

El papel de la investigación en las políticas de inmigración e integración. Estudio exploratorio del *policy-research nexus* en España

The Role of Research in Immigration and Integration Policies. An Exploratory Study of the Policy-Research Nexus in Spain

Blanca Garcés Mascareñas y Elena Sánchez-Montijano

Palabras clave

- España
- Integración social
- Investigación académica
- Policy-research nexus
- Políticas de inmigración

Key words

- Spain
- Social Integration
- Academic Research
- Policy-Research Nexus
- Immigration Policies

Resumen

¿Hasta qué punto y cómo la investigación académica en ciencias sociales ha tenido un impacto en el *polycymaking* de las políticas de inmigración e integración en España? A partir del análisis de 14 entrevistas con investigadores y la revisión de la literatura académica, este trabajo señala dos cuestiones. Primero, la investigación sobre inmigración en España surgió a demanda de las organizaciones sociales y administraciones, que según crecía la población inmigrada necesitaban datos para fundamentar sus políticas incipientes. Segundo, tomando como partida el modelo propuesto por Penninx (2005), señalamos que mientras que la centralización de las políticas de inmigración ha llevado a un papel marginal de los investigadores, el carácter más *bottom-up* de las políticas de integración ha determinado una mayor implicación, especialmente en la fase de formulación.

Abstract

To what extent and how does academic research in Social Sciences impact the immigration and integration policymaking in Spain? On the basis of 14 semi-structured interviews with scholars and a literature review of the main academic publications in the field, two main questions are pointed out. First of all, research on immigration in Spain developed as a result of the demand of social organisations and administrations, which were in need of data to build up their initial programmes and policies. Second, based on Penninx (2005) model on the research-policy nexus, this article argues that while the centralised character of immigration policymaking has translated into a marginal role of researchers, the rather bottom-up integration policymaking resulted in their significant involvement in policy formulation, though much less in policy evaluation and revision.

Cómo citar

Garcés Mascareñas, Blanca y Sánchez-Montijano, Elena (2015). «El papel de la investigación en las políticas de inmigración e integración. Estudio exploratorio del *policy-research nexus* en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 179-188. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.152.179>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Blanca Garcés Mascareñas: Universitat Pompeu Fabra | blanca.garces@upf.edu

Elena Sánchez-Montijano: Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB | esanchez@cidob.org

INTRODUCCIÓN

Hasta qué punto la investigación académica debería jugar un papel fundamental a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas es una cuestión que ha sido ampliamente debatida. Para unos investigadores los estudios académicos deberían aspirar a un análisis crítico y socialmente comprometido de la realidad desde el que poder informar, evaluar y revisar la política pública. Para otros investigadores una relación demasiado estrecha entre investigación académica y políticas no solo carece de justificación sino que pone en entredicho la calidad y los resultados de los propios estudios. En el campo de la inmigración, Castles (2003) señalaba que la investigación determinada desde las políticas «puede llevar no solo a una mala sociología sino también a una mala política».

La relevancia y controversia de este debate ponen en evidencia que no se trata de una cuestión baladí. En los últimos años, de hecho, la relación entre política pública e investigación académica (el llamado *policy-research nexus*) ha sido objeto creciente de estudio en el campo de la inmigración. Mientras que unos trabajos se han centrado en el papel de la investigación académica en los procesos de *agenda setting* y formulación de políticas (véanse, por ejemplo, Florence y Martiniello, 2005; Penninx, 2005; Boswell, Geddes y Scholten, 2011; Scholten, 2011. Scholten *et al.* 2015), otros estudios han analizado esta misma relación pero en dirección opuesta, es decir, cómo la agenda política ha determinado el contenido, la perspectiva e incluso los resultados de la propia investigación académica (Penninx, 1992; Lucassen y Köbben, 1992; Xiang y Shen Tan, 2005).

Tomando en cuenta la investigación realizada hasta el momento, podemos afirmar que los arreglos institucionales del *policy-research nexus* han sido muy diversos. En Bélgica, Francia, Alemania o Italia esta relación parece haberse dado principalmente

en el ámbito de lo informal, a partir de contactos personales y debates públicos entre académicos y políticos. En estos casos, el papel del investigador como *broker* del conocimiento académico así como sus capacidades de diseminación parecen ser fundamentales para su visibilidad e incidencia política. En contraste, en los Países Bajos, Dinamarca o Suecia esta relación ha sido institucionalizada a través de órganos consultivos, consejos de investigación o *think tanks*. Varios estudios de caso concluyen que el grado de institucionalización del *policy-research nexus* no parece garantizar una mayor o menor relación entre políticas e investigación (Scholten y Penninx, 2009). Por el contrario, el ambiente político (más o menos politizado) y el momento del ciclo de la política (mayor o menor desarrollo) sí parecen ser determinantes (véanse, por ejemplo, Koenig, 2005; Scholten y Penninx, 2009).

A pesar de la relevancia creciente de este tema, no existe estudio alguno que aborde estas cuestiones en España. La presente nota de investigación pretende justamente cubrir este vacío. En concreto, queremos examinar hasta qué punto y en qué sentido la investigación académica ha servido de inspiración o punto de partida para el *policy-making* de las políticas de inmigración e integración en España. Para dar respuesta a esta cuestión, hemos realizado 14 entrevistas semi-estructuradas con expertos de los principales centros de investigación¹ y analizado una serie de fuentes secundarias, en especial los principales trabajos publicados sobre inmigración e integración en España. El resultado es una primera aproximación al llamado *policy-research nexus* de las políti-

¹ Por orden alfabético, estos fueron los investigadores entrevistados: Rosa Aparicio, Joaquín Arango, Cristina Blanco, Lorenzo Cachón, Andreu Domingo, Cristina Gortázar, Ana López Sala, Javier de Lucas, Ubaldo Martínez Veiga, Miguel Pajares, Carlos Pereda, Sebastian Rinken, Eduardo Rojo, Ricard Zapata.

cas de inmigración e integración en España. Cabe señalar que, en tanto que nota de investigación, este artículo no pretende presentar resultados concluyentes sino realizar un trabajo inicial de tipo exploratorio con el doble objetivo de describir el caso aquí analizado e indicar, de forma pormenorizada, aquellas cuestiones que merecen ser estudiadas con mayor profundidad en futuras investigaciones.

MARCO DE ANÁLISIS

En su estudio sobre el *policy-research nexus* en los Países Bajos, Penninx (2005: 36) parte del supuesto de que la relación entre investigación y política depende de la demanda, es decir, del tipo de cuestiones que los investigadores estén llamados a responder por parte de las administraciones públicas. Desde esta perspectiva, el momento del quehacer de las políticas, es decir, de si nos encontramos en una fase de definición del problema o formulación, evaluación o revisión de las políticas, marcaría la naturaleza de las preguntas y, por lo tanto, el tipo de relación entre investigación y políticas. Este supuesto explica que las cuatro fases propuestas por Penninx se inspiren en los ciclos del *polycymaking*, tal y como han sido identificados por Winsemius (1986) en su estudio sobre políticas medioambientales.

