

VISIBILIZAR, MEDIR Y EVALUAR LAS POLITICAS DE INTEGRACION DE INMIGRANTES. EL CASO DEL MIPEX¹

TO MAKE VISIBLE, MEASURE AND EVALUATE THE INTEGRATION POLICIES OF IMMIGRANTS. THE CASE OF MIPEX

Luca Sebastiani

CES - Universidade de Coimbra

lucasebastiani@ces.uc.pt

Resumen: En este artículo analizo las problematizaciones, racionalidades y lógicas de funcionamiento del MIPEX, un índice de evaluación de las políticas nacionales de integración de inmigrantes emergido en el contexto de las políticas “blandas” comunitarias. Desde un acercamiento cualitativo basado en mi investigación doctoral, me centro en el análisis de las prácticas de cálculo y las tecnologías de inscripción utilizadas por esta herramienta. Argumento que: 1) aun presentándose como una herramienta racional, técnica y científica, este índice construye sus procedimientos a partir de definiciones específicas y políticamente situadas de la integración; 2) su lógica de funcionamiento aspira a producir efectos gubernamentales, tratando de alinear las políticas de los estados de la UE con los objetivos políticos comunitarios; 3) este proceso legitima actores y saberes específicos –cuantitativos, cuasi-experimentales y “neopositivistas”– mientras que deslegitima otros. Concluyo afirmando que el MIPEX puede ser considerado un ejemplo paradigmático de las prácticas de cálculo impulsadas por el actual gobierno a través de los números.

Palabras clave: Integración de inmigrantes, indicadores, evaluaciones comparativas, auditoría, gestión pública, Unión Europea.

Abstract: *In this paper I analyse the problematisations, rationales and logic behind the functioning of MIPEX, an index for the assessment of national immigrant integration policies elaborated in the context of EU “soft policies”. From a qualitative perspective and drawing on my doctoral research, I focus on the calculation practices and inscription technologies used by this tool. I argue that: 1) even though MIPEX presents itself as a rational, technical and scientific tool, its data-building procedures stem from a specific and political notion of integration; 2) its operating logic aims to produce governmental effects, attempting to align EU member states’ policies with EU objectives; and 3) in this process, certain actors and knowledges are legitimized—mostly quantitative, quasi-experimental and “neopositivistic” ones—while others are delegitimized. I conclude that MIPEX can be considered a paradigmatic example of current practices of “governing by numbers”.*

Keywords: *Immigrant integration, indicators, benchmarking, audit culture, public management, European Union.*

1 Este artículo se basa en el trabajo de campo de mi tesis doctoral, defendida en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Granada (2014), dirigida por Aurora Álvarez Veinquer y Francisco Javier García Castaño y financiada por una beca/contrato FPU del Plan Propio de Investigación (programa 6A).

1. Introducción: enfocando la cuestión

En el marco de las políticas públicas neoliberales, determinadas prácticas de evaluación basadas en indicadores, gráficas, tablas, saberes estadísticos y otras formas de “gobierno a través de los números” han venido asumiendo una creciente relevancia (Shore y Wright, 2015). Es el caso de la “gobernanza multinivel” de la Unión Europea (UE), que se implementa mediante el “Método abierto de coordinación” y otras formas de “políticas blandas”, en aquellos ámbitos donde no opera el método comunitario basado en directivas y reglamentos. En este artículo, analizaré este tipo de prácticas en el contexto del “Marco europeo para la integración de nacionales de terceros países”² (de ahora en adelante: Marco europeo), un espacio político que ha ido configurándose en las últimas dos décadas a través del intercambio de información y buenas prácticas entre instituciones comunitarias, nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales de la “sociedad civil” y exponentes del “saber experto”. La estructura será la siguiente: primero enmarcaré la emergencia del gobierno a través de los números desde la perspectiva de los “estudios sobre gubernamentalidad” y la “antropología de las políticas públicas”; posteriormente, aportaré algunas consideraciones metodológicas; a continuación, reseñaré los principales instrumentos del Marco europeo, prestando atención al debate sobre los indicadores para evaluar las políticas de integración. En el apartado empírico me centraré en un caso específico: el MIPEX, desentrañando su lógica de funcionamiento y discutiendo sus racionalidades. Finalmente, recapitularé las principales conclusiones.

2. Cultura de la auditoría, nueva gestión pública y gobierno a través de los números

Desde la “antropología de las políticas públicas” (Shore y Wright, 1997) se nos propone acercarnos a las políticas no desde un enfoque prescriptivo –juzgando su mayor o menor ajuste a la “realidad”–, sino prestando atención a cómo sus distintas problematizaciones posibilitan (o imposibilitan) ciertos horizontes de sentido, ciertos “regímenes de verdad” y relaciones de saber/poder (Foucault, 1985). Si bien las políticas contemporáneas suelen ser presentadas como medidas racionales, científicas y basadas en diagnósticos altamente técnicos de situaciones concretas, en sus formulaciones no dejan de sugerir soluciones implícitas, así como (re)producen (y son condicionadas por) saberes, poderes y haceres específicos (Shore, 2010). Al mismo tiempo, su producción de sentido es constantemente disputada y resignificada por actores situados (Però, 2011). En definitiva, es importante descodificar los discursos políticos conceptualizándolos como “textos culturales” (Shore y Wright, 1997).

En lo que respecta a la aportación de los “estudios sobre gubernamentalidad”³, es preciso comenzar con la noción de “gobierno”, que remite a la “conducción de la conducta” de uno mismo y de los demás, abarcando prácticas que exceden una delimitación a las instituciones formales: así pues, es posible hablar de gobierno de un barco, del alma o de la familia (Foucault, 1991). La actividad gubernamental, lejos de reducirse al dominio, se basa principalmente en la libertad, pues “gobernar implica reconocer la

2 Con esta expresión las instituciones de la UE denominan a las personas inmigrantes no comunitarias.

3 Se trata de un conjunto variado de estudios llevados a cabo por investigadores de distintas procedencias disciplinarias y geográficas, influidos por la elaboración del último Foucault (véanse Burchell, Gordon y Miller, 1991; Rose, 1999; Dean, 2010).

capacidad de acción y ajustarse a ella” (Rose, 1999: 4). Se trata por tanto de orientar, dirigir y guiar antes que mandar (Foucault, 1991). Además, el gobierno no sería posible sin la “traducción”, esto es, un proceso de alineación entre objetivos, proyectos y deseos de organizaciones, grupos e individuos; no es por tanto una práctica vertical “de arriba abajo”, sino que entreteteje constantemente relaciones entre múltiples localizaciones (Rose y Miller, 1992: 15). En otras palabras, es una actividad que se realiza “a la distancia”, poniendo en comunicación espacios y contextos diversos mediante problematizaciones y saberes comunes (Rose, 1999: 48-50). Finalmente, el gobierno se da sobre espacios, sean estos físicos, virtuales o conceptuales: “para gobernar, es necesario hacer visible el espacio sobre el cual el gobierno es ejercido” (Rose, 1999: 34). Desde este punto de vista, las distintas prácticas gubernamentales permiten producir como existentes, visibilizar y medir determinadas entidades que son convertidas en “realidad”, ya se trate de la “población”, la “economía nacional” o la “pobreza” (Rose, 1999: 212). De ahí la relevancia de las “tecnologías de inscripción”, un concepto latouriano redefinido por Walters como “las prácticas materiales que hacen visibles, trasladables y calculables eventos y procesos distantes a través de documentos, *ranking*, formularios, informes, signos y gráficos” (Walters, 2002: 84).

