



PERCEPTIONS

Policy Brief

Febrero 2023



Investigación para una política basada en evidencia en el ámbito de las migraciones

Rut Bermejo-Casado, Universidad Rey Juan Carlos

● Resumen ejecutivo

En respuesta a la demanda de tender un puente entre la ciencia (entendida como conocimiento experto y evidencia empírica) y las políticas públicas -así como a la petición de elaborar políticas basadas en datos o información-, hay que plantearse dos preguntas: en primer lugar, cuáles son los términos y las características del problema; y en segundo lugar, qué papel se espera de la ciencia en la elaboración de políticas. Las respuestas a estas preguntas son esenciales para elaborar recomendaciones precisas y aplicables que vayan más allá de vagas sugerencias.

Una vez definidos los términos del problema en cuestión, este "Policy brief" cuestiona el supuesto actual de que el papel principal de la ciencia en la formulación de políticas debe consistir en dar forma al "contenido" de las mismas. Para superar esta asunción, es preciso abordar las relaciones entre los distintos actores y procedimientos tanto en la ciencia como en la formulación de políticas. Para ello, se propone: 1) el establecimiento de redes (o vínculos) entre investigadores y responsables políticos que permitan el diálogo y la colaboración entre ambos grupos; 2) un contacto frecuente que facilite el uso de un lenguaje común; y 3) avanzar hacia una cultura de evaluación común. Todo ello debe ir acompañado de una mejora de las habilidades comunicativas de ambos grupos, así como de la creación de herramientas de comunicación propias.

● Introducción

La búsqueda de políticas basadas en la evidencia derivada del conocimiento y la investigación empírica es un deseo que se formula desde la última década del siglo pasado (Boswell, 2009) tanto a nivel nacional como supranacional. En el contexto de la Unión Europea, se escucha y se propone “mejorar la elaboración de políticas (a veces de políticas sectoriales concretas como defensa, seguridad o salud) a través de la investigación y la innovación”¹ incluso se ha creado, vinculada a la Comisión Europea, la plataforma “Knowledge for Policy” (K4P, en sus siglas en inglés) que tiene precisamente como objetivo “tender un puente que elimine la distancia entre la ciencia y la política poniendo a disposición de los responsables políticos de toda Europa los datos científicos necesarios para la elaboración de las políticas”².

Esta necesidad es especialmente reiterada en el ámbito de las políticas migratorias, con llamadas de la Comisión Europea a diseñar proyectos y redes que permitan “salvar la brecha entre la investigación y la política en materia migratoria”³. Estas llamadas e iniciativas han dado lugar tanto a reflexiones y debates académicos (Boswell 2009; Ruhs et al. 2019) como a avances en términos de propuestas concretas y recomendaciones (por ejemplo, en el ámbito de las políticas de integración: Slootjes and Zanzuchi (2022).

Sin embargo, por las veces y el tiempo que se lleva realizando esta petición, parece que no es una tarea sencilla. Este Policy brief se centra en demostrar que este deseo (petición u orden, según el caso) no es tan fácil de realizar porque depende de dos factores importantes: (1) cómo se defina el problema existente, esa brecha entre la investigación y la elaboración de las políticas, y (2) de qué función se quiera realizar con la incorporación del conocimiento y la investigación en la elaboración de las políticas. Este Policy Brief analiza estos dos puntos para proponer procedimientos e instrumentos que permitan hacer la tarea de acercar la investigación y la ciencia más sencilla y, sobre todo, más transparente.

Cuestiones clave:

- *Existe una demanda de políticas basadas en la evidencia y de la incorporación del conocimiento científico a las políticas públicas en el campo de las migraciones.*
- *Sin embargo, esta demanda no va siempre acompañada de una definición clara del problema.*
- *Los decisores y los científicos deben preguntarse: ¿para qué se quiere incorporar el conocimiento científico a las políticas?*

¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-12/SWD-2021-422_en.PDF

² https://knowledge4policy.ec.europa.eu/home_en

³ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2023-transformations-01-04;callCode=null;freeTextSearchKeyword=;matchWholeText=true;typeCodes=1,2,8;statusCodes=31094501,31094502;programmePeriod=2021%20-%202027;programCcm2Id=43108390;programDivisionCode=43108514,43118846;focusAreaCode=null;destinationGroup=null;missionGroup=null;geographicalZonesCode=null;programmeDivisionProspect=null;startDateLte=null;startDateGte=null;crossCuttingPriorityCode=null;cpvCode=null;performanceOfDelivery=null;sortQuery=deadlineDate;orderBy=asc;onlyTenders=false;topicListKey=topicSearchTablePageState>

● La definición de la brecha entre la investigación y las políticas públicas en el ámbito de las migraciones

La separación existente entre investigación y elaboración de políticas se relaciona muchas veces con cuestiones subjetivas como suspicacias que tienen investigadores y políticos entre sí. Suposiciones a veces simplistas, y desconfianza por ambas partes, en las que los responsables políticos se distancian de los investigadores y los investigadores sospechan de los propósitos de los responsables políticos.

○ Suspicias entre políticos y científicos

Una relación llena de suspicacias nada nueva, si nos remontamos a las reflexiones de Max Weber en su obra "El Político y el Científico", y que en ocasiones lleva a importantes recriminaciones, en la que por un lado, la investigación es acusada de no ser "aplicada" sino más bien "teórica" o "conceptual" o, incluso cuando se desarrolla de manera aplicada, y particularmente en el ámbito de las ciencias sociales, se considera que se tarda mucho tiempo en llevarse a cabo y produce resultados que se plasman en largos trabajos de investigación escritos en un lenguaje académico muy complejo, pero sin respuestas directas a las necesidades de las políticas públicas. Otra dificultad proviene de la propia concepción de la investigación "aplicada" en la comunidad científica, que, a veces, la considera como investigación "poco rigurosa" y simplista al servicio de los intereses de la política más que de la ciencia "pura".

Estas reprimendas son en parte aceptadas por los científicos sociales del ámbito de las migraciones que reconocen que sus resultados tienen brechas y dan resultados mixtos en algunas cuestiones (Ruhs et al. 2019: 2; PERCEPTIONS D.3.5 Y PERCEPTIONS D.3.7). Esa falta de resultados "ciertos y robustos" entre las investigaciones resta protagonismo a la investigación y también relevancia, ya que, en otro caso, serviría para que las políticas fueran menos politizadas y más racionales "basadas en datos y conocimiento, más que en anécdotas, temores y percepciones erróneas sobre las migraciones y la integración" (Ruhs et al., 2019: 3). También la investigación en este ámbito tiene retos éticos y metodológicos que condicionan sus resultados (PERCEPTIONS Policy Brief "Supporting ethical migration Research").

Por otro lado, los políticos son también vistos con reticencia desde el ámbito de la investigación. Los investigadores desconfían de la "investigación por encargo" que les solicitan desde el ámbito de la política, ya que puede

Principales resultados:

- *Suspicias mutuas surgen entre políticos y científicos.*
- *Para superar las suspicias mutuas, es necesario entender y caracterizar de la brecha existente entre científicos y políticos.*
- *Este "policy brief" tiene por objeto proponer la armonización de las expectativas y el desarrollo de acciones de comunicación que permitan superar la separación entre científicos y políticos.*

menoscabar su independencia con una exigencia de resultados focalizados o parciales, y la consecuente merma de su libertad de acción. También, se percibe a los responsables políticos como faltos de una visión a largo plazo, ya que buscan respuestas fáciles a fenómenos complejos, miopes en su búsqueda de soluciones y con una exigencia de respuestas rápidas incompatibles con la reflexión científica.

A pesar de este contexto, que sin duda es relevante de cara a buscar recomendaciones, podemos tratar de despejar la cuestión de esta carga emocional y centrarnos en identificar el problema con cierta objetividad. El punto de partida es, por tanto, que la elaboración de políticas basadas en la evidencia es un deseo y se necesita el entendimiento entre las dos realidades. Entre las ventajas que pueden derivarse de un mayor entendimiento está la elaboración de políticas más rigurosas y soluciones a más largo plazo.