La primera fase del *policy-research nexus* sería de reconocimiento y definición del problema. Durante este primer periodo, los políticos identificarían la existencia de un problema, pero no sabrían exactamente de qué se trata ni cómo debería ser definido. En consecuencia, se esperaría de los investigadores que proporcionarían una definición del problema, delimitarían el objeto e identificarían un conjunto de causas y posibles consecuencias. La segunda fase empezaría con la adopción de decisiones de tipo político en términos de objetivos a alcanzar. La cuestión aquí sería cómo conseguir los ob-

jetivos propuestos o con qué políticas podría darse respuesta a la problemática identificada. Una vez diseñadas e implementadas estas políticas, la tercera fase se caracterizaría por la necesidad de responder a la pregunta de si funcionan. Aquí, el tema central sería la evaluación y monitorización de las políticas. Eficiencia y eficacia serían los términos clave. Finalmente, la cuarta fase consistiría en una reformulación de las políticas a partir de las evaluaciones previas o de una redefinición política de la problemática en general.

En la siguiente sección analizaremos estas cuatro fases para el caso español. Cabe señalar tres cuestiones importantes. Primero, nos parece imprescindible tener en cuenta el contexto. Aunque estas fases sean comunes a cualquier proceso de *polycymaking* en cualquier lugar, creemos que el contexto (político y académico pero también en términos de *path dependency*) es fundamental para explicar el porqué de un determinado desarrollo en la relación entre políticas e investigación. Segundo, la secuencia no es lineal. A diferencia del modelo propuesto por Penninx, estamos convencidas de que una fase no necesariamente termina con la siguiente y que pueden producirse saltos de una fase a otra sin pasar por la intermedia (por ejemplo, no siempre la revisión de una política va precedida de su evaluación). Tercero y último, aunque a menudo se analizan como parte de una misma política, el *polycymaking* y el *policy-research nexus* de las políticas de regulación de flujos (aquí llamadas políticas de inmigración) y de acomodación de los inmigrantes (políticas de integración) no tienen por qué ser el mismo. Como veremos a continuación, y como también se ha apuntado en relación a otros países europeos (Bruquetas-Callejo *et al.*, 2011a), los procesos, actores y marcos de interpretación que caracterizan los procesos de *polycymaking* de estas dos políticas tienden a diferir considerablemente.

LAS CUATRO FASES EN EL CASO ESPAÑOL²

Definición del problema

Los investigadores entrevistados coinciden en señalar que hasta el 2000 la investigación académica en temas de inmigración en España se centró fundamentalmente en la definición de la problemática e identificación del campo, expresado en un caso como un trabajo de «desbrozamiento» de la cuestión (Entr. 4) y en otro de averiguación de «cuántos son y dónde están» (Entr. 7). Durante este periodo la mayor parte de las investigaciones —en general financiadas desde distintas instituciones tanto públicas como privadas— cumplieron la función de proporcionar información sobre el volumen y las características de los flujos migratorios, así como sobre su distribución y presencia en España.

Uno de los investigadores entrevistados recordaba que los primeros estudios sobre inmigración en España fueron promovidos desde el tercer sector. Organizaciones como Cáritas, Delegación Diocesana de Migraciones de Madrid, ASTI u organizaciones de refugiados como CEAR en Madrid o ACSAR en Barcelona empezaron a trabajar con el tema de la inmigración y, por lo tanto, a necesitar datos sobre estas cuestiones. De hecho, el primer gran estudio sobre inmigración en España fue realizado por el Colectivo IOÉ a petición de Cáritas. Tal y como señalaba un investigador de dicho Colectivo: «Desde Cáritas se plantea abordar el tema de los inmigrantes en España. Busca fondos y los consigue, en parte implicando al Instituto Español de Inmigración para que aporte una parte de la financiación de lo que iba a ser el primer estudio sobre la inmigración en España» (Entr. 11).

La entrada de España en la Comunidad Europea y la consiguiente necesidad de formular una ley de inmigración acrecentaron el interés hacia este primer estudio y posteriores. Tal como continúa argumentando el mismo investigador: «El estudio había empezado antes y mientras los diputados estaban discutiendo la ley, se aceleró para tener resultados y enviarlos a los diputados para que tuvieran un conocimiento de la situación, ya que la primera propuesta del gobierno era que en España no había inmigrantes. Ese primer informe, que prácticamente no se conoce, se envió a todos los diputados, y en él se hacían las primeras aproximaciones de los inmigrantes que había en España, por nacionalidades, por zonas, por fuente informativa, por comunidades, por estatus legal etc. [...] En aquel momento no había prácticamente nada de literatura, nada» (Entr. 11).

El crecimiento gradual de la inmigración y, sobre todo, el reconocimiento político de que España había pasado a ser un país de inmigración aumentaron la necesidad de profundizar en el análisis del fenómeno. Esto explica que a lo largo de la década de los noventa los estudios sobre inmigración fueran promovidos especialmente desde las administraciones, tanto de ámbito estatal como autonómico y local. Cabe señalar también un crecimiento del número de centros e investigadores que empezaron a trabajar en este ámbito. Si bien organizaciones como el Colectivo IOÉ siguieron siendo una referencia en el campo, el eje de la investigación fue desplazándose progresivamente hacia las universidades. De igual forma los temas también fueron cambiando. Mientras que en los primeros años los estudios sobre inmigración fueron sobre todo a nivel nacional y en relación a los flujos y características de los inmigrantes, poco a poco fueron desarrollándose también otros temas. Entre ellos los de tipo jurídico, sobre las leyes de extranjería y los derechos de los inmigrantes; antropológico, sobre determinados colectivos de inmigrantes y las experiencias de los trabajadores inmigrantes

² Por limitaciones de espacio, el análisis de la evolución de la literatura académica no se ha podido ilustrar con las referencias bibliográficas necesarias.

en España; y socio-demográfico, centrados sobre todo en el estudio de la inmigración en determinadas comunidades autónomas.

Este trabajo de reconocimiento y definición del problema, delimitando el campo e identificando un conjunto de causas y posibles consecuencias, se prolonga de hecho hasta la actualidad. Los temas, sin embargo, han ido ampliándose. Junto a los ya mencionados anteriormente, a finales de la década de los noventa y a lo largo de la década siguiente, fueron apareciendo una serie de trabajos centrados en cuestiones más específicas. Por ejemplo, sociólogos, economistas y demógrafos empezaron a analizar la posición de la población inmigrada en el mercado laboral. Florecieron también los trabajos sobre inmigración y educación; sobre opinión pública, xenofobia y racismo; o sobre inmigración desde una perspectiva de género.

Por su relevancia en el análisis del *policy-research nexus*, es necesario mencionar también los estudios que analizaron las causas de determinados conflictos sociales en torno a la inmigración: la tensión racial en El Ejido, los conflictos de Elche y Lorca, la convivencia y conflictos en determinados barrios madrileños o las protestas de los *sin papeles*. En los últimos años, a los temas de largo recorrido se les han sumado otros como el estudio del transnacionalismo, el co-desarrollo o el denominado empresariado étnico. De especial interés para los políticos está siendo el estudio de la migración en tiempos de crisis, incluyendo aquí el efecto que tiene la crisis en los trabajadores de origen inmigrante y la emigración de españoles, especialmente de jóvenes.