Definamos rápidamente otros tres conceptos, puesto que serán rescatados en la discusión posterior:

- “Gubernamentalidad(es)”, en la acepción relevante para este texto, apunta al “cómo del gobierno” (De Marinis, 1999), al “conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta forma de poder” (Foucault, 1991: 102).
- “Racionalidad(es) política(s)” indica las maneras en que son conceptualizados el ejercicio del poder, su objeto de intervención, los alcances y límites de la actividad política, su reparto entre diferentes autoridades (Rose y Miller, 1992: 3).
- Las “tecnologías de gobierno” incluyen una multiplicidad de saberes, dispositivos, prácticas de cálculo, estilos de evaluación, lenguajes, procedimientos técnicos, etc., que están orientados a la resolución de problemas concretos y se encuentran “atravesados por las aspiraciones de alcanzar ciertos resultados en términos de conducta de los gobernados” (Rose, 1999: 2).

El aparato conceptual elaborado resulta adecuado para el análisis de las actuales políticas neoliberales, y en particular para todos aquellos procesos influidos por la “nueva gestión pública” y por la “cultura de la auditoría”. Estas dos expresiones remiten a un estilo organizacional específico, originado en el mundo de los negocios durante los setenta y extendido a las administraciones públicas dos décadas después. Desde su racionalidad mercantil, este enfoque aboga por difundir las lógicas de competición, rentabilidad y eficacia entre y dentro de las instituciones, otorgando centralidad a conceptos como “rendimiento”, “transparencia” y “responsabilidad” (Rose, 1999). Conforme este paradigma iba estableciéndose, organizaciones públicas y privadas empezaron a estar sujetas a auditorías, evaluaciones comparativas, índices e indicadores de todo tipo (Dean, 2010: 198). Un ejemplo de ello, en el contexto que más de cerca nos afecta, es la “gobernanza multinivel”, una noción emergida a finales de los noventa y orientada, en las palabras de sus promotores, a impulsar procesos políticos más “transparentes”, “abiertos” y “horizontales”. En el contexto de las instituciones comunitarias, este objetivo es perseguido mediante la promoción de políticas blandas —esto es, mecanismos de armonización de las legislaciones nacionales basados en el acercamiento voluntario de las políticas por parte de los estados—. Un ejemplo de ello es el “Método abierto de coordinación” (MAC),

un procedimiento originariamente establecido para alcanzar los objetivos comunitarios en materia de políticas sociales y posteriormente extendido a otros ámbitos como empleo, pensiones y salud (Carrera, 2008: 25-26). En la lógica del MAC, los progresos de los estados deben ser visibilizados y evaluados a través del recurso a cronogramas, informes, indicadores, revisiones por pares, etc., dando lugar a una dinámica virtuosa que permita alinear sus políticas con el alcance de los objetivos comunitarios, bajo la supervisión constante de la Comisión Europea (Walters y Haahr, 2005: 114-115; Carrera, 2008: 25-26).

Afirma Shore que la noción de gobernanza –con los demás conceptos asociados– es más bien “un término ideológico que redefine amplias áreas de políticas públicas como asuntos esencialmente ‘técnicos’ u ‘organizacionales’, abordables desde el saber experto científico y técnico antes que mediante el debate público” (Shore, 2011: 289); razón por la cual considera más oportuno el término de gubernamentalidad. En efecto, las distintas herramientas reseñadas, a pesar de presentarse como instrumentos neutrales para la evaluación de las políticas públicas, parecen más bien operar como tecnologías de gobierno, siendo su función la de encauzar la agencia de los actores evaluados dentro del alcance de los objetivos políticos considerados deseables. Es más: la centralidad que actualmente revisten las prácticas de cálculo para este tipo de gubernamentalidad⁴, ha llevado Shore y Wright a resaltar la emergencia de un “gobierno a través de los números” (2015). La eficacia de las prácticas de cálculo asociadas a este tipo de gobierno reside en el alto nivel de simplificación y descontextualización que estas generan (Shore y Wright, 2015: 27), en su capacidad para “reducir procedimientos complejos a indicadores numéricos simples y *ranking* con el objetivo de la gestión y el control” (2015: 22) y en su efectividad a la hora de transformar realidades cambiantes y dinámicas en categorías “fijas” (Merry, 2011: S93). Así pues, al oscurecer “el complejo trabajo técnico que es requerido para producir objetividad” (Rose, 1999: 208), dichas prácticas “permiten producir decisiones como ‘desinteresadas’” (Rose, 1999: 199) y posibilitan “una transición de la ambigüedad a la certeza” (Merry, 2011: S88). De todo esto desciende la relevancia de analizar cómo indicadores, índices, ranking y otros tipos de procedimientos son nombrados y creados, quién(es) los impulsa(n) y utiliza(n), quién(es) decide(n) lo que representan (Merry, 2011: S84). Al centrarme en el MIPEX –un índice específico para la evaluación de las políticas de integración de inmigrantes–⁵, me propongo aportar un mayor conocimiento sobre la construcción de la realidad social a través de los números.

3. Sobre la metodología utilizada

El presente texto constituye un acercamiento cualitativo basado en el trabajo de campo de mi tesis doctoral, que ha consistido en las siguientes técnicas:

- 37 entrevistas semidirigidas hechas sobre todo en Bruselas, en distintos momentos entre 2011 y 2012, a los principales actores del Marco europeo (funcionarios

4 Aunque los números siempre han constituido un elemento crucial para el gobierno moderno (Rose, 1999: 197-198), actualmente no estamos ante la mera multiplicación o el perfeccionamiento de las técnicas de cálculo, sino su proliferación “por encima”, “por debajo” y “a través” del nivel estatal (véase Shore y Wright, 2015: 22).

5 Soy consciente del sesgo etnocéntrico implícito en la noción de “inmigrante”, que mira a un hecho de movilidad humana desde la perspectiva única del país “receptor”. Al tener que confrontarme con el lenguaje hegemónico en la UE, no podré escaquearme del recurso a dicho término, aunque trataré de evitarlo allá donde pueda, utilizando expresiones más apropiadas como “migrantes” o “personas migrantes”.

de la UE, representantes estatales, organizaciones internacionales, ONG, fundaciones, *think tank*).

- Observaciones de conferencias, debates, congresos y otros tipos de encuentros sobre las políticas de integración, en Bruselas y en otras localizaciones, en el mismo período.
- La lectura de fuentes escritas variadas (primarias y secundarias): comunicaciones de la Comisión Europea, decisiones del Consejo, declaraciones institucionales, otros tipos de documentos políticos, folletos, informes, libros, manuales, recortes de periódicos, plataformas web, etc⁶.

La selección de los materiales para el análisis de contenidos se ha hecho en función de su relevancia estructural, desde el punto de vista de los significados expresados. Si bien la investigación doctoral aborda el conjunto de los instrumentos del Marco europeo, para este artículo me he centrado en los materiales más directamente relacionados con las temáticas del gobierno a través de los números. Finalmente, la delimitación temporal se coloca entre 1999 –año considerado como el “comienzo” del debate comunitario sobre la integración de inmigrantes– y 2012 –correspondiendo con la última estancia en el campo–⁷.

4. El debate sobre los indicadores europeos de la integración

Con el objetivo de contextualizar los materiales empíricos analizados en este texto, proporcionaré algunas informaciones de carácter general sobre el Marco europeo, su emergencia y los principales instrumentos desplegados para su implementación. No pudiendo realizar en este espacio una reseña exhaustiva, me centraré en aquellos dispositivos más directamente relacionados con el gobierno a través de los números, con particular atención al debate sobre los “indicadores europeos⁸ de la integración” –cuya relevancia será manifiesta en la cantidad de documentos abordados–.

