea adoptada conscientemente por el Ministerio y acompañada a todos los niveles tanto de una adecuada capacitación del personal escolar todo (gerencial, administrativo y docente), cuanto de recursos estables para los servicios específicos, podría ser un catalizador de una auténtica comunidad intercultural dentro y fuera de los centros de enseñanza. O, para decirlo en las palabras del entonces ministro Bianchi, la presencia en la comunidad escolar de alumnos con valores culturales, lingüísticos y religiosos diferentes es ciertamente un elemento de complejidad, pero también puede ser una gran oportunidad para repensar la escuela en su totalidad y su mandato ante los retos del pluralismo sociocultural.

Se trata, entonces, de asumir una responsabilidad de planificación, financiación y coordinación de la doble respuesta, transversal y específica, a estos retos, promoviendo nuevas estrategias, que haya voluntad y posibilidad reales de adaptarse a las necesidades de la población residente en Italia, sin dejar personas atrás en este camino común.

Referencias

- Ahad, Aliyyah y Meghan Benton. 2018. *Mainstreaming 2.0. How Europe's Education Systems Can Boost Migrant Integration*. Bruxelles: Integration Futures Working Group. Migration Policy Institute Europe.
- Allievi, Stefano. 2018. "Quando l'accoglienza dà scandalo. Il controllo che è mancato (e che continua a mancare)", Vita.it, 30 de Agosto.
<http://www.vita.it/it/article/2018/08/30/quando-laccoglienza-da-scandalo-il-controllo-che-e-mancato-e-che-conti/148858/>.
- Ambrosini, Maurizio. 2000. *Accogliere attivamente la risorsa della Formazione Professionale per la promozione sociale degli immigrati*. Torino: Casa di Carità Arti e Mestieri- Ente di formazione professionale.
- 2001. *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- 2017. "Superdiversity, multiculturalism and local policies: A study on European cities". *Policy and Politics* 45:4 p. 585-603.
- Ambrosini, Maurizio, Manlio Cinalli y David Jacobson. 2020. *Migration, Borders and Citizenship Between Policy and Public Spheres*. Switzerland: Palgrave Macmillan ISSN 2662-2610. DOI: 10.1007/978-3-030-22157-7
- Aptekar, Sofya. 2020. "Super-diversity as a methodological lens: re-centring power and inequality". *Ethnic and Racial Studies*, 42:1 (2019): p. 53-70. DOI: 10.1080/01419870.2017.1406124
- ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione). 2012. *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali (aggiornata con le Linee guida del MIUR del febbraio 2014)*. proyecto "In.Media.Res - Integrazione Mediazione Responsabilità" FEI 2012 - Azione 5/2012 – PROG.103507 - CUP E15F12000190007 https://asgi.it/wp-content/uploads/2014/05/1_0014_scuola_def_asgidocumenti.pdf
- Ariza, Marina y Laura Velasco. 2012. "El estudio cualitativo de la migración internacional". *Métodos cualitativos y su aplicación empírica: por los caminos de la investigación sobre migración internacional*: p. 11-43. México: UNAM/El Colegio de la frontera Norte.
- Baggiani, Simona. s/f. *L'autonomia delle scuole: una sintesi comparativa nell'Europa allargata*. Unità italiana di Eurydice – INDIRE.
- Bonifazi, Corrado y Massimiliano Crisci. 2014. *Immigrati stranieri a Roma*. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/329625224>
- Brey Elisa, María Sánchez-Domínguez, y Daniel Sorando. 2015. *Mainstreaming in Practice: The Efficiencies and Deficiencies of Mainstreaming in Spain*.
- Campomori, Francesca. 2015. *Le politiche per l'integrazione degli immigrati: tra retoriche e realtà*. L'Italia e le sue Regioni. Enciclopedia Treccani. Disponible en https://www.treccani.it/enciclopedia/le-politiche-per-l-integrazione-degli-immigrati-tra-retoriche-e-realta_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/
- Caritas Migrantes. 2021. *XXX Rapporto Immigrazione*.
- Castles, Stephen. 2003. "Política internacional de la migración forzada". *Migración y desarrollo* pp. 1-28.
- Casadio, Giovanna. 2021. "Ius soli, la ministra Bonetti: 'Una legge è possibile anche in questo Parlamento. Il governo può fare la sua parte'" La Repubblica, 12 de agosto.
https://www.repubblica.it/politica/2021/08/12/news/ius_soli_la_ministra_bonetti_una_legge_e_possibile_anche_in_questo_parlamento_il_governo_puo_fare_la_sua_parte_-313725160/