Hasta la década de los 2000 la mayor parte de estos estudios fueron directamente financiados y en muchos casos bajo encargo directo de las administraciones públicas u organizaciones sociales. En este sentido, podemos concluir que la demanda institucional y social ha determinado en gran medida los temas y enfoques de estudio. El conjunto de

investigadores entrevistados coinciden en señalar esta estrecha relación entre investigación académica, instituciones públicas y tercer sector. Este vínculo se interpreta como un rasgo específico, e incluso único, del caso español. Los investigadores difieren, sin embargo, a la hora de evaluarlo. Para algunos investigadores esta relación es esporádica y depende en gran medida de la forma de financiación. Mientras que la producción financiada desde las instituciones se ha mantenido de forma estable hasta el inicio de la crisis económica, también es cierto que paralelamente fueron aumentando las publicaciones de tipo estrictamente académico (aquí coincidimos con Corrochano, 2010). Para otros investigadores esta determinación es problemática y ha empobrecido los resultados y alcance teórico de los estudios hechos en España. Así, un investigador sentenciaba que esta relación ha provocado que la mayor parte de estudios «no hayan estado focalizados en responder preguntas de investigación académicas enmarcadas en el contexto internacional, sino en hacer estudios concretos a petición de las administraciones contratantes» (Entr. 5).

Definición de la política

Siguiendo el modelo propuesto por Penninx a partir del trabajo de Winsemius, la segunda fase del *policy-research nexus* consistiría en decisiones de tipo político con el objetivo de definir qué políticas serían necesarias para dar respuesta a la problemática identificada en la fase anterior. Si nos centramos en las políticas de inmigración, entendidas como políticas de extranjería, la primera conclusión es que los investigadores han tenido un papel más bien escaso. Respecto a un trabajo encargado por el gobierno central, uno de los investigadores entrevistados sentenciaba: «No nos hicieron ni puñetero caso. [...] El Ministerio, sobre todo en cosas de inmigración, dice que lo saben todo ellos. Cuando hicieron la ley de los matrimonios de los in-

migrantes (reunificación familiar), creo que no hicieron caso a nadie. Tenían un abogado bastante bueno, pero no hicieron caso a nadie. Copiaron cuatro cosas de Holanda. Cogen las cosas que hay en la UE, hacen una cosa general tomando la media de lo que dicen unos y otros y así es como hacen las leyes» (Entr. 10).

Esta falta de *nexus* entre investigación y políticas de inmigración debe explicarse principalmente por tres factores. En primer lugar, tiene que ver con la lógica administrativa y jurídica de las leyes y reglamentos de extranjería, con lo que su formulación ha estado en gran medida en manos de funcionarios y juristas especializados. En segundo lugar, tal y como apuntaba el investigador anteriormente citado, las políticas de inmigración han venido determinadas en gran medida por los cambios en las políticas a nivel europeo, así como también por sentencias judiciales en tribunales tanto nacionales como europeos. En tercer y último lugar, si analizamos con detalle los procesos políticos que desencadenaron cambios en las leyes y políticas de inmigración, vemos que los actores implicados fueron otros. Por un lado, parte de estos cambios vinieron promovidos desde los partidos en la oposición, agentes y organizaciones sociales y de inmigrantes (Garcés-Mascareñas, 2012; Bruquetas-Callejo et al., 2011b). Por el otro, y de forma clara a partir del Reglamento de 2004, las organizaciones empresariales y sindicales han sido los actores principales en el proceso de formulación de las políticas de inmigración, como así lo demuestra su participación en organismos como la Mesa de Diálogo Social y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (Entr. 14).

Si nos centramos en las políticas de integración, la conclusión es bien distinta. Si bien muchos planes de integración han tenido una formulación más bien técnico-administrativa, muchos otros —tanto a nivel local como autonómico y nacional— han contado con la participación directa de académicos

expertos. Algunos planes se han realizado bajo la dirección de un académico reconocido que, tras un proceso más o menos largo de consultas con los principales actores implicados, ha redactado el plan junto con los técnicos de la administración competente. Este sería el caso del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI, 2007-2010), dirigido por Lorenzo Cachón. Otras políticas de integración han contado con la participación de distintos investigadores en cada una de sus áreas de trabajo. Ejemplo de ello es el proceso de definición de la Ley de Acogida en Cataluña, cuyos distintos grupos de trabajo fueron coordinados por académicos especializados en los diferentes temas. En este caso, tal como definía uno de los investigadores implicado, «la voz del experto no se ha considerado por encima de otras voces sino al mismo nivel [...], la voz experta era una más» (Entr. 13), y el redactado final quedó en manos de la administración.

Otra cuestión que cabe mencionar es la lógica ampliamente participativa de muchos de estos procesos, con la presencia no solo de académicos expertos sino también de la mayor parte de actores implicados. Siguiendo los dos mismos ejemplos, el PECI «se elaboró en un amplio proceso de consultas con organizaciones de inmigrantes, organizaciones de apoyo a inmigrantes, sindicatos y patronales, administraciones locales, regionales y nacionales y algunos expertos» (Cachón, 2009: 274). El proceso participativo en torno a la definición de la Ley de Acogida en Cataluña iba dirigido especialmente a «cargos electivos y técnicos del ámbito de la inmigración de las distintas administraciones locales de Cataluña» y «representantes de la sociedad civil catalana» (Generalitat de Catalunya, 2007: 5).

Según algunos de los entrevistados, la participación de los investigadores se ha buscado más bien a posteriori como forma de legitimación de una política diseñada con anterioridad. Preguntado sobre el alcance de los planes de integración, uno de los entre-

vistados señalaba cómo su participación ha incidido más en el diseño de los discursos que en las políticas mismas: «al final la sensación que tienes es que has participado en el diseño no de políticas sino de discurso» (Entr. 13). Mientras que este investigador se refería sobre todo a los procesos de definición de políticas de integración en Cataluña, otro investigador involucrado en procesos similares pero a nivel nacional señalaba lo contrario: «Hemos tenido poca capacidad de entrar en el discurso político. No ha acabado de filtrarse. Hemos participado en la parte más *light*» (Entr. 14).

Evaluación de la política

Una vez diseñadas e implementadas las políticas, la tercera fase del *research-policy nexus* se caracterizaría por la necesidad de evaluar su eficacia. De nuevo cabe señalar diferencias importantes entre las políticas de inmigración y las de integración. Por lo que se refiere a las primeras, sí se ha producido cierta evaluación. En algunos casos, esta evaluación ha sido por encargo directo de las administraciones. En otros casos, esta evaluación se ha hecho con la colaboración de las administraciones implicadas. Finalmente, otros muchos estudios han analizado las políticas de inmigración y sus efectos sin ninguna implicación directa de las administraciones y por interés estrictamente académico.