Para empezar, la UE no tiene competencias formales sobre las políticas de integración de inmigrantes: como establece el art. 79.4 del Tratado de Lisboa, las instituciones comunitarias solo pueden establecer medidas en apoyo a las políticas nacionales y se excluye expresamente su armonización⁹. No obstante, en las últimas dos décadas se ha venido desarrollando un “cuasi-método abierto de coordinación” (Carrera, 2008: 27) que ha establecido algunas condiciones para una convergencia de facto de las políticas nacionales de integración (Pascouau, 2014: 195), cuando menos en cierta medida. Se trata del “Marco europeo para la integración de nacionales de terceros países”, basado en políticas blandas e integrado por actores de distintos tipos y niveles (representantes de instituciones comunitarias, estatales, locales, organizaciones no gubernamentales, *think tank*, fundaciones y expertos, etc.). Veamos algunos de sus hitos, prestando particular atención al debate sobre indicadores:

6 Todas las traducciones al castellano de entrevistas y documentos en otros idiomas son mías.

7 Por tanto, no abordaré las transformaciones experimentadas por algunos instrumentos ni los debates posteriores a esa fecha, con la única excepción del informe MIPEX 2015 y de algunas incursiones en la web actual (<http://www.mipex.eu>).

8 La Comisión Europea ha cofinanciado varios proyectos para la evaluación de las políticas de integración (Niessen y Huddleston, 2010: 19) y en distintos niveles, aunque aquí no tomaré en consideración los indicadores estatales y locales.

9 Si, como observa Gil (2006), las políticas de integración interrogan a los cimientos de la identidad nacional y a los fundamentos del “pensamiento de Estado” (Sayad, 2002), se “entiende” la relucencia de los estados a ceder cuotas de soberanía en este campo mucho más que en otros.

- Las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) abogan por el “trato justo de los nacionales de terceros países” y resaltan la necesidad de “una política de integración más decidida”, encaminada a conceder a los nacionales de terceros países “derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión” (Consejo Europeo, 1999: s.p.).
- En el marco definido por Tampere, en 2000 son aprobadas la “Directiva sobre la Igualdad Racial” (2000/43/CE) y la “Directiva sobre la Igualdad en el Empleo” (2000/78/CE).
- En 2002 se establecen los Puntos de Contacto Nacionales sobre Integración (PCNI), enlaces estatales encargados de desarrollar una “cooperación técnica” y “fijar unos objetivos comunes” con sus pares y con la Comisión Europea (Niesen y Huddleston, 2010: 17). En este mismo año es lanzado el programa INTI - “Acciones preparatorias para la integración de nacionales de terceros Países” (2003/2006), que establece un presupuesto comunitario para cofinanciar proyectos de integración de inmigrantes. Se plantea cinco objetivos, entre los que figuran la promoción y evaluación de buenas prácticas (Comisión Europea, 2008: 39).
- En 2004 el Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) establece once “Principios Básicos Comunes” (PBC) para vertebrar las políticas de integración, que es definida como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes no comunitarios y residentes de los estados miembros”. El PBC n. 11 aboga por el desarrollo de “objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación” de las políticas (Consejo de la UE, 2004: 24), afirmando que “aunque se trata más de un proceso que de un resultado, la integración puede medirse” (Consejo de la UE, 2004: 24). También se realiza la primera “Conferencia ministerial sobre integración” en Gröningen, donde gobiernos nacionales e instituciones comunitarias debaten sobre distintos aspectos de este tema. En ese mismo año, la Comisión difunde el primer “Informe anual sobre inmigración e integración”, basado en informaciones y estadísticas nacionales procedentes de los PCNI, y publica junto al *think tank* anglo-holandés “Migration Policy Group” (MPG)¹⁰ el “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” (dos posteriores ediciones serán publicadas en 2007 y 2010). La primera edición del Manual dedica un capítulo entero a la evaluación de las políticas públicas y a los indicadores.
- En 2005 la Comisión Europea publica la comunicación “Programa Común para la Integración” (COM(2005) 389 final), que concreta en orientaciones más específicas los PBC y reitera el compromiso en favor del desarrollo de “instrumentos estadísticos e indicadores comunes” (Carrera, 2008: 18). En ese mismo año, el ya citado MPG junto con “British Council” y “Foreign Policy Centre” publica el *European Civic and Inclusion Index*, un índice para la evaluación de las políticas estatales financiado con fondos privados –básicamente fundaciones británicas– que en los años sucesivos pasaría a llamarse *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), y cuyas posteriores versiones lograrían una difusión e impacto relevantes. No obstante, no llegará a convertirse en el instrumento “oficial” de la UE para evaluar las políticas de integración, por razones que serán debatidas posteriormente.
- En 2007 se establece el Fondo Europeo para la Integración, que releva el anterior programa INTI y adopta un presupuesto de 825 millones de euros para los seis años siguientes. Entre las cuatro prioridades del programa de trabajo anual

10 www.migpolgroup.com

de 2008 figura, en la primera posición, “promover el desarrollo de indicadores comunes e índices para valorar los resultados de las políticas de integración” (European Fund for the Integration of Third Country Nationals, 2008: 4). También sale a luz el “Tercer informe anual sobre inmigración e integración”, que invita a “promover más el desarrollo de indicadores e índices comunes” (COM(2007)512 final: 11); en la misma dirección van las Conclusiones del Consejo JAI del 12-13 de junio de 2007. Finalmente, en este año el MPG y el British Council publican la segunda edición de su índice, que como se ha observado a partir de ahora pasará a llamarse *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX)¹¹ y estará financiado por la Comisión Europea, en el marco del programa INTI. Este instrumento es definido por sus autores como “una herramienta de evaluación comparativa para valorar los rendimientos” (Niessen et al., 2007: X).

- A finales de 2009, el “Programa de Estocolmo” adoptado por el Consejo invita a la Comisión a apoyar los esfuerzos de los estados miembros para desarrollar “indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo, empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo” (Consejo europeo, 2010: 30): este documento representa una aceleración del debate “oficial” e institucional sobre los indicadores, en cuyo contexto se celebran, en este mismo año, encuentros de expertos en Berlín y en Malmö.
- En 2010 tiene lugar la “Cuarta conferencia ministerial sobre integración” en Zaragoza –la segunda había sido celebrada en Potsdam (2007) y la tercera en Vichy (2008)–. Recogiendo el fruto de los anteriores debates y las invitaciones del Consejo, esta conferencia propone un modelo de indicadores “europeos” sobre la integración, identificando cuatro áreas en las que desarrollarlos (empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa) y dando mandato a EUROSTAT para que efectúe un estudio piloto (Presidencia española de la UE, 2010: 11). En el anexo de la declaración final de Zaragoza los indicadores son definidos como “un número limitado de elementos cuantitativos simples que indican tendencias significativas en ámbitos cruciales de la política de integración” (Presidencia española de la UE, 2010: 12).
- En 2011 EUROSTAT publica el estudio piloto, cuyo título es “Indicadores de la Integración de Inmigrantes”, basado en datos demográficos y estadísticos. En este mismo año, sale a luz la Comunicación de la Comisión “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” (COM(2011) 455 final), una especie de actualización del anterior programa de 2005 que también hace referencia a los indicadores originados en Zaragoza. Finalmente, en este año se publica la tercera versión del MIPEX, de nuevo liderada por el Migration Policy Group y el British Council y cofinanciada por la Comisión Europea, en el marco del Fondo Europeo para la Integración y del proyecto “Outcomes for Policy Change Common European Monitoring”¹². Para dar una idea del tamaño que este proyecto ha llegado

11 La nueva formulación “Migrant Integration Policy Index”, haciendo referencia expresamente a la noción de integración, apunta a la homogeneización de los lenguajes y los conceptos determinados por la emergencia del Marco europeo y de sus instrumentos –no por último, por las subvenciones concedidas por la Comisión con el objetivo de implementar los Principios Básicos Comunes–.

