

44
ABRIL
2023

NO HAY POLÍTICAS SIN DATOS: base empírica para la acogida e integración de solicitantes de asilo y refugiados

Equipo NIEM de CIDOB: Blanca Garcés-Mascareñas, Francesco Pasetti, Olatz Ribera-Almendoz, Juan Ramón Jiménez, Berta Güell y Moussa Bourekba

Este CIDOB Briefing expone la necesidad de disponer de datos para poder evaluar los procesos y las políticas de acogida e integración de personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional. A partir de la experiencia del proyecto NIEM (National Integration Evaluation Mechanism, 2015-2022), este informe presenta lo que desde CIDOB entendemos son las tres técnicas fundamentales para generar datos: encuestas, entrevistas en profundidad y análisis sistemático de las políticas a partir de indicadores. Solo cruzando los datos resultantes, es posible partir de un enfoque participativo y de consulta con las comunidades destinatarias y analizar las políticas de forma sistemática y comparada para entender su funcionamiento e identificar posibles vías de mejora.

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



Esta publicación
ha recibido el
apoyo del proyecto
*National
Integration
Evaluation
Mechanism (NIEM)*



Proyecto cofinanciado
por el Programa Nacional
Polaco del Fondo de Asilo,
Migración e Integración

Introducción

La acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas es fundamental no sólo para garantizar sus derechos y unas condiciones de vida dignas y adecuadas sino también para favorecer la cohesión social de las sociedades de destino. Según Schiefer *et al.* (2017), la cohesión social se trabaja de forma gradual y se manifiesta en la calidad de la unión colectiva, con relaciones estrechas (de confianza, aceptando la diversidad y promoviendo la participación) y una fuerte orientación hacia el bien común (sentido de la responsabilidad, solidaridad y cumplimiento del orden social).

Las políticas de acogida e integración buscan facilitar este proceso: las de acogida, proporcionando las herramientas básicas para acceder en igualdad de derechos y oportunidades a la sociedad de llegada; las de integración, facilitando la inclusión y el reconocimiento a medio y largo término en los ámbitos jurídico-político, socio-económico y cultural. Son procesos que incluyen tanto a las personas recién llegadas como a la sociedad de acogida. Sin embargo, estos dos actores tienen una relación fundamentalmente desigual en términos de poder y recursos. Aunque las narrativas sobre inmigración pongan el énfasis en las

personas migradas, la sociedad de acogida (especialmente con su estructura institucional y reacción a los recién llegados) es mucho más decisiva (Garcés-Mascareñas y Penninx 2014).

La esencia de las políticas de acogida e integración es guiar y conducir estos procesos, que son eminentemente sociales. Sin embargo, las dificultades y limitaciones no son pocas. Primero, las políticas de acogida e integración se cruzan ineludiblemente con otras políticas (en el ámbito migratorio y de acceso a servicios sociales) que tienen el efecto contrario, es decir, la exclusión de ciertos colectivos (por extranjeros, residentes temporales o recién llegados). Segundo, estas políticas no siempre son capaces de revertir los efectos excluyentes (o incluyentes desde la precariedad y exclusión) de los mercados, especialmente en el ámbito laboral y de la vivienda. Tercero, en tanto que proceso social, el día a día de las personas refugiadas y migrantes viene marcado también por dinámicas de discriminación por origen (incluyendo también la cuestión de la lengua) o por motivos étnicos

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea o del Ministerio del Interior y Administración de Polonia. La responsabilidad exclusiva de las opiniones expresadas recae en la entidad editora.

o raciales. Cuarto y último, sin datos sobre estos procesos y el funcionamiento de las políticas de acogida e integración es imposible mejorar su capacidad de incidencia. No hay políticas sin datos y los datos, en este ámbito, son sorprendentemente limitados.