Por lo que se refiere a la evaluación de las políticas de integración, el papel de los investigadores ha sido más bien escaso. Según uno de los investigadores entrevistados (Entr. 13), la evaluación de las políticas de integración es uno de los grandes vacíos en España. Cuando sí se han realizado evaluaciones, las administraciones no han recurrido a los académicos sino más bien a consultorías o agencias especializadas en evaluación de políticas públicas. En el caso del PECEI, la evaluación se encargó a la recientemente creada Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los

Servicios. Uno de los investigadores entrevistados señalaba que no solo los «académicos no han participado nada» en la evaluación de los planes de integración sino que «ni tan solo [se les ha invitado] para contrastar las evaluaciones hechas por las distintas agencias» (Entr. 14). Esta ausencia de los investigadores en el proceso de evaluación y monitorización de las políticas de integración resulta todavía más sorprendente si recordamos su implicación en el proceso de definición y formulación de estas mismas políticas. En otras palabras, a menudo se ha contado con ellos para su formulación pero no para su evaluación.

Reformulación de la política

La cuarta fase consiste en una reformulación de las políticas a partir de evaluaciones previas o de una redefinición política de la problemática en general. Si nos centramos en las políticas de inmigración, cabe señalar dos cuestiones principales. En primer lugar, las leyes de extranjería y sus consiguientes reglamentos fueron cambiando como resultado de distintas sentencias del Tribunal Constitucional, de la incapacidad manifiesta de las políticas de canalizar la inmigración de forma legal y de la presión de los partidos en la oposición y de las organizaciones sociales y de inmigrantes para extender derechos fundamentales a los residentes extranjeros (Garcés-Mascareñas, 2012:119). En segundo lugar, el Reglamento de 2004 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), que marcó un giro importante en las políticas de contratación en origen e introdujo un mecanismo permanente e individualizado de regularización (arraigo social y laboral), vino determinado en gran medida por la participación de los sindicatos y la patronal. En este sentido, podemos concluir que, aunque los investigadores académicos sí habían realizado evaluaciones de ciertas políticas de inmigración,

estas no parecen haber sido determinantes en su reformulación. Dicho de otra forma, el cambio de las políticas de inmigración parece haber estado marcado por un proceso estrictamente político con escasa presencia de los expertos.

Si nos centramos en las políticas de integración, es demasiado temprano para analizar reformulaciones sustanciales. De hecho, los planes de integración muestran cierta continuidad de enfoque. Es cierto que los conceptos han ido definiéndose y las aproximaciones clarificándose. En este sentido, podemos decir que el discurso sobre la integración de los inmigrantes se ha ido haciendo más sofisticado y esto se ha debido en gran medida a la participación de los académicos. Pero todavía no ha habido una reformulación sustancial de estas políticas y menos aún una reformulación basada en evaluaciones previas. Para ello las políticas de integración deberían evaluarse en profundidad más allá de los informes técnico-administrativos de las agencias o consultorías de evaluación de políticas públicas. En este análisis los investigadores deberían jugar un papel fundamental para no solo monitorizar los resultados de las políticas sino también entender su evolución y revisar los principios que las rigen. En este sentido, a nuestro parecer, hay tres cuestiones que deberán plantearse tarde o temprano: la reducción de los presupuestos para implementar los distintos planes de integración; la crisis económica actual, que afecta a los inmigrantes de una forma especial pero que también conlleva la emigración de los nacionales; y el paso necesario de una política de acogida de recién llegados a una política verdadera de integración que incluya segundas y terceras generaciones.

CONCLUSIONES

Este análisis del *policy-research nexus* en España permite señalar tres cuestiones prin-

cipales. En primer lugar, la investigación sobre inmigración en España surgió a demanda de las organizaciones sociales y administraciones. Si bien esta demanda se ha mantenido hasta el inicio de la crisis económica, paralelamente fueron desarrollándose también investigaciones de tipo estrictamente académico. En segundo lugar, los investigadores han participado muy marginalmente en el *policymaking* de las políticas de inmigración, que ha estado determinado por procesos de tipo más bien político con la participación del poder judicial, los partidos políticos en la oposición, los agentes sociales y el tercer sector. Si bien sí han tenido una mayor relevancia en la evaluación de estas políticas, sus evaluaciones no parecen haber sido determinantes a la hora de reformular estas mismas políticas, que han seguido marcadas por los mismos actores. En tercer y último lugar, los investigadores sí han participado en el proceso de formulación de las políticas de integración, aunque cabe preguntarse si esta incidencia ha ido más allá del plano puramente discursivo. En contraste, sorprende su ausencia en la evaluación de tales políticas.

Dada la inexistencia de análisis sobre el *policy-research nexus* en España, esta nota de investigación tenía como segundo objetivo señalar aquellas cuestiones que merecen ser estudiadas con mayor profundidad en futuras investigaciones. A nivel metodológico, creemos que un estudio en profundidad del *policy-research nexus* debería incluir también entrevistas con los principales partidos políticos, agentes y organizaciones sociales. Otra cuestión que merece mayor atención es el papel de la investigación académica desde su diversidad disciplinar. Somos conscientes de que esta nota de investigación adolece de un sesgo metodológico hacia las ciencias sociales, especialmente la sociología, la antropología, la ciencia política, el derecho y la demografía. También a tomar en cuenta de cara a futuras investigaciones son los avances recientes en el análisis

del impacto político de las investigaciones, en especial las propuestas metodológicas para atribuir y medir este impacto (véase, por ejemplo, Klautzer, 2011).