12 La edición de 2015, en cambio, será liderada por el MPG y CIDOB Barcelona y el proyecto, de nuevo cofinanciado por el Fondo Europeo para la Integración, se llamará “Integration Policies: Who Benefits?”

a tener, en esta edición las entidades promotoras son acompañadas por cuatro socios transnacionales y 37 de nivel estatal –universidades, institutos de investigación, think tank, fundaciones, ONG, organismos para la igualdad, etc.–¹³.

5. “Convertir las políticas en números”: el MIPEX

El MIPEX no solamente es un ejemplo muy esclarecedor de las lógicas de funcionamiento del gobierno a través de los números, sino que además constituye un instrumento relevante, aunque no oficial, dentro de la propia arquitectura del Marco europeo; en efecto, en los últimos años este índice ha acabado sustituyendo de *facto* “los informes anuales de la Comisión, logrando una extraordinaria repercusión a nivel internacional” (García Juan, 2014: 86) y convirtiéndose en “la herramienta con indicadores de integración más completa y fiable, y cuya utilidad práctica es la más extendida y valorada en toda la Unión Europea” (García Juan, 2014: 266). Profundicemos por tanto en su análisis.

5.1. Los procedimientos de construcción de los datos

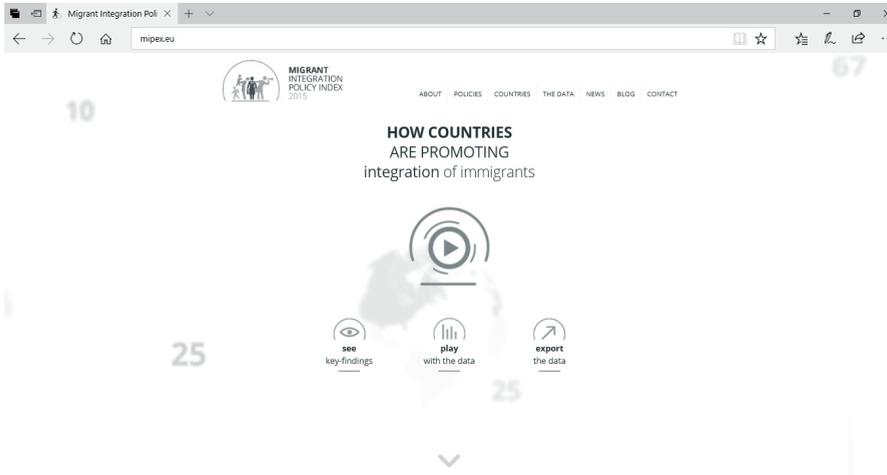
En consonancia con las observaciones generales hechas en el apartado teórico, el MIPEX opera una descontextualización y una despolitización de la integración para proponer, en cambio, una transición a la certeza mediante sus prácticas de cálculo. Los procedimientos de construcción de los datos pretenden generar un entendimiento “objetivista” y “tecnicista” tanto del conocimiento científico, como de las políticas de integración y de la relación entre ambas cosas. No de casualidad, la falta de datos científicos sobre las políticas de integración es utilizada constantemente como argumento para fundamentar la relevancia del instrumento: a este respecto, en distintos fragmentos se afirma la “necesidad cada vez mayor de una información objetiva” (Geddes et al., 2005: V) y de “llenar un vacío de conocimiento” (Geddes et al., 2005: IX), puesto que “pocos países basan los cambios en las políticas de integración en hechos objetivos” (Huddleston et al., 2011: 10). De ahí la utilidad del MIPEX, que ofrece una plataforma “donde los mitos son desafiados por los hechos” (Niessen et al., 2007: VI) y “contribuirá con ‘datos sólidos’ a un debate público que demasiadas veces ha sido marcado por imprecisiones, miedo y malentendidos”, aportando “objetividad inteligente” e impulsando “un pensamiento fresco y razonado” (Geddes et al., 2005: 1). Se trata por tanto de proporcionar datos duros, analizados desde un enfoque racional y lejos de sensacionalismos y emociones: “Nosotros damos los hechos. Vosotros llegáis a vuestras conclusiones” (Geddes et al., 2005: I).

En esta problematización, el conocimiento científico y la formulación de políticas públicas aparecen como dos momentos claramente diferenciados el uno del otro: primero vendrían los datos, y solo posteriormente, y a partir de estos últimos, se tomarían las decisiones políticas, como si la forma de construir y presentar los primeros no influyera en el enmarcado de las segundas y viceversa. En cambio, la fiabilidad del instrumento es argumentada así: “Diversamente de los índices basados en opiniones de expertos, MIPEX se basa en [el análisis de] leyes, políticas e investigaciones” (Huddleston et al., 2011: 7): el procedimiento de construcción de los datos parecería situarse en un punto neutro a-reflexivo, equidistante de cualquier valoración subjetiva, y en donde las opiniones personales de los evaluadores no tendrían influencia sobre los procedimientos. Es más: el MIPEX afirma proporcionar

13 Aunque cabe puntualizar que la construcción de un partenariado transnacional constituye un requerimiento explícito previsto por las convocatorias de fondos europeos.

una “categorización sistemática”, puesto que “su marco de evaluación convierte las políticas en números¹⁴ utilizando expertos nacionales para informar sobre la situación de las leyes y las políticas” (Huddleston et al., 2011: 9).

Ilustración 1



Ejemplo gráfico de “conversión de las políticas en números” (nota al pie n. 14). Primera fase de la imagen animada de la web de MIPEX (www.mipex.eu): un globo rodeado de números.

Fuente: Huddleston et al. (2015). Se agradece a los autores.

Ilustración 2

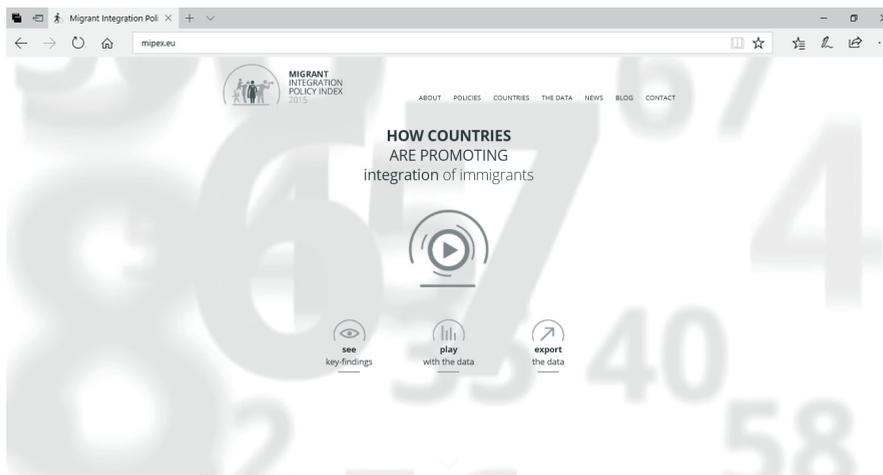


Ejemplo gráfico de “conversión de las políticas en números” (nota al pie n. 14).

Segunda fase de la imagen animada de la web de MIPEX (www.mipex.eu): personas migrantes de distintas condiciones. Fuente: Huddleston et al. (2015). Se agradece a los autores.

14 Un ejemplo gráfico muy llamativo de esta “conversión” es la imagen animada que aparece en su página web: en un primer momento, se observa un globo terrestre rotando, evidenciándose sobre él y en distintos colores los países sometidos a evaluación, rodeado por números flotando; posteriormente, aparecen perfiles estilizados de varios tipos que representan a las personas migrantes; finalmente, irrumpe lo que podría llamarse una “cascada de números” en continuo movimiento, como si las anteriores representaciones se subsumieran dentro de ella (véanse ilustraciones 1, 2 y 3).