Este CIDOB Briefing describe la experiencia del proyecto NIEM (National Integration Evaluation Mechanism, 2015-2022) a la hora de generar datos para entender los procesos de acogida e integración de personas solicitantes de asilo y refugiadas y, desde ahí, repensar las políticas, tanto en su diseño como implementación e impacto. Para ello, se parte de una doble asunción. Primero, cualquier política debe pensarse con la participación de las comunidades destinatarias. En el ámbito del asilo, ACNUR (2008) hace años que promueve un enfoque participativo y de consulta, no sólo como forma de garantizar los derechos a la información y participación de las personas solicitantes de asilo y refugiadas sino también para promover unas políticas más cercanas a la realidad de los afectados y, por lo tanto, más eficientes. Segundo, las políticas deben analizarse de forma siste-

sonas beneficiarias de protección internacional en España' para ACNUR y que analizaba las condiciones de vida de las personas beneficiarias de protección internacional en España. En ambos casos, el objetivo final ha sido entender los factores que facilitan o dificultan los procesos de integración e inclusión desde la perspectiva de las personas afectadas.

Para la realización de los cuestionarios, se siguieron tres etapas. Primero, se revisó la literatura especializada para identificar las principales variables a tener en cuenta. Segundo, se partió de las principales encuestas tanto en el ámbito de las condiciones de vida y residenciales de la población como en el ámbito del refugio y la migración. La encuesta más destacable es la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y que está armonizada a escala europea con la EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), coordinada por Eurostat. Otras encuestas relevantes para la elaboración de los cuestionarios fueron: la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI, del INE); la Survey of New Refugees in the UK, realizada por el Ministerio del Inte-

La acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas es fundamental no sólo para garantizar sus derechos y unas condiciones de vida dignas y adecuadas, sino también para favorecer la cohesión social de las sociedades de destino.

mática y comparada, teniendo en cuenta los distintos ámbitos de actuación, la diferencia entre las leyes y políticas sobre el papel y su funcionamiento en la práctica y la singularidad de los regímenes de migración y asilo en función del contexto y, por lo tanto, en comparación con otras realidades locales, regionales y/o nacionales.

A continuación, presentamos lo que desde CIDOB entendemos son las tres técnicas fundamentales para generar datos de cara a una buena política de acogida e integración: encuestas, entrevistas en profundidad y análisis sistemático de las políticas a partir de indicadores.

1. Encuestas

Durante los 6 años del proyecto NIEM, CIDOB ha realizado dos encuestas. La primera fue la **Encuesta CASASIL** (2020), en el marco del proyecto '*Casa nostra, casa vostra? Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya*' para el programa Recercaixa y que analizaba la situación residencial de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Cataluña. Más recientemente y partiendo de la experiencia de la Encuesta CASASIL, la segunda fue la **Encuesta AIRE** (2022), en el marco del '*Estudio sobre la integración de per-*

rior británico; la NASS Accommodation Survey, en Irlanda del Norte; la Annual Survey of Refugees (ASR) en Estados Unidos; y la Settlement Outcomes of New Arrivals del gobierno de Australia. Tercero, el cuestionario se presentó y discutió con las principales administraciones y actores implicados en acogida y, antes de cerrarlo, se llevó a cabo una prueba piloto para comprobar su funcionamiento y revisar aquellas preguntas que no acabaran de funcionar.

En términos de la muestra, las dos encuestas se realizaron de forma muy distinta. La Encuesta CASASIL realizó el muestreo en dos etapas. En una primera etapa, se seleccionaron entidades sociales responsables del Sistema Nacional de Acogida e Integración, así como ONGs y equipamientos de servicios sociales que proporcionaran atención residencial a personas excluidas del sistema. En una segunda etapa, entre abril y septiembre de 2019, se realizaron los cuestionarios a través de las entidades y servicios seleccionados. Muy distinto fue el acceso a la muestra de la Encuesta AIRE. Realizada entre diciembre 2021 y febrero de 2022, en este caso se escogió un sistema de cuestionario online autoadministrado que permitió llegar a una población altamente dispersa en el territorio y, además, en tanto que beneficiarios de protección internacional fuera de los circuitos habituales de las personas solicitantes de asilo, de difícil acceso.

Aunque el muestreo aleatorio hubiera sido la opción más deseable, en la práctica resultó imposible por no disponer de un listado completo y fiable de todas las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional. En este sentido, no podemos afirmar que los resultados obtenidos en las dos encuestas sean representativos del conjunto de la población objeto de estudio. Mientras que en la Encuesta CASASIL es probable que se encuentren sobrerrepresentados los solicitantes de asilo en contacto con el sistema de acogida y los servicios sociales (y por tanto, los casos más vulnerables), en el caso de la encuesta AIRE es probable que las personas con menores niveles educativos y las que no tienen un dominio alto de alguna de las lenguas en las que estaba disponible el cuestionario (español, francés, inglés, árabe y ruso) hayan tenido mayores dificultades para participar. Para mitigar los sesgos de la muestra, en ambos casos se incorporó un coeficiente de ponderación para favorecer la proporcionalidad de la muestra respecto al global de la población objeto de análisis.