A nivel teórico, creemos necesario avanzar en el estudio del *research-policy nexus* para dar respuesta a dos cuestiones fundamentales. La primera cuestión es cuál es la singularidad del caso estudiado, es decir, qué es específico de las políticas de inmigración e integración y qué es específico del caso español. Para responder a estas cuestiones, es necesario introducir una perspectiva comparada que tome en consideración o bien distintos campos de políticas en un mismo país o bien las mismas políticas en distintos países. A partir de aquí, la segunda cuestión a revisar es la teoría del *policy-research nexus* tal y como ha sido propuesta por Penninx en el campo de las políticas de inmigración e integración así como del *polycymaking* en general siguiendo el modelo de Winsemius. Revisitar estas aproximaciones implica reconsiderar qué factores explican una determinada relación entre políticas e investigación y, más en general, entre políticas y un determinado modelo de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Boswell, Christina; Geddes, Andrew y Scholten, Peter (2011). «The Role of Narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework». *The British Journal of Politics and International Relations*, 13 (1): 1-11.
- Bruquetas-Callejo, María; Garcés-Mascareñas, Blanca; Penninx, Rinus y Scholten, Peter (2011a). «The Case of the Netherlands». En: Zincone, G., Penninx, R. y Borkert, M. (eds.). *Migration Policymaking in Europe*. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Bruquetas-Callejo, María; Garcés-Mascareñas, Blanca; Morén-Alegret, Ricard; Penninx, Rinus y Ruiz-Vieytes, Eduardo (2011b). «The Case of Spain». En: Zincone, G., Penninx, R. y Borkert, M. (eds.). *Migration Policymaking in Europe*. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Cachón, Lorenzo (2009). *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Madrid: Anthropos.
- Castles, Stephen (2003). «Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation». *Sociology*, 77 (1): 13-34.
- Corrochano, David H. (2010). «Guía bibliográfica sobre inmigración en España (1990-2009). Datos y reflexiones sobre la institucionalización de una comunidad académica». Documento de Trabajo. Instituto de Políticas y Bienes Públicos. CSIC.
- Florence, Eric y Martiniello, Marco (2005). «The Links between Academic Research and Public Policies in the Field of Migration and Ethnic Relations. Selected National Case Studies - Thematic Introduction». *International Journal on Multicultural Societies*, 7 (1): 3-11.
- Garcés-Mascareñas, Blanca (2012). *Labour Migration in Malaysia and Spain. Markets, Citizenship and Rights*. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Generalitat de Catalunya (2007). *Procés participatiu de la Llei d'Acollida de les Persones Immigrades i Retornades a Catalunya* (en línea). http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicos/05immigracio/12legislacio/projecte_llei_acollida/proces_elaboracio/sintesi_proces_participatiu.pdf, acceso 1 de abril de 2015.
- Klautzer, Lisa; Hanney, Stephen; Nason, Edward; Rubin, Jennifer; Grant, Jonathan y Wooding, Steven (2011). «Assessing Policy and Practice Impacts of Social Science Research: The Application of the Payback Framework to Assess the Future of Work Programme». *Research Evaluation*, 20 (3): 201- 209.
- Koenig, Matthias (2005). «Editorial». *International Journal on Multicultural Societies*, 7 (1): 1-2.
- Lucassen, Leo y Köbben, André J. F. (1992). *Het Partijele Gelijk: Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap, 1951-1991*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Penninx, Rinus (1992). *Wie betaalt en wie bepaalt? Onderzoeksbeleid van de overheid m.b.t. Minderheden en de invloed van onderzoek op beleid*. The Hague: Ministry of Home Affairs.
- Penninx, Rinus (2005). «Bridges between Research and Policy? The Case of Post-War Immigration and Integration Policies in the Netherlands». *International Journal on Multicultural Societies*, 7 (1): 33-49.

- Scholten, Peter (2011). Framing Immigrant Integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Scholten, Peter y Penninx, Rinus (2009). «Research-Policy Dialogues on Migration and Integration in Europe». IMISCOE Policy Brief 15.
- Scholten, Peter; Entzinger, Han; Penninx, Rinus y Verbeek, Stijn (eds.) (2015). *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues*. Dordrecht: Springer.
- Winsemius, Pieter (1986). *Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement*. Alphen a/d Rijn: Samsom/Tjeenk Willink.
- Xiang Biao y Tan Shen (2005). «Does Migration Research Matter in China? A Review of its Relationship to Policy since the 1980s». *International Journal on Multicultural Societies*, 7 (1): 33-49.

RECEPCIÓN: 31/03/2014

REVISIÓN: 26/08/2014

APROBACIÓN: 24/04/2015

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer muy especialmente a los investigadores entrevistados, que nos regalaron su tiempo y compartieron con nosotras sus experiencias y puntos de vista. También queremos agradecer a los dos revisores anónimos por sus extensos y útiles comentarios.

The Role of Research in Immigration and Integration Policies. An Exploratory Study of the Policy-Research Nexus in Spain

*El papel de la investigación en las políticas de inmigración e integración.
Estudio exploratorio del policy-research nexus en España*

Blanca Garcés Mascareñas and Elena Sánchez-Montijano

Key words

- Spain
- Social Integration
- Academic Research
- Policy-Research Nexus
- Immigration Policies

Palabras clave

- España
- Integración social
- Investigación académica
- Policy-research nexus
- Políticas de inmigración

Abstract

To what extent and how does academic research in Social Sciences impact the immigration and integration policymaking in Spain? On the basis of 14 semi-structured interviews with scholars and a literature review of the main academic publications in the field, two main questions are pointed out. First of all, research on immigration in Spain developed as a result of the demand of social organisations and administrations, which were in need of data to build up their initial programmes and policies. Second, based on Penninx (2005) model on the research-policy nexus, this article argues that while the centralised character of immigration policymaking has translated into a marginal role of researchers, the rather bottom-up integration policymaking resulted in their significant involvement in policy formulation, though much less in policy evaluation and revision.

Resumen

¿Hasta qué punto y cómo la investigación académica en ciencias sociales ha tenido un impacto en el *policymaking* de las políticas de inmigración e integración en España? A partir del análisis de 14 entrevistas con investigadores y la revisión de la literatura académica, este trabajo señala dos cuestiones. Primero, la investigación sobre inmigración en España surgió a demanda de las organizaciones sociales y administraciones, que según crecía la población inmigrada necesitaban datos para fundamentar sus políticas incipientes. Segundo, tomando como partida el modelo propuesto por Penninx (2005), señalamos que mientras que la centralización de las políticas de inmigración ha llevado a un papel marginal de los investigadores, el carácter más *bottom-up* de las políticas de integración ha determinado una mayor implicación, especialmente en la fase de formulación.

Citation

Garcés Mascareñas, Blanca and Sánchez-Montijano, Elena (2015). "The Role of Research in Immigration and Integration Policies. An Exploratory Study of the Policy-Research Nexus in Spain". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 179-188. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.152.179>)

Blanca Garcés Mascareñas: Universitat Pompeu Fabra | blanca.garces@upf.edu

Elena Sánchez-Montijano: Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB | esanchez@cidob.org

INTRODUCTION

The extent to which academic research should play a fundamental role in designing, implementing and evaluating public policies is a widely debated issue. For some researchers, academic studies should aspire to offer a critical and socially committed analysis in order to be able to inform, evaluate and reformulate public policy. For other researchers, such a close relationship between academic research and policies not only lacks justification but also calls into question the quality and results of the research itself. In the field of immigration, Castles (2003) noted that policy-based research “may lead not only to bad sociology but also to bad policies”.

The relevance and controversy regarding this debate highlights the fact that this is not a trivial issue. In fact, over recent years, the relationship between public policy and academic research (the so-called policy-research nexus) has been increasingly studied in the field of immigration. While some works have focused on the role of academic research in the processes of agenda setting and policymaking (see, for example, Florence & Martiniello, 2005; Penninx, 2005; Boswell, Geddes & Scholten, 2011; Scholten et al. 2015), other studies have analyzed this same relationship but in the opposite direction, that is, how the policy agenda has determined the content, perspective and even the results of academic research (Penninx, 1992; Lucassen & Köbben, 1992; Xiang & Shen Tan, 2005). Current studies show that the institutional arrangements of the policy-research nexus are quite diverse. In Belgium, France, Germany and Italy, this relationship seems to exist mainly informally, based on personal contacts and public debates between politicians and academics. In these cases, the role of researchers as brokers of academic knowledge as well as their dissemination abilities appear to be fundamental for their visibility and advocacy. In contrast,

in the Netherlands, Denmark and Sweden, this relationship has been institutionalized through advisory bodies, research councils or think tanks. Several case studies conclude that the degree of institutionalization of the policy-research nexus does not seem to ensure a larger or smaller relationship between policies and research (Scholten & Penninx, 2009). On the contrary, the political environment (more or less politicized) and the specific time of the policy cycle (greater or less development) do appear to be fundamental (see, for example, Koenig, 2005; Scholten & Penninx, 2009).