Ilustración 3



Ejemplo gráfico de “conversión de las políticas en números” (nota al pie n. 14). Tercera fase de la imagen animada de la web de MIPEX (www.mipex.eu): “cascada de números”.

Fuente: Huddleston et al. (2015). Se agradece a los autores.

Obviamente, el procedimiento concreto de construcción de los datos dista mucho de ser “objetivo” y “neutral”. La arquitectura metodológica del conjunto, elaborada por las entidades promotoras y con la contribución relevante del MPG, se ha mantenido constante en las distintas ediciones (salvo cambios menores). El “marco normativo común” (Geddes et al., 2005: X), tal como es definido por los autores, se basa en cinco áreas consideradas centrales para la integración: “inclusión en el mercado laboral”, “reagrupación familiar”, “residencia permanente”, “naturalización” y “anti-discriminación”. A estas últimas, la segunda edición añade “participación política”, la tercera “educación” y la cuarta “salud”. Dentro de cada área son definidos indicadores específicos, para un total de casi cien en la primera edición y llegando hasta los 167 de la cuarta. A cada una de las áreas son aplicadas cuatro dimensiones de evaluación, cuyo objetivo es valorar la intensidad de los derechos garantizados a las personas migrantes por parte de los estados; por ejemplo, en el área de participación política el MIPEX II incluía estas dimensiones: “derechos electorales”, “libertades políticas”, “organismos de consulta” y “políticas de implementación”, y cada cual daba lugar a sus propios indicadores. A estas alturas, se asigna una puntuación en todos y cada uno de los indicadores para cada estado evaluado¹⁵, que puede ser equivalente a 3 (“favorable”), 2 (“menos favorable”) o 1 (“lo menos favorable”). Aclaremos el procedimiento con un ejemplo: en el área de la anti-discriminación, uno de los indicadores utilizados se encarga de abordar el alcance de la protección garantizada y otorga tres puntos a las políticas que protegen de las discriminaciones basadas tanto en el “origen étnico/racial” como en la “religión/credo” y en la “nacionalidad”, dos puntos a las que solo protegen de discriminaciones basadas en dos de los tres ítems, y un punto a aquellas basadas en solamente uno de ellos (Geddes et al., 2005: 173). La referencia para otorgar la máxima puntuación es por tanto asignada a las “mejores prácticas”, identificadas con “los más altos estándares europeos” y tomando como referencia las convenciones del Consejo de Europa, las directivas comunitarias

¹⁵ La cantidad de países sometidos a evaluación ha pasado de los 15 estados entonces miembros de la UE de la primera edición a los 38 del MIPEX 2015 –los 28 miembros de la UE a la sazón más 10 países no comunitarios, con el objetivo de permitir comparaciones más amplias–.

o “recomendaciones políticas europeas a amplia escala” (Niessen et al, 2007: X). Si en el ámbito de un determinado indicador no existen políticas públicas, se asigna por defecto una puntuación de 1, y a partir de la segunda edición, en el caso de medidas consideradas “versiones reformuladas de las disposiciones más restrictivas de las directivas de la CE” (Niessen et al, 2007: 5), se otorga una puntuación de 1 o 2. A partir de estos resultados, se calculan los valores promedios para cada país, ya sea en cada área, en cada dimensión de un área o sobre el total de los indicadores. Los resultados de las evaluaciones son presentados de dos distintas maneras:

- Como “puntuación”, en una escala de 1 a 3, con el objetivo de ilustrar en qué medida las políticas de un país son favorables o no a los migrantes. Los valores medios son aproximados a dos cifras decimales, de lo cual desciende la siguiente clasificación: se considera “desfavorable” un resultado entre 1 y 1.25, “modestamente favorable” entre 1.25 y 1.75, “menos favorable” entre 1.75 y 2.25, “modestamente favorable” entre 2.25 y 2.75 y “favorable” entre 2.75 y 3.
- Como “índice”: se calcula la media europea y se le otorga un valor de referencia igual a 100. Posteriormente, se calculan comparativamente los valores alcanzados por otros países, para ver si se sitúan por encima o por debajo de la media europea (y en qué medida) y para elaborar una clasificación general.

Si el marco general de evaluación ha sido elaborado por las entidades promotoras, la evaluación concreta de cada indicador, para cada país, les corresponde a “expertos independientes”, definidos como “científicos bien conocidos y profesionales con experiencia sobre migración y leyes anti-discriminación” (Geddes et al., 2005: 22) que han sido consultados y han debatido con los autores del marco normativo. Más concretamente, el MIPeX I ha consultado un experto nacional sobre anti-discriminación y otro experto en las restantes áreas políticas para cada país, mientras que a partir de la segunda edición todas las áreas temáticas han sido sometidas a dos rondas de evaluación por pares, siendo el MPG quien moderaba las sesiones de deliberación final en el caso de discrepancias entre los expertos (Niessen et al., 2007: 5). Los expertos también han proporcionado informaciones sobre el contexto político y han participado en varios seminarios, así su número ha ido creciendo a lo largo de las ediciones.

Esta breve reseña ilustra la cantidad de operaciones requeridas para convertir las políticas en números y garantizar así una transición a la certeza: primero ha sido necesaria una operación previa de delimitación, homogeneización y operacionalización de la realidad social objeto de análisis, manifiesta en la definición de las áreas consideradas relevantes –así como en su problematización en unos términos antes que en otros–, en el contenido asignado a los “altos estándares” de referencia y en la definición de los indicadores. La posterior asignación de las puntuaciones se ha llevado a cabo a partir de este molde necesariamente preconfeccionado, al que los expertos nacionales han aportado una ulterior interpretación, que ha desembocado finalmente en unos valores numéricos. Es cierto entonces que las definiciones utilizadas “reflejan objetivos, supuestos y preocupaciones específicos” (Penninx et al., 2008: 8). Por otra parte, los promotores del índice son conscientes de las dificultades inherentes al procedimiento de evaluación. Por ejemplo, recuerdan que la noción de “inmigrante” utilizada deriva de la definición institucional de la UE, que considera como tal únicamente a las personas “nacionales de terceros países residentes legalmente”, excluyendo a personas indocumentadas, refugiadas, naturalizadas o ciudadanos de otros países comunitarios (Geddes et al., 2005: 9). Además, admiten que “el marco normativo, por supuesto, se basa sobre ciertos juicios de valores”

(Geddes et al., 2005: 15) y reconocen que “no es fácil desarrollar datos comparables entre países. Eso conlleva el riesgo de (sobre) simplificar políticas complejas” que remiten a situaciones distintas (Geddes et al., 2005: 21; véase también Carrera, 2008: 51-54). Sin embargo, y a pesar de estas salvedades, la cuestión parece ser resuelta rápidamente, al justificarse dicha simplificación por la necesidad de que “los resultados sean accesibles a un amplio grupo de partes interesadas” (Geddes et al., 2005: 21) y al validarse las nociones empleadas con la argumentación de que “los juicios normativos se basan en argumentos *mainstream* en el discurso sobre la inclusión con respecto de igualdad de trato e inclusión” (Geddes et al., 2005: 15). En otras palabras, la garantía de la supuesta “objetividad” del MIPEX radicaría en el hecho de basarse en consideraciones y estándares políticos generalmente reconocidos –es decir, hegemónicos dentro de un contexto histórico dado y dentro de un determinado equilibrio de relaciones de saber/poder–.