○ **Hacia una definición objetiva de la brecha**

Más allá de las desconfianzas mutuas, si el planteamiento de esta cuestión asume la racionalidad de las acciones y los actores, el problema es o bien que los resultados que la política necesita no se han producido o no están disponibles o bien que, aun existiendo, los decisores no pueden, a pesar de querer, utilizarlos.

En el primer caso, habría que pensar en dedicar esfuerzos de investigación a esas cuestiones que la política necesita, y desarrollar investigaciones centradas en los problemas identificados por los decisores o trabajar en la formulación de alternativas de acción. En términos de política pública, esta brecha entre investigación y agendas de gobierno, puede deberse a diversos motivos: i) el problema ha cambiado y se necesita definirlo e identificarlo de nuevo, ii) el problema no se había definido bien inicialmente, o iii) a que las soluciones y la respuesta no están funcionando como se esperaba, por lo que hay que investigar y evaluar la posibilidad de nuevas versiones o soluciones innovadoras.

En el segundo caso, si los resultados existen, pero no llegan a los decisores o no pueden utilizarlos, el foco debe situarse en mejorar esa accesibilidad y transferencia de conocimiento. Esto es, por ejemplo, lo que se presupone cuando se habla de “poner en valor y maximizar los resultados de las investigaciones extrayendo la información que es útil para los decisores”. Así, se sobreentiende que ambos grupos podrían poner de su parte, y se pondría el acento en encontrar un lenguaje común, así como dar un formato y contenido accesible a los resultados. En esta línea van las recomendaciones de este Policy Brief, que propone mejorar la transferencia y diseminación de los resultados, prestando especial atención a cómo se transmite el contenido y a los canales por los que el conocimiento y la investigación se transmiten a los Policy-makers. Estas acciones funcionarían mejor en presencia de algunas

variables clave que ya se ha demostrado en el proceso de construcción europea que son esenciales: el contacto entre investigadores y políticos que permita una relación de confianza y el diseño de un programa de trabajo periódico que permita acercar el lenguaje, los mensajes y las posturas.

● ¿Qué función tiene el conocimiento en las políticas públicas?

Esta segunda visión del problema identifica la investigación como un instrumento para la elaboración de las políticas públicas y se ha denominado “aproximación instrumentalista”. Desde esta perspectiva, se valora la investigación como una pieza central de la calidad del resultado de la política. Sin embargo, esta visión tiene diferentes problemas, por un lado, si fuese tan fácil encontrar una solución de política pública a través de la investigación, no se necesitarían “policy-makers”, ya que los resultados de la investigación se trasladarían a las políticas y se ahorraría el esfuerzo y trabajo de éstos. Además, a veces los resultados de la investigación pueden no ser tan directos o concretos sino más bien pueden “dar luz” a la política (Boswell 2009: 5).

Esta autora dedica su trabajo a reflexionar sobre la utilización de la investigación en la política, y se pregunta lo contrario, esto es, por qué a veces, aun existiendo evidencias procedentes de investigaciones o conocimiento, no se toman en cuenta los resultados de las investigaciones producidas o incluso comisionadas. Esta pregunta le sirve para proponer otras dos funciones relacionadas con lo simbólico que permiten explicar la distancia entre la investigación y la política de una manera diferente. Por un lado, una función “legitimadora” de la organización u organizaciones y de su posición o actividad y, por otro lado, una función “sustanciadora” en la que el conocimiento sirve para dar autoridad a una posición particular de política pública.

La primera funcionaría en contextos donde hay una cultura que valora el conocimiento y en la que la competencia entre agencias llama a legitimar las posiciones. En este sentido, parece que el esfuerzo de la Comisión Europea se ha dirigido muchas veces a la recolección de datos o estadísticas procedentes y facilitadas por instituciones gubernamentales de los Estados miembro, más que a la petición y análisis del trabajo académico, para la legitimación de sus políticas en materia migratoria (Collett 2019: 181). En la segunda función, la investigación trata de dar sustancia a una posición política ya tomada, para consolidar o dar rigor a una decisión o propuesta ya adoptada y justificar las decisiones en áreas de políticas fuertemente debatidas (Boswell 2009: 12, 14) como es la de la inmigración.