La realización de entrevistas en profundidad es necesaria para entender las trayectorias personales de integración, conocer la perspectiva de los propios sujetos sobre las políticas de integración, así como profundizar en el funcionamiento del sistema de acogida desde la perspectiva de aquellos que lo implementan.

La Encuesta CASASIL contó con un total de 301 personas encuestadas en las provincias de Barcelona y Girona, que es donde se concentran el 95% de las solicitudes de protección internacional en Cataluña. La población encuestada fue mayoritariamente masculina (con un 55,5% frente al 44,2% femenino) y la mediana de edad se situó en los 35. Por lo que respecta al país de origen, las personas encuestadas fueron principalmente de Venezuela (21,9% de los casos), Colombia (12%), Georgia (7,3%), Honduras (6,6%) y Ucrania (4,7%). Administrativamente, todas eran solicitantes de asilo, con un 80,7% todavía dentro del sistema de acogida. La Encuesta AIRE contó con 320 respuestas, aquí de nuevo con una mayor presencia de hombres (56,3% sobre 42,9%) y de las personas entre 25 y 34 años (47,6% de la muestra). En este caso, las nacionalidades fueron ligeramente distintas: más allá de Venezuela (31,9%) y Colombia (22,5%), participaron personas procedentes de Honduras (6,5%), Marruecos (5,6%), Mali (4,1%), Perú (3,5%) y Nicaragua (3%). Administrativamente, el 44,8% eran solicitantes de asilo y el resto tenían alguna forma de protección (23,6% con el estatuto de refugiado).

Los resultados de las dos encuestas han sido fundamentales a la hora de entender cuestiones tales como: 1) las características sociodemográficas de las personas encuesta-

das y su relación con las trayectorias migratorias, los procesos de asilo y el paso (o no) por el sistema de acogida; 2) el impacto de los procedimientos de asilo en el paso y salida del sistema de acogida; 3) la situación residencial de las personas solicitantes de asilo y refugiadas durante el paso por el sistema y después; 4) las principales barreras para acceder a la vivienda y el mercado de trabajo; 5) el acceso de facto a los servicios públicos, empezando por la sanidad y la educación; y 6) el impacto de las redes sociales en el acceso a la vivienda y el trabajo y, de forma más general, en los procesos de inclusión e integración (para más detalle, ver Ribera, Delclós y Garcés 2020; Gabrielli, Garcés y Ribera 2022; Ribera, Delclós y Garcés 2022).