5.2. La “lucha por el sentido” alrededor del concepto de integración: el MIPEX como tecnología de gobierno

Plantea Best que los modernos procedimientos de estandarización operan una reducción muy frágil de las ambigüedades y ambivalencias latentes en las realidades sociales que pretenderían simplificar: en efecto, lo que aparece como inequívoco es la forma en que los datos son presentados, no la relación que estos tienen con los contextos de los que originan (Best, 2012: 89-91). Continúa arguyendo que las organizaciones contemporáneas, lejos de desconocer dichas ambigüedades, tienden a usarlas de manera estratégica; por ejemplo, con vistas a ampliar el alcance de sus competencias en determinados ámbitos políticos (Best, 2012: 93). En un sentido análogo, Carrera afirma que “las evaluaciones comparativas parecen ser usadas estratégicamente, de una manera irrefutable y altamente técnica, aportando resultados cuyas bases, de otra manera, habrían sido sujetas a debate” (2008: 56). Esto plantea la pregunta sobre si el revestimiento técnico bajo el cual ciertos instrumentos suelen ser presentados es mucho más instrumental de lo que podría pensarse: parece ser el caso del MIPEX, aunque antes de argumentarlo será necesaria una breve digresión.

Durante el período de mi trabajo de campo, pude constatar la existencia de una “lucha por el sentido” alrededor de la noción de integración, en donde cada actor trataba de legitimar su propio concepto para convertirlo en la problematización hegemónica dentro del Marco europeo. Para concretar, los posicionamientos de los principales actores podían diferenciarse entre, por un lado, aquellos más “liberales” y caracterizados por un enfoque “proactivo” a la integración (véase Zapata-Barrero, 2009) –caso de las ONG europeas, algunos *think tank* como el MPG, el Comité Económico y Social– y otros –marcadamente los PCNI, los gobiernos nacionales y el Consejo Europeo– considerados por los primeros “restrictivos”, situándose la Comisión Europea en un entremedio que oscilaba entre una retórica celebradora de los valores europeos “abiertos” y la implementación de medidas discutibles –justificadas a menudo por la falta de competencias formales en materia de integración, que (supuestamente) le impedía contrastar abiertamente a los estados “malos”–. Un ejemplo de esta dinámica es el creciente recurso por parte de algunos gobiernos nacionales a los “test cívicos” de integración, una medida restrictiva que subordina el alcance de un estatus legal seguro a la superación de exámenes de conocimiento del idioma y los “valores” del país receptor (véase Van Öers et al., 2010). A pesar de las críticas recibidas, esta medida terminó siendo “legitimada” en el plano comunitario, mediante la inclusión de una alusión en los Principios Básicos Comunes n. 2 y n. 4 (véanse Carrera, 2008: 46; Penninx et al., 2008: 5; Carrera y Faure Atger, 2011). Ahora bien: los debates sobre los instrumentos, sus objetivos y funcionalidades no son nada

ajenos a esta “lucha por el sentido”. Por poner un ejemplo, esto es lo que comentaba –desde la prudencia “políticamente correcta” típica del ambiente bruselense– una exponente¹⁶ particularmente activa en el Marco Europeo con respecto del posible uso estratégico de los indicadores:

Es cierto que pueden ser utilizados en el ámbito nacional como un instrumento de discriminación; de todos modos el enfoque de las resoluciones del Consejo y de las conferencias ministeriales, el enfoque de la Comisión Europea y, por supuesto, los dictámenes del Comité Económico y Social, no van en esa dirección (entrevista con representante del Comité Económico y Social Europeo, 17/2/2011).

De manera especular, un funcionario me confirmó que “los estados miembros no están muy encariñados con los indicadores, porque son una manera de ser clasificado” (entrevista con representante de los estados miembros, 21/2/2011), mientras que la portavoz de una organización no gubernamental afirmó que “muchos estados miembros son reacios a la hora de desarrollar los indicadores y de dejar que sus políticas de integración sean monitoreadas” (entrevista con representante de la sociedad civil europea, 25/3/2011). Por otra parte, un experto implicado en los debates del MIPEX me había resaltado la necesidad de que la Comisión tomara las riendas de la situación y asumiera un papel de mayor liderazgo en materia de indicadores, refrendando de esta manera el posicionamiento “ambiguo” de esta institución (entrevista con representante del saber experto, 22/3/2011).

Es también en función de este contexto complejo que el MIPEX se describe a sí mismo como un índice honesto, una herramienta que no pretende juzgar a los estados (véase Geddes et al., 2005: 10); es más, se presenta como un instrumento al servicio de los gobiernos, que aspira a promover “una atmósfera de competición positiva” (Geddes et al., 2005: 10) y les ayuda a alcanzar objetivos y estándares deseables: “MIPEX es entendido como un ‘espejo’ que puede ser puesto ante los estados miembros de la UE para observar su rendimiento en las políticas de integración de migrantes” (Niessen et al., 2007: XI); “El índice, entonces, remite a los estados miembros a su palabra: ¿están haciendo lo que dijeron que harían en Tampere, Lisboa y La Haya?” (Geddes et al., 2005: 9); “El índice mide en qué medida los UE-15 están concretando sus promesas de igualdad” (Geddes et al., 2005: 14). No obstante, y a pesar de estas declaraciones, a través de los supuestos implícitos en su diseño el MIPEX pretende claramente influir en las políticas públicas estatales, impulsándolas a alinearse “voluntariamente” con los estándares más “proactivos” de las políticas comunitarias. Lejos de plantear este objetivo desde la crítica política abierta, aspira a producir resultados a partir de los mecanismos de traducción y las prácticas de cálculo efectuadas a la distancia: es por estas sustanciales razones que puede ser conceptualizado como una tecnología de gobierno. Tal como lo plantea Merry: “A través del dispositivo científico y de las prácticas de medición, los indicadores desplazan el juicio desde los gobernantes hacia el indicador mismo [...] Sin embargo, los indicadores son inevitablemente políticos” (2011, S88). Esta formulación se encuentra refrendada por otro fragmento de la última entrevista citada, en donde el actor experto desentraña de manera eficaz los supuestos políticos implícitos en el MIPEX:

[El MIPEX] proporciona los indicadores de políticas que los gobiernos nunca serán capaces de acordar ellos mismos, o sobre los que nunca serán capaces de proporcionarse información, pero una vez que los estados miembros se ponen de acuerdo en que esos datos son correctos, estos ayudan a facilitar otra discusión,

¹⁶ Para mantener el anonimato, en todos los fragmentos he alterado aleatoriamente el género y modificado ligeramente la fecha de la entrevista.

que es la siguiente: ¿cuál es la justificación detrás de esas políticas? [...] ¿Es justificada la desigualdad de trato? ¿Y si es justificada, es proporcionada? ¿Y si es proporcionada, es de verdad efectiva? (entrevista con representante del saber experto, 22/3/2011).