- Collett, Elizabeth y Milica .2014. *The future of immigrant integration in Europe: Mainstreaming approaches for inclusion*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Contini, Rina Manuela. 2017. “Oltre la retorica ‘Unity in diversity’: un dialogo critico tra multiculturalismo e interculturalismo”. *Studi di Sociologia* 4: p. 319-336. Pubblicazioni dell’Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Council of Europe - Directorate General of Human Rights. 2004. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*. Strasbourg.
- Dal Passo, Fabrizio y Alessandra Laurenti. 2017. *La scuola italiana. Le riforme del sistema scolastico dal 1848 ad oggi*. Aprilia: Novalogos/Ortica ed. soc. Coop.
- Daly, Mary. 2005. “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12:3 p.433–450. DOI:10.1093/sp/jxi023
- Dasli, Maria. 2019. “UNESCO guidelines on intercultural education: a deconstructive reading”. *Pedagogy, Culture & Society* 27:2 p. 215-232, DOI: 10.1080/14681366.2018.1451913.
- Di Bartolomeo, Anna, Corrado Bonifazi y Salvatore Strozza. 2017. “Figli degli immigrati e riuscita scolastica” *Migrazioni e integrazioni nell’Italia di oggi*. Roma: CNR-IRPPS e-Publishing DOI 10.14600/978-88-98822-12-6
- De Filippo, Elena y Salvatore Strozza. 2014. *Indagine sulle caratteristiche e condizioni di vita degli immigrati stranieri presenti nella regione Campania*. Napoli.
- De Filippo, Elena y Salvatore Strozza. 2015. *Gli immigrati in Campania negli anni della crisi economica. Condizioni di vita e di lavoro, progetti e possibilità di integrazione*. ISMU e Franco Angeli.
- EACEA. 2019. *Eurydice Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2016. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on the integration of third country nationals*. COM (2016) 377 final.
- Ferrari, Olivier, Joanne Irvine y Cécile Riallant. 2015. *White paper: mainstreaming migration into local development*. OIM y JMDI. Geneva.
- Ferrero Turrión, Ruth. 2016. *Seguridad y derechos humanos. La crisis de refugiados como crisis de valores de la UE*, Boletín del Instituto español de estudios estratégicos.
- Giovannini, Graziella. 2011. “Il diritto allo studio alla prova dell’immigrazione” *Libertà civili* “Primo Piano /G2, seconda generazione”. Roma: Ministero dell’Interno.
- Guiso, Alfredo. 1996. “Métodos de investigación cualitativa”. Rodríguez G., Gregorio y otros *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga, España: Ediciones Aljibe p. 39-59.
- Ignacy Józ’wiak, María Sánchez-Domínguez y Daniel Sorando. 2018. “Mainstreaming by Accident in the New-Migration Countries: The Role of NGOs in Spain and Poland”. Scholten, Peter y Ilona Van Breugel. *Mainstreaming integration governance. New trends in migrant integration policies*. Switzerland: Europe Palgrave Macmillan: p.47-70.
- Iannicelli, Carmine. 2011. “La trasformazione della scuola nell’ultimo decennio. Aspetti normativi, pedagogici e didattici”. *Educazione&Scuola* XVI:1008.
- IDOS y Istituto di Studi Politici San Pio V. 2021. *Osservatorio sulle migrazioni a Roma e nel Lazio*. XVI ed.

- IRES (Istituto de Investigación Económica y Social de Piemonte). 2019. *Verso un Piemonte più sostenibile relazione annuale*. Disponibile en www.ires.piemonte.it
- ISTAT (Istituto Nazionale de Estadística italiano). 2021. *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente 2019*.
- *Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni*. 2021 En <https://www.istat.it/it/archivio/6789>
 - *Indicatori demografici anno 2019*. 2020. Disponibile en https://www.istat.it/it/files//2020/02/Indicatori-demografici_2019.pdf
- Mark A. y Emilie Hafner-Burton. 2011. “Mainstreaming gender in the European Union Pollack” *Journal of European Public Policy* 7:3 p. 432-456. DOI: 10.1080/13501760050086116
- Martini, Fabio. 2018. “‘La Bestia’, l’algoritmo che suggerisce a Salvini se e quanto essere cattivo”. *La Stampa*. 9 de septiembre. Disponibile en <https://www.lastampa.it/politica/2018/09/09/news/la-bestia-l-algoritmo-che-suggerisce-a-salvini-se-e-quanto-essere-cattivo-1.34043805>
- Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*. 2 de febrero de 2017.
- Meissner, Fran. 2018. “From Integration Mainstreaming to Convivial Disintegration: how Superdiversity shows the Pitfalls of (Mainstreaming) Immigrant Integration”. *Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity Working Paper* 18:03 ISSN 2192-2357. Disponibile en https://pure.mpg.de/rest/items/item_2582917_6/component/file_2582915/content
- Milione, Anna. 2017. “Tra scuola e territorio: istruzione e chance di integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana”. Bonifazi, Corrado *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*. Roma. CNR-IRPPS e-Publishing DOI 10.14600/978-88-98822-12-6.
- Ministerio de Educación de la República Italiana. 1989. *Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio*. Circular ministerial (C.M.) n. 301/1989.
- 1990. *La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*. C.M. n.205/1990.
 - 1994. *Il dialogo culturale e la convivenza democratica: l'impegno progettuale della scuola*. C.M n.73/1994.
 - 2006. *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri fornisce un quadro riassuntivo di indicazioni per l'organizzazione di misure volte all' inserimento degli alunni stranieri*. C.M. n. 24/2006.
 - 2009. *Atto di indirizzo Scuola dell'Infanzia e I Ciclo per l'inclusione*.
 - 2010. *Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*. Circular Ministerial n. 2/2010.
 - 2012. *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*. Direttiva Ministeriale 27 dicembre.
 - 2013. *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica. Indicazioni operative*. CM n. 8/2013
 - 2014. *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*. CM n. 4233/2014.
 - 2020. *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2018/2019*. Oficina de Estadísticas y Estudios MIUR. Roma, 2020.