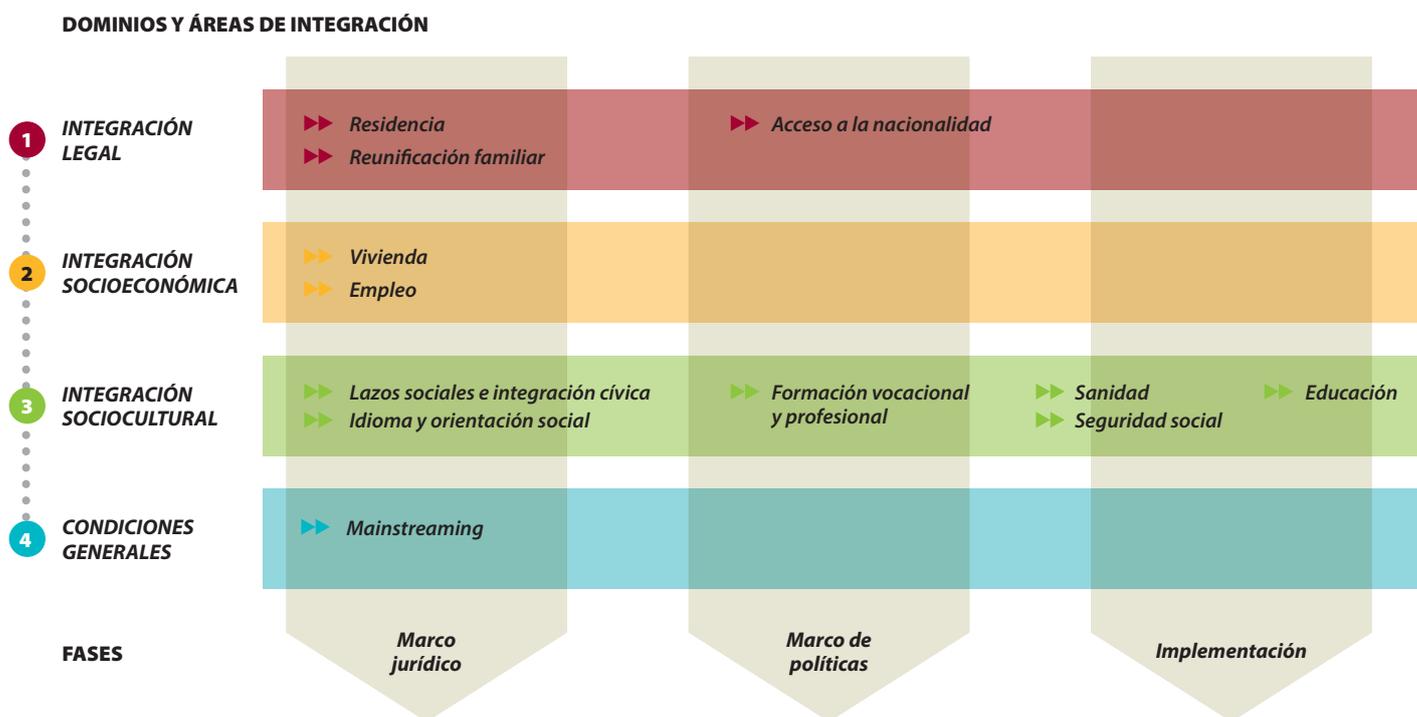
2. Entrevistas

La realización de entrevistas en profundidad con personas solicitantes de asilo y refugiadas así como representantes de las distintas administraciones implicadas (nacional, regional y local) y de las entidades sociales que forman

parte del sistema de acogida es también fundamental: no solo para contrastar las tendencias y dinámicas apuntadas en las encuestas sino como base necesaria para entender las trayectorias personales de integración, conocer la perspectiva de los propios sujetos sobre las políticas de integración y profundizar en el funcionamiento del sistema de acogida desde la perspectiva de aquellos que lo implementan.

En el marco del proyecto NIEM, CIDOB realizó un total de 211 entrevistas, de las cuales 109 fueron con personas solicitantes de asilo y refugiadas y 102 con representantes de los principales actores implicados. En cuanto a **las entrevistas con solicitantes de asilo y refugiados**, más de la mitad fueron personas que habían participado en una de las dos encuestas y que dieron su consentimiento para una entrevista posterior. Siguiendo los principales temas de la encuesta, se les preguntó por factores sociodemográficos, trayectoria migratoria, acceso a la protección internacional, integración socioeconómica en distintos ámbitos (con especial atención al empleo, vivienda, salud, educación) y relaciones sociales. El resto de las entrevistas se realizaron con grupos específicos, en concreto solicitantes de asilo que habían visto rechazada su solicitud y personas LGTBI (ver Pasetti, Güell y Jiménez 2022).

Figura 1. El enfoque analítico de los indicadores NIEM



La realización de estas entrevistas permitió poner de relieve cuestiones tales como: 1) la diversidad de percepciones (desde desconocimiento a desconfianza) respecto a los procedimientos de asilo; 2) los motivos por entrar o no en el sistema de acogida; 3) las valoraciones del sistema de acogida, con diferencias importantes en función del origen, la fase del sistema, la entidad de acogida y los grados de vulnerabilidad; 4) la percepción sobre los factores que dificultan o facilitan el acceso a la vivienda, el empleo y los servicios sociales; 5) el peso (diferenciado de nuevo por origen) de las redes sociales (de co-étnicos o no) a la hora de facilitar el acceso a recursos fundamentales y la participación en la comunidad; 6) los factores de vulnerabilidad y la percepción de los propios usuarios respecto a cómo son atendidos (o no) dentro del sistema de acogida; y 7) las trayectorias de integración y estrategias por parte de aquellas personas cuyas solicitudes de asilo se han visto rechazadas.