Despite the increasing relevance of this topic, there is no study that considers these issues in Spain. This research note aims to cover this shortcoming. In particular, we consider to what extent and in what sense academic research has served as inspiration or as a starting point for policymaking in the areas of immigration and integration in Spain. With this purpose, we have conducted 14 semi-structured interviews with experts from the major research centers¹ and have analyzed a series of secondary sources, particularly the main works published on immigration and integration in Spain. The result is an initial approach to the so-called policy-research nexus of immigration and integration policies in Spain. It should be noted that, as a research note, this article does not aim to present conclusive results but rather to serve as an initial exploratory study with the two-fold objective of describing the Spanish case and pointing out in a detailed manner what should be further examined by future research.

¹ In alphabetical order, the interviewed researchers were: Rosa Aparicio, Joaquín Arango, Cristina Blanco, Lorenzo Cachón, Andreu Domingo, Cristina Gortázar, Ana López Sala, Javier de Lucas, Ubaldo Martínez Veiga, Miguel Pajares, Carlos Pereda, Sebastian Rincken, Eduardo Rojo, Ricard Zapata.

FRAMEWORK OF ANALYSIS

In his study of the policy-research nexus in the Netherlands, Penninx (2005: 36) assumes that the relationship between research and policy depends upon demand, that is, it depends on the type of questions that researchers are required to answer by public administrations. From this perspective, the time of policymaking, that is, whether we are in a phase of problem definition, policy formulation, policy evaluation or policy reformulation, determines the nature of the questions and therefore, the relationship between research and policies. This assumption explains why the four phases proposed by Penninx are inspired by the policymaking cycles as identified by Winsemius (1986) in his study on environmental policies.

The first phase of the policy-research nexus is that of recognition and definition of the problem. During this first stage, politicians identify the existence of a problem but do not know exactly what it entails or how it should be defined. Therefore, researchers are expected to offer a definition of the problem, framing the field and identifying a set of causes and potential consequences. The second phase begins with the adoption of policy-like decisions in terms of objectives to be met. The key question at this stage is how to attain the proposed objectives or with which policies can the identified problem be resolved. Upon designing and implementing these policies, the third phase is characterized by the need to respond to the question of whether or not they work. Here, the central theme is the evaluation and monitoring of policies. Efficiency and effectiveness are the key terms. Finally, the fourth phase consists of reformulating the policies based on the prior evaluations or on a political redefinition of the field.

In the following section, we shall analyze these four phases with regard to the Spanish case. Three major issues should be considered. First, it is essential to take the context

into account. Although these phases are common to all policymaking processes in any location, we believe that the context (political and academic as well as in terms of path dependency) is fundamental in order to explain why a specific development occurs in the research-policy nexus. Second, the sequence is not linear. Unlike the model proposed by Penninx, we are convinced that one phase does not necessarily end with the next and that it is possible to skip from one phase to another without necessarily passing through the intermediate phase (for example, the reformulation of a policy is not always preceded by its evaluation). Third and finally, although at times they are analyzed as part of the same policy, policies regulating immigration flows (here referred to as immigration policies) and those regulating immigrant accommodation (integration policies) do not necessarily present the same policymaking and policy-research nexus. As we shall see below, and as has been suggested with regard to other European countries (for the Dutch case, see Bruquetas-Callejo et al. 2011), the processes, actors and interpretation frameworks characterizing the policymaking processes for these two policies tend to differ considerably.

THE FOUR PHASES IN THE SPANISH CASE²

Defining the problem

The researchers interviewed concur in suggesting that until 2000, academic research on immigration in Spain focused mainly on the definition of the problem and the identification of the field, described in one case as a work of "clearing" (Entr. 4) and in another, as a work to determine "how many and where they are" (Entr. 7). During this period, most

² Due to space limitations, the analysis of the evolution of the academic literature has not been illustrated with the necessary bibliographic references.

research –mainly financed from different public and private institutions– complied with the function of offering information on the volume and characteristics of migration flows, as well as their distribution and presence in Spain.

One of the interviewed researchers recalled that the early studies on immigration in Spain were mostly promoted by NGOs. Organizations such as Caritas, the Delegación Diocesana de Migraciones of Madrid, ASTI and support organizations for refugees such as CEAR in Madrid or ACSAR in Barcelona, began to work in the area of immigration and therefore, started to need data on these issues. In fact, the first large scale study on immigration in Spain was conducted by the Colectivo IOE upon request of Caritas. As suggested by a researcher from the Colectivo IOE: “Caritas considered the need to tackle the issue of immigration in Spain. It sought out funding and partly found it by involving the Spanish Immigration Institute, which provided part of the budget to cover the first study on immigration in Spain” (Entr. 11).

Spain’s accession to the European Community and the resulting need to create immigration law increased the interest in this initial work and subsequent studies. As the same researcher goes on to suggest: “The study began earlier and, as the congressmen were discussing the law, it was moved along in order to provide results so that they could have a greater understanding of the situation since the government’s initial proposal declared that there were no immigrants in Spain. This initial report, which is practically unknown, was sent to all congressmen and included the first estimations on immigration in Spain, based on nationalities, areas, information sources, communities, legal status, etc. (...) At that time, there was practically no literature, nothing” (Entr. 11).

The gradual increase in immigration, and above all, the political recognition that Spain had become a country of immigration, in-

creased the need to further analyze this phenomenon. This explains why over the decade of the 1990s, studies on immigration were particularly promoted from the administrations, at the national, regional and local levels. It should also be noted that there was an increase in the number of centers and researchers who began working in this field. While organizations such as the Colectivo IOE continued to be a reference in the field, research gradually moved towards the universities. The topics did also change. While over the initial years studies on immigration were mainly conducted at a national level and regarding flows and immigrant characteristics, little by little they went on to cover other topics. Among these, the legal ones, regarding immigration law and immigrant rights; anthropological ones on specific immigrant groups and the experiences of immigrant workers in Spain; and socio-demographic ones, focusing on the study of immigration in specific autonomous communities.

This work of problem recognition and definition, delimiting the field and identifying a set of causes and potential consequences, has continued until the present day. The topics, however, have extended. Together with those previously mentioned, at the end of the 1990s and across the next decade, a series of works focused on more specific issues. For example, sociological, economic and demographic researchers began to analyze the position of the immigrant population in the labor market. There were also increasing works on immigration and education; on public opinion, xenophobia and racism; or on immigration from a gender perspective.