- Moser, Caroline y Annalise Moser. 2005. "Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions". *Gender & Development*, 13:2 p. 11-22. DOI: 10.1080/13552070512331332283
- Mosler Vidal, Elisa. 2008. *Migration and the 2030 Agenda. A Guide for Practitioners*. OIM. Geneva.
- Nanni, Silvia y Alessandro Vaccarelli. 2019. *Intercultura e Scuola. Scenari, ricerche, percorsi pedagogici. La melagrana. Ricerche e progetti per l'intercultura*. Milano: Franco Angeli. ISBN 9788891797735
- Nonnenmacher, Sophie. 2010. *Mainstreaming migration into development planning. A handbook for policy-makers and practitioners*. Denmark: Global migration group OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2015. "Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015". Oim.it, 22 de diciembre. Disponible en <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>
- 2021. *Herramienta Metodológica para la Transversalización del Enfoque de Movilidad Humana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)*. Ecuador: OIM.
- Orfini, Matteo *Propuesta de Ley N. 920/2018 "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza"*.
- Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale. 2007. *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*.
- 2014. *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*.
 - 2022. *Orientamenti interculturali. "Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori"*.
- Pennucci, Maria Anna. s.f. *Le strategie europee per l'occupazione dal Libro bianco di Delors al Consiglio Europeo di Cardiff*. ISTAT. Disponible en https://www.istat.it/it/files//2018/07/2002_5.pdf
- Polverini, Renata. *Propuesta de Ley N. 717 /2018 "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 in materia di cittadinanza"*.
- Pregliasco, Lorenzo. 2019. "Perché parlare di immigrazione conviene sempre a Matteo Salvini. I sondaggi parlano di un consenso plebiscitario tra gli elettori della Lega per le posizioni del viceministro, mentre tra i 5 Stelle c'è una spaccatura". *Espresso*, 30 de julio. Disponible en <https://espresso.repubblica.it/palazzo/2019/07/30/news/matteo-salvini-immigrazione-1.337255> .
- Pugliese, Enrico. 2015. *Migrazioni internazionali e migrazioni interne*. Enciclopedia Treccani. Disponible en https://www.treccani.it/enciclopedia/migrazioni-internazionali-e-migrazioni-interne_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/
- Rees, Teresa. 2005. "Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe" *International Feminist Journal of Politics* 7:4 p. 555-574. DOI:10.1080/14616740500284532
- Repubblica Italiana. 1948. *Costituzione de la Republica Italiana*.
- 1998. Decreto Legislativo (D.L.vo) n. 286/1998 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, Art. 38.
 - 2017. Decreto-Ley (D.L.) 13/2017 *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*.
 - 2018. D.L. 113/2018 *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero*

- dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.*
- 2019. D.L. 53/2019 *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.*
 - 1982. Decreto del Presidente de la República (D.P.R.) 722/1982, *Attuazione della direttiva (CEE) n. 77/486 relativa alla formazione scolastica dei lavoratori migranti.*
 - 1999. D.P.R. 275/1999 *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche.*
 - 1999. D.P.R. 394/1999 *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Art. 45.*
 - 1986. Ley 943/1986.
 - 2015. Ley107/2015 (art. 1, co. 7, lett. r).
 - 1997. Ley 59/1997.
- Ricucci, Roberta. 2019. *Dossier Statistico Immigrazione 2019 Piemonte Redazione regionale.* Torino: Università di Torino y Fieri.
- Rivera, Annamaria. 2016. “La ‘crisi dei rifugiati’ è la crisi dell’Unione europea”. *Teoria politica. Nuova serie Annali*, 6. Disponibile en <http://journals.openedition.org/tp/674>
- Sabatucci, Giovanni y Vittorio Vidotto. 2008. *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 a oggi.* Bari: Editori Laterza.
- Santagati, Mariagrazia y Cristina Zanzottera. 2018. “Istruzione: una sfida per le città interculturali”. Villa, Matteo (coordinador) *Le città globali e la sfida dell’integrazione.* Milano: ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) y LediPublishing: p. 81-109.
- Santagati, Mariagrazia y Erica Colussi. 2019. *Alunni con background migratorio in Italia. Emergenze e traguardi.* Milano: Fondazione Ismu, 2019.
- Scaglioso, Carolina. s.f. *Modulo 1 Pedagogia Interculturale - Università per Stranieri di Siena.*
- Scholten, Peter, Elizabeth Collett y Milica Petrovic. 2017. “Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance”. *International Review of Administrative Sciences* 83:2: p. 283–302, 2017. DOI: 10.1177/0020852315612902.
- Scholten, Peter y Iona Van Breugel. 2018. *Mainstreaming integration governance. New trends in migrant integration policies.* Switzerland : Europe Palgrave Macmillan.
- Scholten, Peter. 2020. *Mainstreaming versus Alienation. A Complexity Approach to the Governance of Migration and Diversity.* Switzerland : Europe Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-42238-7>
- Strozza, Salvatore y Gustavo De Santis. 2017. *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia.* Bologna: Ed. Il Mulino y Universale Paperbacks.
- Strozza, Salvatore y Giuseppe Gabrielli. 2018. “Gli stranieri in Campania: dimensioni e caratteristiche di un Collettivo in evoluzione”. Bruno, Giovanni Carlo *Lavoratori Stranieri In Agricoltura In Campania. Una Ricerca Sui Fenomeni Discriminatori.* Cnr Edizioni: Roma.
- SVIMEZ. 2020. *Rapporto sull’economia e la società del Mezzogiorno.*
- Tatarella, Grazia. 2010. *Verso la società multiculturale. L’integrazione delle seconde generazioni di immigrati.* DOI:10.4000/italies.3258
- True, Jacqui y Michael Mintrom. 2001. “Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming” *International Studies Quarterly* 45: p. 27–57.

- UNDP- IOM. 2016. *The UNDP- IOM Joint Global Programme on Mainstreaming Migration into National Strategies*.
- UNDP. 2020. *Human Development Report. The next frontier Human development and the Anthropocene*. En <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>
- UNESCO 2006. *Guidelines on Intercultural Education*.
- Unión Europea. 2013. *Reglamento UE 604/2013*
- Van Breugel, Iona, Xandra Maan y Peter Scholten. 2015. *Mainstreaming in practice. The efficiencies and deficiencies of mainstreaming in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus University.
- Van Breugel, Iona y Peter Scholten. 2016. "Mainstreaming in response to superdiversity? The governance of migration-related diversity in France, the UK and the Netherlands". *Policy & Politics*. Rotterdam.
- 2020. "Governance by Proxy: a Comparative Policy Analysis of the Mainstreaming of Immigrant Integration Governance". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 22:3 p. 207-225. DOI:10.1080/13876988.2019.1619973
- Vertovec, Steven. 2007. "Super-diversity and its implications". *Ethnic and Racial Studies*, 30:6 p.1024-1054. DOI: 10.1080/01419870701599465.
- 2019. "Talking around super-diversity" *Ethnic and Racial Studies*, 42:1 p. 125-139. DOI: 10.1080/01419870.2017.1406128
- Villa, Matteo (coordinator). 2018. *Le città globali e la sfida dell'integrazione*. Milano: ISPI y LediPublishing.
- Villa Matteo, Elena Corradi y Fabio Parola. 2019. *Le parole dell'Europa: migrazioni*. Milano: ISPI.
- Walby, Sylvia. 2005. "Gender Mainstreaming. Productive Tensions in Theory and Practice" *Social Politics* 12:3 p. 321-343. Oxford University Press. DOI:10.1093/sp/jxi018
- Yáñez Henríquez, Raúl. 2010. *La construcción social de la realidad: la posición de Peter I. Berger y Thomas Luckmann*. En *Ars boni et aequi*, Vol. 6, Núm. 2.
- Zapata-Barrero, Ricard. 2018. *Rejoinder: multiculturalism and interculturalism: alongside but separate*. CMS 6:20. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0090-6>
- Zincone, Giovanna. 2000. *Cittadinanza e processi migratori: tesi sulle trasformazioni e i conflitti*. Relazione presentata al Convegno Internazionale "Migrazioni. scenari per il XXI secolo", Roma 12-14 de Julio.