5.3. Tecnologías de inscripción y producción de sentido: MIPLEX vs. indicadores de Zaragoza

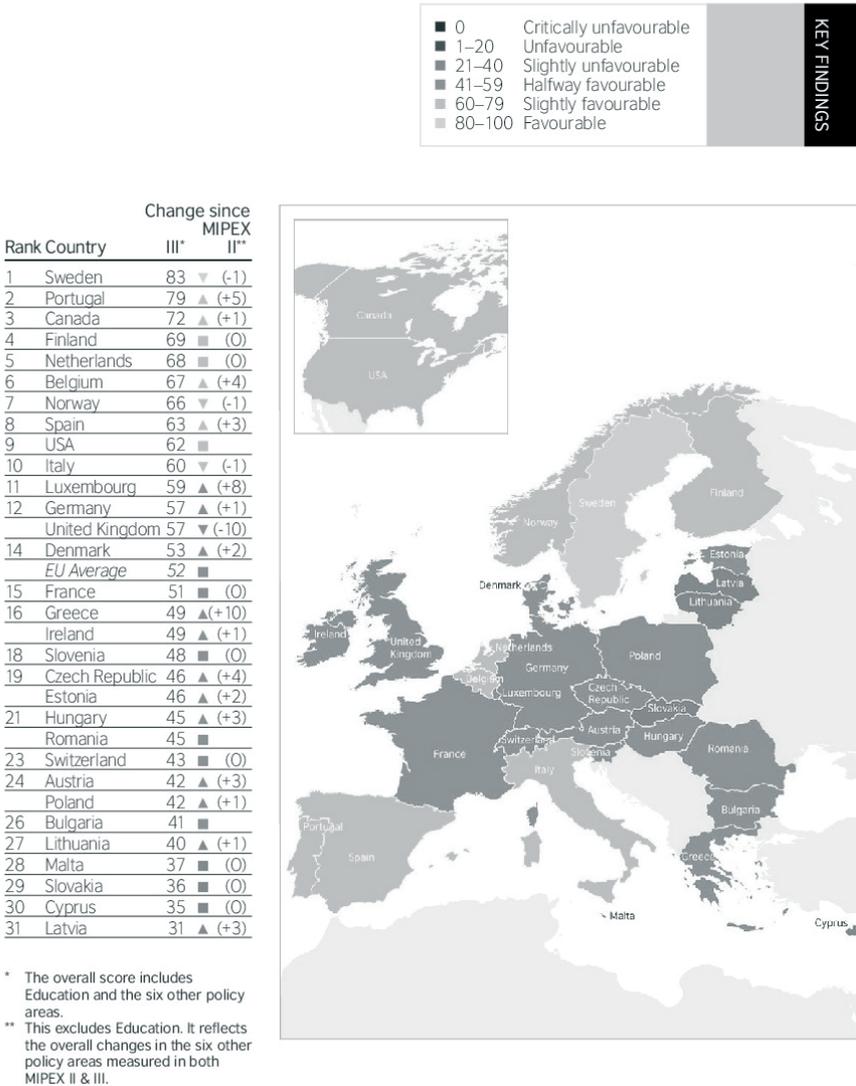
La relevancia de las tecnologías de inscripción puestas en escena por el MIPLEX se manifiesta en una gran cantidad de tablas, *ranking*, “gráficas asombrosas” (Geddes et al, 2005: VI), etc. Veamos algunas de las principales:

- Una de las tablas más relevantes es aquella de la clasificación (el *ranking*), que visibiliza el rendimiento de los estados ordenando las puntuaciones de cada cual de la más alta a la más baja, tanto en términos de puntuación general como en cada área temática (véase ilustración 4). La tercera edición ha añadido una columna que indica las variaciones –ya sean positivas o negativas– a lo largo del tiempo, visibilizando de esta manera si el país en cuestión ha “mejorado” o “empeorado” sus prestaciones y en qué medida. Igualmente, unas gráficas “de barras” indican en qué medida cada país está cumpliendo con los estándares europeos en cada área (véase ilustración 5) y unas gráficas “de radar” pormenorizan los distintos elementos que componen su rendimiento global (véase ilustración 6).
- A partir de la segunda edición, son mencionados los mejores y peores casos de políticas implementadas por los estados en cada una de las áreas; aunque no se explicita a qué países corresponden (solo se menciona en cuántos países se han encontrado), estos pueden ser fácilmente detectados. La referencia a las “malas prácticas” representa un caso bastante singular, puesto que el gobierno comunitario de la integración suele poner el énfasis únicamente sobre las buenas prácticas –en un campo como este, tan determinado por la prioridad de las políticas nacionales, resultaría problemático que organizaciones transnacionales se erigieran expresamente en jueces de los estados miembros–.
- Según la edición, los países son representados gráficamente sobre un mapa europeo (o mundial en la última edición), y el perfil de cada cual se rellena con distintos matices de rosa y azul dependiendo de la puntuación obtenida. De esta manera se consiguen dos objetivos: primero se posibilita la existencia misma de la integración como una problemática de pertinencia europea (o, en el último caso, de los países “occidentales” básicamente) –en esta misma línea, se afirma que “los estados miembros de la UE tienen mucho que ganar al considerar la inmigración como un asunto común de la UE” (Geddes et al., 2005: 5)–. En segundo lugar, con una simple mirada es posible realizar comparaciones rápidas y hacerse una idea sobre qué países tienen las mejores y peores políticas.

Ilustración 4

MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX III

11



Ejemplo de clasificación general. Fuente: Thomas Huddleston et al. (2011: 15)
Se agradece a los autores.

Ilustración 5

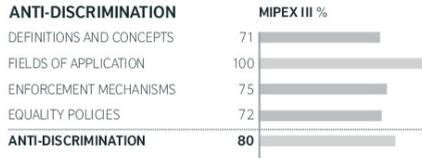
Y INDEX III

43

All residents can enjoy strong protections against discrimination. Other leading countries make legislation easier to use.

See SE, UK.

BULGARIA



Like RO, Bulgaria has enacted robust and broad anti-discrimination laws, which all residents and newcomers can better use to secure more equal opportunities in practice. The other leading countries (CA, PT, SE, UK, US) continuously improve anti-discrimination and equality laws to make it easier to use in practice. The 2004 Protection Against Discrimination Act prohibits discrimination on all grounds, including nationality. Unlike RO, it covers discrimination based on association and has specific rules on multiple discrimination. Protection against discrimination extends to all areas of life, as in 14 other countries, and includes protection against victimisation. A victim has above average possibilities to enforce their rights.

As in other leading countries like RO and HU, victims can access administrative and legal proceedings, are not always obliged to carry

Ejemplo de gráfica “de barras”. Fuente: Thomas Huddleston et al. (2011: 47)
Se agradece a los autores.

Ilustración 6

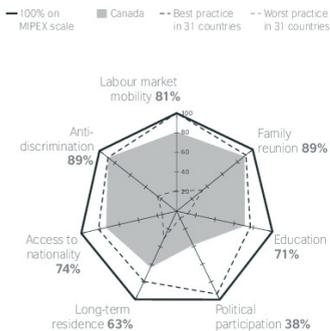
44

MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX III

CANADA

WWW.MIPEX.EU/CANADA

SCORE OVERVIEW



OVERVIEW

One in 5 Canadian residents is born abroad. Despite the economic crisis, Canada maintained its long-term immigration vision. Between 200–250,000 permanent residents have immigrated each year since 1990. 61 % are ‘economic class’ migrants and their families, while 26 % are ‘family class’ immigrants sponsored by Canadians and permanent residents. In 2009, there were 643,293 temporary residents, who are mostly international students, humanitarian cases, and increasingly workers.

Government is working to better implement immigration policies and address unintended consequences. Refugee system reforms may fast-track procedures, while increasing integration support and resettlement. 2009’s Citizenship Law protects the value of citizenship by limiting it to one generation born abroad.

Migrant workers and families benefit from the third-best integration policies in the 31 MIPEX countries. Traditionally, they start their lives in Canada with near equal opportunities and an encouraging path

Ejemplo de gráfica “de radar”. Fuente: Thomas Huddleston et al. (2011: 48)
Se agradece a los autores.