Due to their relevance in the analysis of the policy-research nexus, we should also mention those studies analyzing the causes of specific social conflicts regarding immigration: racial tensions in El Ejido, conflicts in Elche and Lorca and in specific Madrid neighborhoods or protests by undocumented immigrants. Over recent years, other to-

pics have also been included, such as the study of transnationalism, co-development or ethnic entrepreneurship. Of particular interest to politicians is the study of immigration during times of crisis, including the effect of the crisis on immigrant workers and the emigration of Spaniards, particularly the young ones.

Until the decade 2000, the majority of these studies was directly financed and in many cases commissioned by public administrations or social organizations. Thus, it may be concluded that institutional and social demands have determined in great measure the topics and approaches. Most researchers interviewed coincide in highlighting this close relationship between academic research, public institutions and social organisations. This link is interpreted as a specific and even unique characteristic of the Spanish case. Researchers differ however in their evaluation. For some researchers, this relationship is sporadic and depends mainly on the form of financing. While institutions have commissioned and financed research in a stable manner until the start of the economic crisis, it is also certain that strictly academic publications did also increase (here we coincide with Corrochano, 2010). For other researchers, institutionally commissioned research is problematic and has weakened the results and the theoretical scope of research. One researcher stated that this relationship has led to a large number of studies “not having focused on responding to academic research questions framed in an international context, but rather, in conducting specific studies upon request of the contracting administrations” (Entr. 5).

Policy definition

According to the model proposed by Peninx, based on the work of Winsemius, the second phase of the policy-research nexus consists of making policy decisions in order to define what policies shall be necessary in

order to respond to the problems identified in the prior phase. If we focus on immigration policies, i.e. policies regulating immigration flows, the first conclusion is that researchers have had a limited role. Referring to a study commissioned by the central government, one of the researchers interviewed observed: “They didn’t pay us a damn bit of attention. (...) The ministry, particularly regarding immigration matters, said that they know everything. When they made laws on immigrant marriage (family re-unification), I don’t think that they listened to anyone. They had a decent lawyer, but they didn’t listen to anyone. They copied a couple of things from the Netherlands. They take things from the EU, they make a general thing, taking the average of what is said by some and by others and that is how they make the laws” (Entr. 10).

This lack of nexus between researchers and immigration policies may be explained by three major factors. First, it relates to the administrative and judicial logic of immigration laws and regulations, being in large part in the hands of bureaucrats and specialized lawyers. Second, as suggested by the previously quoted researcher, immigration policies have been determined in great measure by changes made in European policies, and by legal sentences taken by national and European courts. Third and finally, if we analyze the political processes that triggered changes in immigration laws and policies, we can see that other actors were involved. Some of these changes were promoted by the opposition parties and social and immigrant organizations (Garcés-Mascareñas, 2012; Bruquetas-Callejo et al. 2011). Since 2004, employer organisations and labor unions have been the main actors in the formulation of immigration policy, as revealed by their participation in organisms such as the Round Table for Social Dialogue and the Tri-partisan Labor Commission on Immigration (Entr. 14).

If we focus on integration policies, the conclusion is quite different. While many in-

tegration plans have had a technical-administrative formulation, many others –at the local, autonomous and national levels– have included the direct participation of academic experts. Some plans have been carried out under the direction of a recognized scholar, who, after a considerable consultation process with the main actors involved, has drafted a plan along with the relevant policy-makers. Such was the case with the Strategic Plan of Citizenship and Integration (PECI, 2007-2010), directed by Lorenzo Cachón. Other integration policies have counted on participation of distinct researchers in each of their work areas. An example of this is the defining process of the Catalan Law of Reception (*Ley de Acogida*), whose several groups were coordinated by specialized academics in the different topics. In this case, as stated by one of the researchers involved, “the expert’s voice has not been considered over the voices of others but rather at the same level (...), the expert’s voice was one of many” (Entr. 13) and the final draft remained in the hands of the administration.

Another issue that should be mentioned is the widely participatory logic of many of these processes, with the presence not only of researchers but also of the majority of the actors involved. Based on the two same examples, the PECI “was elaborated in a long consultation process with immigration support organizations, employer and labor unions, local, regional and national administrations and some experts” (Cachón, 2009: 274). The participatory process related to the Catalan Law of Reception was specifically directed to “elective and specialist workers in the area of immigration from the different local administrations in Catalonia” and to “representatives of the Catalan civil society” (Government of Catalonia, 2007: 5).

According to some of the interviewees, the participation of researchers has been sought out mainly a posteriori as a means of legitimation of a policy that was designed beforehand. When asked about the scope of

the integration plans, one of the interviewees noted how their participation was more related to the design of a discourse rather than to the design of the policies themselves: “in the end, the impression is of having participated in the design, not of policies, but of discourse” (Entr. 13). While this researcher referred to the definition of integration policies in Catalonia, other researchers involved in similar processes but at the national level, suggested the contrary: “We have been unable to shape the political discourse. It hasn’t extended there. We have participated in the lightest part” (Entr. 14).

Policy evaluation

Once the policies have been designed and implemented, the third phase of the research-policy nexus is characterized by the need to evaluate its effectiveness. Once again, it should be noted that there are major differences between immigration and integration policies. As for the first, some degree of evaluation has been carried out. In some cases, this evaluation has been directly commissioned by the involved administrations. In other cases, the evaluation has been done in collaboration with them. Many other studies have analyzed immigration policies and their effects without any direct involvement of the administrations and strictly for academic purposes.

With regard to the evaluation of integration policies, the role of researchers has been very limited. According to one of the researchers interviewed (Entr. 13), the evaluation of integration policies is a great need in Spain. When these evaluations have been carried out, the administrations have not turned to academics but rather to consultants or agencies specialized in the assessment of public policies. In the case of the PECI, the assessment was carried out by the recently created Assessment Agency of Public Policies and Service Quality. One of the researchers interviewed observed that not only

have “academics not participated at all” in the evaluation of integration plans, but also “they were not even invited to contrast the evaluations made by other agencies” (Entr. 14). The absence of researchers in the evaluation and monitoring process of integration policies is even more surprising if we recall their involvement in the definition and formulation of these same policies. In other words, they have often been relied upon for their formulation but not for their evaluation.

Reformulating policies

In the fourth and last phase policies are reformulated based on previous evaluations or on a political redefinition of the problem. If we are to focus on immigration policies, two main issues should be considered. First, immigration laws and their resulting regulations changed as a result of several sentences by the Constitutional Court, due to the inability of policies to channel immigration in a legal manner and as a consequence of the pressure from opposition parties and social and immigrant organizations to offer fundamental rights to foreign residents (Garcés-Mascareñas, 2012: 119). Second, the regulations of 2004 regarding rights and liberties of foreigners in Spain and their social integration (Royal Decree 2393/2004), which marked a major shift in the policy of contracting in origin and introduced a permanent and personalized regularization mechanism (the so-called *arraigo social* and *arraigo laboral*), were determined in great measure by the participation of employer organisations and trade unions. Thus, we may conclude that although academic researchers do have carried out evaluations on certain immigration policies, these have not been decisive in their reformulation. In other words, the change in immigration policies appears to have been determined by a purely political process in which experts have had a limited presence.