En cuanto a **las entrevistas con los principales actores implicados**, un factor a destacar fue que se realizaron de forma repetida en los 6 años de duración del proyecto. Esto fue fundamental para entender los cambios que ha experimentado el sistema de acogida a lo largo de este periodo. Además, la diversidad de actores entrevistados permitió entender el funcionamiento (siempre difícil) de la gobernanza multinivel, con un sistema de acogida en manos del Estado pero implementado esencialmente por parte de las entidades sociales y donde además los servicios sociales de las comunidades autónomas y especialmente municipios acaban amparando aquellos que quedan fuera del sistema (para más detalle, ver Garcés & Gebhardt 2020; Garcés y Moreno 2022). Además, las en-

trevistas con las entidades sociales fueron fundamentales para analizar el funcionamiento del sistema en la práctica. En concreto, permitieron entender cómo cada entidad y trabajador social entiende quiénes son (o deberían ser) los destinatarios, qué es la acogida, hasta dónde llegar, cómo adecuar los recursos (en estos años escasos en relación al aumento de las solicitudes de asilo) a las necesidades y cómo actuar, especialmente en un contexto marcado por un mercado de la vivienda saturado y con dinámicas claras de discriminación.

3. Análisis de políticas por indicadores

Los indicadores permiten una **evaluación empírica del sistema nacional de acogida de protección internacional** teniendo en cuenta el grado de desarrollo, los puntos fuertes y débiles y su capacidad para asegurar condiciones de acogida e integración en línea con los principales estándares en materia de igualdad e inclusión de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional. En este sentido, representan una herramienta analítica clave de cara a definir una hoja de ruta para la mejora de los procesos de acogida e integración.

El sistema de indicadores NIEM cuenta con **173 indicadores**, organizados en dos ejes analíticos principales. El primero apunta a las diferentes fases del proceso de puesta en marcha del sistema de acogida: 1) establecimiento del marco jurídico; 2) definición del marco de políticas; y 3) implementación. El segundo eje analítico se define a partir de los ámbitos principales en los cuales

se articula el proceso de integración (i. e., integración legal, integración socioeconómica e integración sociocultural) (Garcés-Mascareñas y Penninx, 2014² e identifica once áreas de políticas respecto a las cuales analizar el sistema de acogida: residencia, reunificación familiar, acceso a la nacionalidad, vivienda, empleo, formación profesional y vocacional, sanidad, seguridad social, educación, idioma e orientación social, lazos sociales e integración cívica. A estas once áreas se suma otra, denominada *mainstreaming*, que se refiere a algunas características generales del modelo de acogida y cubre transversalmente los tres dominios de la integración (véase figura 1).

El método de evaluación NIEM sigue el modelo MIPEX (Niessen and Huddleston, 2009) y utiliza un sistema de puntuación 0-100. El umbral máximo (100) para cada indicador ha sido definido en base a los principales estándares internacionales, tanto aquellos específicos en materia de asilo y refugio como aquellos más generales que integran los campos de la migración, la integración

copilación de información (incluyendo *desk research*, entrevistas en profundidad y grupos de discusión), y con diferentes fuentes de datos, tanto primarias como secundarias. Entre las primeras, para el caso de España, cabe destacar las entrevistas llevadas a cabo con los representantes de la administración pública, las autoridades locales, y los responsables de las entidades involucradas en el sistema de acogida, así como con las propias personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Entre las segundas, se han analizado leyes y disposiciones nacionales en materia de asilo e integración de inmigrantes, reglamentos y documentos oficiales de carácter normativo, informes y presupuestos oficiales. Una vez recolectada la información y cumplimentados todos los indicadores, el cuestionario ha pasado un proceso de doble revisión, interna dentro de CIDOB y por parte del Migration Policy Group de Bruselas, el coordinador científico del proyecto.