Recientemente, la reflexión académica sobre la cuestión ha añadido una nueva variable a la relación entre la ciencia y la política, y son, los medios de comunicación (Ruhs et al 2019) que destacan algunos hechos u opiniones

Principales resultados:

- *La literatura académica sobre este tema define tres funciones de la ciencia en las políticas (Boswell, 2009).*
- *La función instrumentalista afirma que los políticos consideran a la investigación como una pieza crucial en la mejora de la calidad de sus políticas.*
- *La función legitimadora se entiende como una función simbólica que se produce cuando el conocimiento sirve a los políticos para dar confianza en que la opción elegida está fundamentada.*
- *La función sustanciadora del conocimiento, también una función simbólica, entiende que el conocimiento sirve para dar credibilidad a la posiciones políticas en un contexto de diferentes opiniones.*

frente a otros y que median en la relación que se establece entre evidencia y política. Para Entzinger y Scholten los medios de comunicación pueden jugar un papel importante y relevante cuando la distancia entre investigación y políticas aumenta.

Ante este panorama, Entzinger y Scholten (2019: 8) destacan los avances en forma de diálogo que se han producido entre la investigación y las políticas públicas en materia migratoria y que reflejan “una diversificación de métodos de influencia mutua” (Entzinger and Scholten 2019: 9). Esos diálogos y la mayor interacción formal e informal han sido para Collett (2019: 169) uno de los avances, y aprendizajes, de la crisis migratoria de 2015 en Europa. Para esta autora, en la caracterización de la desconexión entre la ciencia y la política, relatadas anteriormente, hay que añadir características en el contexto supranacional europeo, variables relacionadas con su estructura institucional, ya que al tratarse de instituciones que no “actúan”, al no implementar las políticas que producen, tampoco recibían el impacto en forma de debates, problemas, etc. Esta autora describe el contexto decisorio en Europa como un contexto de elaboración de políticas públicas cerrado y difícilmente permeable dominado por juristas que, a pesar de haberse expandido algo, sigue bastante apartado de los expertos (Collett 2019: 171).

● Recomendaciones

Teniendo en cuenta tanto las suspicacias entre políticos y científicos y las diferentes funciones para las que se puede querer y utilizar el conocimiento en el diseño de las políticas y en la toma de decisiones, así como el contexto europeo en que se elaboran las directrices de varias dimensiones de las políticas migratorias y en el que participan, como bien ha observado el proyecto PERCEPTIONS, una multiplicidad de actores con visiones diferentes y objetivos variados, la complejidad de la elaboración de recomendaciones es manifiesta.

Aun así, la experiencia de trabajo conjunto adquirida en PERCEPTIONS, con investigadores, decisores e implementadores directos de las políticas en el ámbito migratorio, nos permite proponer las siguientes líneas de acción que se centran en tender un puente que les una en sus distintos intereses, actividades, funciones y visiones. No se trata de que los científicos sean políticos o viceversa, sino de que se mejore su comunicación y, en consecuencia, su relación.

- **El establecimiento de redes (o vínculos) entre investigadores y políticos que permitan dialogar sobre las necesidades de ambos colectivos**

Recomendaciones:

- *Establecimiento de redes entre investigadores y políticos que le permitan dialogar sobre sus necesidades de conocimiento y evidencia*
- *Contacto frecuente que facilite la utilización de un mismo lenguaje*
- *Avance hacia una cultura común de la evaluación*
- *Mejorar las habilidades comunicativas de ambos colectivos*
- *Creación de instrumentos comunes*

El establecimiento de este tipo de redes en las que compartan tiempo y perspectivas entre los científicos y los políticos es una primera opción que ya ha comenzado a implementarse a través de la European Migration Network.

- **Contacto frecuente que facilite la utilización de un mismo lenguaje**

Se debe buscar la colaboración frecuente y el establecimiento de preguntas y objetivos comunes a investigadores y políticos. Con ellos se avanzará hacia dos objetivos: i) la minimización de las suspicacias y ii) la posibilidad de entendimiento a través de la identificación de los posibles objetivos comunes y la determinación de los temas e información relevante para las políticas migratorias.

- **Avance hacia una cultura común de la evaluación**

Trabajar para que los decisores observen la evaluación, que puede realizarse a través de la investigación, y el escrutinio en términos positivos, es decir como retroalimentación para la mejora de sus acciones y no para ser culpados por la puesta en marcha de iniciativas ineficaces.