As for integration policies, it is too early to analyze major reformulations. In fact, integra-

tion plans reveal a certain continuity of approach. It is true that the concepts have been further defined and the approaches clarified. In this regard, we can say that the discourse regarding immigrant integration has become increasingly sophisticated and this is partly due to the participation of academics. But there has yet to be a substantial reformulation of these policies and even more a reformulation based on these prior evaluations. For this, integration policies should be evaluated in depth, going beyond the technical and administrative reports of the public policy evaluation agencies or consultants. In these analyses researchers should play a major role but not only in terms of monitoring policy results but also in understanding their evolution and reformulating the principles that govern them. In this regard, three questions will come up sooner or later: 1) the budget cuts to implement the different integration plans; 2) the current economic crisis that affects immigrants in particular but also has led to the emigration of nationals; and 3) the necessary move from policies for the reception of newcomers to true integration policies.

CONCLUSIONS

The analysis of the policy-research nexus in Spain allows us to highlight three main questions. First, the research on immigration in Spain arose in response to the demand of social organizations and administrations. While this demand has continued up to the present economic crisis, strictly academic research developed in parallel. Second, researchers have marginally participated in the policymaking regarding immigration policies, which have been determined by processes of a rather political nature with the participation of the judiciary, opposition parties, employers organisations, trade unions and social organizations. While researchers do have had a major relevance in the evaluation of these policies, their analyses do not seem to have been fundamental when it comes to

their reformulation, which have continued to be influenced by the same political and social actors. Third and finally, researchers have participated in the formulation of integration policies, although it should be questioned whether or not their incidence has gone beyond a purely discursive level. In contrast, it is surprising how absent they have been in the evaluation of integration policies.

Given the lack of studies on the immigration and integration policy-research nexus in Spain, this research note aimed as well to signal those issues that should be studied further. From a methodological perspective, we believe that an in-depth study of the policy-research nexus should also include interviews with the main political parties, social agents and organizations. Another issue that deserves greater attention is the role of academic research with regard to the diversity of disciplines. We are aware that this research note is biased towards the social sciences, especially sociology, anthropology and political science. Future research should also take into account recent advances in the analysis of the political impact of research, especially regarding methodological proposals to attribute and measure this impact (see, for example, Klautzer, 2011).

On a theoretical level, we feel that it is necessary to advance in the study of the research-policy nexus in order to respond to two fundamental questions. The first question is what is unique about the case here studied, that is, what is unique about immigration and integration policies and what is unique about the Spanish case. To respond to these questions, it is necessary to introduce a comparative perspective that considers either different political fields in one same country or the same policies in different countries. Based on this, the second issue to reconsider is the model of the policy-research nexus as proposed by Penninx in the field of immigration and integration policies as well as of policymaking in general, based

on the Winsemius model. Revisiting these approximations demands reconsidering the factors that explain a specific relationship between policies and research, and more generally speaking, between policies and a specific model of governance.

BIBLIOGRAPHY

- Boswell, Christina; Geddes, Andrew and Scholten, Peter (2011). "The Role of Narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework". *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1): 1-11.
- Bruquetas-Callejo, María; Garcés-Mascareñas, Blanca; Penninx, Rinus and Scholten, Peter (2011a). "The Case of the Netherlands". In: Zincone, G., Penninx, R. and Borkert, M. (eds.). *Migration Policymaking in Europe*. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Bruquetas-Callejo, María; Garcés-Mascareñas, Blanca; Morén-Alegret, Ricard; Penninx, Rinus and Ruiz-Vieytez, Eduardo (2011b). "The Case of Spain". In: Zincone, G., Penninx, R. and Borkert, M. (eds.). *Migration Policymaking in Europe*. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Cachón, Lorenzo (2009). *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Madrid: Anthropos.
- Castles, Stephen (2003). "Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation". *Sociology*, 77(1): 13-34.
- Corrochano, David H. (2010). "Guía bibliográfica sobre inmigración en España (1990-2009). Datos y reflexiones sobre la institucionalización de una comunidad académica". Documento de Trabajo. Instituto de Políticas y Bienes Públicos. CSIC.
- Florence, Eric and Martiniello, Marco (2005). "The Links between Academic Research and Public Policies in the Field of Migration and Ethnic Relations. Selected National Case Studies - Thematic Introduction". *International Journal on Multicultural Societies*, 7(1): 3-11.
- Garcés-Mascareñas, Blanca (2012). *Labour Migration in Malaysia and Spain. Markets, Citizenship and Rights*. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Generalitat de Catalunya (2007). *Procés participatiu de la Llei d'Acollida de les Persones Immigrades i Retornades a Catalunya* (online). http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05i

- mmigracio/12legislacio/projecte_illei_acollida/proces_elaboracio/sintesi_proces_participatiu.pdf, last access april 1, 2015.
- Klautzer, Lisa; Hanney, Stephen; Nason, Edward; Rubin, Jennifer; Grant, Jonathan and Wooding, Steven (2011). "Assessing Policy and Practice Impacts of Social Science Research: The Application of the Payback Framework to Assess the Future of Work Programme". *Research Evaluation*, 20 (3): 201- 209.
- Koenig, Matthias (2005). "Editorial". *International Journal on Multicultural Societies*, 7(1): 1-2.
- Lucassen, Leo and Köbben, André J. F. (1992). *Het Partiele Gelijk: Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap, 1951-1991*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Penninx, Rinus (1992). *Wie betaalt en wie bepaalt? Onderzoeksbeleid van de overheid m.b.t. Minderheden en de invloed van onderzoek op beleid*. The Hague: Ministry of Home Affairs.
- Penninx, Rinus (2005). "Bridges between Research and Policy? The Case of Post-War Immigration and Integration Policies in the Netherlands". *International Journal on Multicultural Societies*, 7(1): 33-49.
- Scholten, Peter (2011). Framing Immigrant Integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective. Amsterdam: AUP/IMISCOE Research.
- Scholten, Peter and Penninx, Rinus (2009). "Research-Policy Dialogues on Migration and Integration in Europe". IMISCOE Policy Brief 15.
- Scholten, Peter; Entzinger, Han; Penninx, Rinus and Verbeek, Stijn (eds.) (2015). *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues*. Dordrecht: Springer.
- Winsemius, Pieter (1986). *Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement*. Alphen a/d Rijn: Samsom/Tjeenk Willink.
- Xiang Biao and Tan Shen (2005). "Does Migration Research Matter in China? A Review of its Relationship to Policy since the 1980s". *International Journal on Multicultural Societies*, 7(1): 33-49.

RECEPTION: March 31, 2014

REVIEW: August 26, 2014

APPROBANCE: April 24, 2015

ACKNOWLEDGEMENTS

This article has been written originally in Spanish and translated into English by the journal editors. We wish to offer a special thanks to the interviewed researchers, who granted us their time and shared their experiences and points of view with us. We also wish to thank the two anonymous reviewers for their extensive and useful comments.