A lo largo del proyecto se han llevado a cabo tres rondas de evaluaciones (2017, 2019, 2021) en 14 estados miembros

Los indicadores NIEM permiten analizar la evolución del sistema de acogida e integración identificando las principales fortalezas y problemas estructurales.

y los derechos humanos. Dichos estándares establecen el marco de referencia respecto al cual son evaluados los diferentes aspectos del sistema de acogida. En pocas palabras, los indicadores NIEM evalúan hasta qué punto el sistema de acogida está a la altura de las principales normas europeas e internacionales en materia de igualdad e inclusión de la población solicitante y beneficiaria de protección internacional.² Los diferentes ejes analíticos establecen las directrices de agregación de los indicadores y, por ende, ofrecen la posibilidad de evaluar específicamente determinadas áreas y/o fases del ciclo de políticas. También permiten llevar a cabo evaluaciones más concretas relativas a una determinada intersección entre ejes. Por ejemplo, seleccionando los indicadores oportunos es posible valorar el estado del sistema de acogida en cuanto al marco legal en vigor (fase) para asegurar la integración en el mercado de trabajo (área). Además, el uso de un cuestionario normalizado asegura una evaluación válida y sólida de los resultados, permitiendo así la comparación entre países.

El cuestionario NIEM es rellenado por expertos/as nacionales en los campos de estudio sobre políticas de asilo, acogida e integración y migración. El proceso de recolección de datos cuenta con diferentes técnicas de re-

de la UE: Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, la República Checa, Rumanía y Suecia. Los indicadores NIEM permiten analizar la evolución del sistema de acogida e integración identificando las principales fortalezas y problemas estructurales. Además, arrojan luz sobre la brecha existente entre el marco jurídico y la concreción de las políticas en la práctica. El análisis por indicadores también permite evaluar los sistemas de acogida teniendo en cuenta los recursos, las formas de financiación, la gobernanza multinivel (vertical, entre distintos niveles administrativos, y horizontal, incluyendo los actores no estatales), las necesidades específicas de determinados colectivos y el uso de datos empíricos a la hora de evaluar y revisar las políticas.

Este último aspecto es fundamental, pues la escasez de mecanismos de seguimiento y evaluación (más allá del control presupuestario) dificulta la capacidad de valorar hasta qué punto las políticas alcanzan los objetivos preestablecidos. La falta de datos y de evidencias empíricas (tanto cuantitativas como cualitativas) sobre el estado del sistema, sus puntos fuertes y débiles, el grado de eficiencia de sus procesos y el impacto de las acciones llevadas a cabo dificultan la mejora del modelo de gobernanza y su ajuste a las necesidades de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

2. Las reglas de puntuación y el cuestionario completo de preguntas están disponibles en la página web del proyecto: www.forintegration.eu

Referencias bibliográficas

ACNUR (2008). *A Community-based Approach in UNHCR Operations*. ACNUR: Ginebra.

Garcés-Mascareñas, B., & Penninx, R. (2016). *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (p. 206). Springer Nature.

Garcés-Mascareñas, B., & Moreno-Amador, G. (2022). Multilevel policy-making of refugee reception policies in Spain. In *Coping with Migrants and Refugees* (pp. 68-89). Routledge.

Garcés-Mascareñas, B., & Gebhardt, D. (2020). Barcelona: Municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system. *Comparative Migration Studies*, 8, 1-15.

Gabrielli, L., Garcés-Mascareñas, B., & Ribera-Almandoz, O. (2022). Between discipline and neglect: the regulation of asylum accommodation in Spain. *Journal of Refugee Studies*, 35(1), 262-281.

Niessen, J.; & Huddleston, T. (2009). *Legal Frameworks for the Integration of Third-country Nationals*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Pasetti, F., Jiménez-García, J.R., Güell, B. (2022). Informe Nacional para España, NIEM 2022. Sobre el Sistema de Acogida e Integración para Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional, Barcelona: CIDOB.

Ribera-Almandoz, O., Delclós, C., & Garcés-Mascareñas, B. (2020). Casa nostra, casa vostra. *Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya*.

Ribera-Almandoz, O., Delclós, C., & Garcés-Mascareñas, B. (2022). 'Our home, your home?' The precarious housing pathways of asylum seekers in Catalonia. *Housing Studies*, 1-24.

Schiefer, D., & Van der Noll, J. (2017). The essentials of social cohesion: A literature review. *Social Indicators Research*, 132, 579-603.