- **Mejorar las habilidades comunicativas de ambos colectivos**

Situar la comunicación en el centro de la relación. La idea de crear un puente que les una, aunque cada uno siga teniendo sus funciones y actividades es muy gráfica. No se trata de que los científicos sean políticos o viceversa sino que mejoren sus relaciones y comunicación con el fin de “entenderse” y poder “ponerse en la piel del otro”.

- **Creación de instrumentos comunes**

Un ejemplo de estos instrumentos de comunicación puede ser los Policy brief, que manejen indicadores, tengan objetivos transparentes, y busquen el consenso a través de un lenguaje claro y accesible.

● Bibliografía

- **Referencias académicas**

Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511581120.

Collett, E. (2019). “Understanding the Role of Evidence in EU Policy Development” en Ruhs, M., Tamas, K. & Palme, J. (eds.) (2019). *Bridging the gaps : linking research to public debates and policy-making on migration and integration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 169-188.

Entzinger, H. & Scholten, P. (2019) “Research-Policy Dialogues on Migrant Integration in Europe: The Impact of Politicization” en Ruhs, M., Tamas, K. & Palme, J. (eds.) (2019). *Bridging the gaps : linking research to public debates and policy-making on migration and integration*, Oxford: Oxford University Press, pp.34-49

Ruhs, M., Tamas, K. & Palme, J. (eds.) (2019). *Bridging the gaps : linking research to public debates and policy-making on migration and integration*, Oxford: Oxford University Press.

Slootjes, J. & Zanzuchi, M.B. (2022). Promoting Evidence-Informed Immigrant Integration Policymaking. October 2022, SPRING project. https://integrationpractices.eu/wp-content/uploads/2023/01/SPRING-evidence-informed-policymaking-brief-2022_MPI_final.pdf

○ Websites

www.perceptions.eu

project.perceptions.eu

PERCEPTIONS Policy Brief “Supporting ethical migration research”, March 2022,

<https://www.perceptions.eu/supporting-ethical-migration-research/> https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-12/SWD-2021-422_en.PDF

https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-12/SWD-2021-422_en.PDF

https://knowledge4policy.ec.europa.eu/home_en

<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2023-transformations-01->

[04;callCode=null;freeTextSearchKeyword=;matchWholeText=true;typeCodes=1,2,8;statusCodes=31094501,31094502;programmePeriod=2021%20-](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2023-transformations-01-04;callCode=null;freeTextSearchKeyword=;matchWholeText=true;typeCodes=1,2,8;statusCodes=31094501,31094502;programmePeriod=2021%20-)

[%202027;programCcm2Id=43108390;programDivisionCode=43108514,43118846;focusAreaCode=null;destinationGroup=null;missionGroup=null;geographicalZonesCode=null;programmeDivisionProspect=null;startDateLte=null;startDateGte=null;crossCuttingPriorityCode=null;cpvCode=null;performanceOfDelivery=null;sortQuery=deadlineDate;orderBy=asc;onlyTenders=false;topicListKey=topicSearchTablePageState](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2023-transformations-01-04;callCode=null;freeTextSearchKeyword=;matchWholeText=true;typeCodes=1,2,8;statusCodes=31094501,31094502;programmePeriod=2021%20-%202027;programCcm2Id=43108390;programDivisionCode=43108514,43118846;focusAreaCode=null;destinationGroup=null;missionGroup=null;geographicalZonesCode=null;programmeDivisionProspect=null;startDateLte=null;startDateGte=null;crossCuttingPriorityCode=null;cpvCode=null;performanceOfDelivery=null;sortQuery=deadlineDate;orderBy=asc;onlyTenders=false;topicListKey=topicSearchTablePageState)

○ Deliverables

<https://project.perceptions.eu/about/deliverables/>

○ Contacto

Office@perceptions.eu

rut.bermejo@urjc.es



Acknowledgement: This project has received funding from the European Union’s Horizon 2020 Research and Innovation Programme under Grant Agreement No 833870.

Disclaimer: The content of this publication is the sole responsibility of the authors, and in no way represents the view of the European Commission or its services.