Para profundizar en el funcionamiento concreto de las tecnologías de inscripción y en su capacidad para subsumir problematizaciones específicas dentro de los procedimientos técnicos, tomemos en consideración los indicadores europeos de la integración establecidos por la Conferencia ministerial de Zaragoza –se trata de los “oficiales”, aprobados por los estados miembros y la Comisión Europea y operacionalizados por el estudio piloto de EUROSTAT–. Diferentemente del MIPEX, estos no se interesan por las políticas públicas implementadas, sino por la situación socio-económica, laboral y educativa de las personas migrantes. Por poner un ejemplo, algunos de ellos miden datos como la tasa de desempleo, la sobrecualificación laboral, el nivel educativo, el riesgo de pobreza, etc. (EUROSTAT, 2011). Esta diferencia es central: mientras que el MIPEX se compone de indicadores de *input* –es decir, está orientado a evaluar las políticas públicas implementadas–, los indicadores de Zaragoza miden los *outcomes*, la situación concreta de la población inmigrante no comunitaria, sin “meterse” con las políticas. En términos más generales, los estados miembros siempre han puesto el énfasis en que los indicadores deberían ser utilizados “sobre base voluntaria” (Consejo de la UE, 2007: 26) y la declaración de Zaragoza había afirmado que estos deberían basarse “en un amplio consenso político” (Presidencia española de la UE, 2010: 14), para mantenerse estables a lo largo del tiempo¹⁷. En términos análogos, el Manual sobre la integración recuerda que los indicadores de resultados suelen ser preferidos a los de políticas públicas, puesto que “el esfuerzo en materia de política no es un tema de evaluación adecuado” y observando que “centrar la atención en los resultados podría favorecer una actitud de colaboración entre los diferentes órganos nacionales” (Niessen y Schibel, 2004: 75).

Plantea Merry que los indicadores tienden a descargar la responsabilidad de eventuales fracasos en los sujetos gobernados, aquellos sobre los que se practican los cálculos, y no en quienes los realizan –no casualmente, los indicadores de la “gobernanza global” siempre son elaborados en el Norte global para ser aplicados en el Sur– (2011: S88). Así pues, no es lo mismo adoptar indicadores que evalúen las políticas públicas o, en cambio, indicadores orientados a medir las condiciones por las que atraviesan las personas migrantes. En el primer caso, se produce un mecanismo de responsabilización de los gobiernos, evidenciando sus “méritos” y “deméritos”, mientras que en el segundo, el nexo entre los resultados “en el terreno” y las correspondientes políticas tiende a difuminarse, y la atención se centra en los “éxitos” y “fracasos” de las propias personas migrantes. Este último enfoque es mucho más compatible con una concepción “restrictiva”, alineada con la racionalidad de los “test cívicos” y que entiende la integración como una responsabilidad individual de la persona migrante¹⁸. De manera coherente con los distintos objetivos, las tecnologías de inscripción puestas en escena por los indicadores de Zaragoza resultan mucho más “débiles”: por ejemplo, si bien a veces se usan los colores como herramienta de visibilización/comparación de los rendimientos, estos no son utilizados de manera tan “impactante” visualmente; y sobre todo –particular nada secundario– los países objeto de evaluación son introducidos en las tablas siempre por el mismo orden (tendencialmente alfabético), y no bajo la forma de *ranking* descendente. Por otra parte,

17 Para un comentario más detallado sobre los indicadores de Zaragoza, véase Sciortino (2015: 40-42).

18 Como prueba de ello, durante una consulta de la Comisión Europea las organizaciones de la sociedad civil han mostrando una valoración por lo general positiva sobre la iniciativa de Zaragoza –opinión que he podido refrendar en numerosas entrevistas–; sin embargo, han enfatizado que los indicadores deberían “ayudar a evaluar la eficacia de las políticas” antes que medir “el nivel de integración de las personas migrantes con el objetivo de desarrollar medidas más restrictivas” (European Integration Forum, 2010).

es preciso no exasperar las diferencias: al igual que la “lucha por el sentido” de la integración se da dentro de un marco preestablecido y dentro de límites bien definidos, la diferencia principal entre el MIPEX y los indicadores de Zaragoza radica en el objeto de medición —el “qué medir”—, pero ambos instrumentos están vertebrados por la misma racionalidad calculadora. Es decir, la disputa entre distintas acepciones de la integración se da dentro de una lógica gubernamental y en un plano tecnicista —puesto que los matices se encuentran encapsulados dentro de las prácticas de cálculo— y no desde una mayor politización de los contenidos asociados a migración e integración.

5.4. Legitimación de ciertos actores y saberes expertos

Finalmente, este caso de estudio aporta reflexiones al debate en torno a los actores y los saberes legitimados por el gobierno a través de los números. Como ha observado la literatura, la comunitarización de las políticas de migración acontecida a finales de los años noventa ha conllevado el establecimiento en Bruselas de un gran número de think tank y otros grupos de presión, fuertemente dependientes de la financiación de la Comisión Europea (Penninx et al., 2008: 6). La emergencia del Marco europeo ha contribuido ulteriormente a este proceso, impulsando el establecimiento de “una relación más directa entre los objetivos políticos de la UE y la movilización de formas específicas de investigación” (Geddes y Scholten, 2015: s.p.) y generando una agenda de investigación no totalmente autónoma, vertebrada por las prioridades de las políticas públicas (Penninx et al., 2008: 6). En este contexto, “la movilización y utilización de la investigación [...] promueve no solo objetivos políticos comunitarios, sino que también impulsa la legitimidad institucional de la Comisión como un actor central en las políticas de migración e integración” (Geddes y Scholten, 2015: s.p.). El MPG, por ejemplo, ha estado muy activo en la promoción de políticas proactivas desde finales de los noventa, estableciendo una relación estrecha con instituciones como la Comisión Europea o el Comité Económico y Social Europeo, participando desde un papel relevante en distintas plataformas de la sociedad civil e incluso contribuyendo al enmarcado general de las dos directivas de anti-discriminación del año 2000 (véase Geddes, 2000); no por último, como hemos visto, ha contribuido a la redacción de numerosos documentos e informes. Cuando los expertos del MIPEX son definidos como “independientes”, entonces, convendría problematizar dicha afirmación: no tanto porque se quiera sugerir alguna afiliación o interés “oculto”, sino más bien porque su independencia se ejerce desde una posición interna a una red de relaciones, procesos y saberes determinados.

Una segunda cuestión: tal como está en su propia lógica, el gobierno a través de los números otorga centralidad a paradigmas de investigación basados en acercamientos cuantitativos, cuasi-experimentales y con un fuerte componente comparativo, generalmente basados en la investigación documental¹⁹. Cuando se hace referencia a la investigación cualitativa, es generalmente desde una perspectiva subordinada o instrumental: por ejemplo, la declaración final de Zaragoza afirma que los indicadores

19 Un ejemplo reciente de ello es la publicación del MPG *The Dynamics between Integration Policies and Outcomes*, que se presenta como una reseña de la “investigación cuantitativa comparativa multinivel sobre las relaciones entre las políticas de integración, la situación de integración de los inmigrantes y un amplio abanico de factores individuales y contextuales” (Bilgili et al., 2015: 5). Su objetivo es el de establecer un modelo multivariable que permita “encontrar el nexo perdido entre las políticas de integración y los resultados” (Bilgili et al., 2015: 6). Aunque la lectura del nexo entre input y output no sea monocausal, no deja de llamar la atención el continuo intento por controlar exhaustivamente todos los “factores” de la integración y por dominar sus “variables”, como si no fuera posible algún tipo de política más allá de un modelo cientifista.

deberán basarse en las estadísticas oficiales disponibles, añadiendo que los datos cuantitativos “se pueden complementar con datos cualitativos o subjetivos, como, por ejemplo, los resultados de estudios de percepción” (Presidencia española de la UE, 2010: 12). Resulta interesante la asociación propuesta entre “cualitativo” y “subjetivo”, que confunde los procedimientos de construcción de datos –siempre subjetivos, tanto en la investigación cuantitativa como en la cualitativa– con la manera de presentar los resultados. Aún más indicativa es la noción de datos cualitativos adoptada por el Manual sobre la Integración: aquí, un ejemplo de ellos serían las encuestas cerradas de respuesta múltiple del Eurobarómetro –aunque también se incluye la posibilidad de entrevistas– (Niessen y Schibel, 2004: 74). Sin embargo, un acercamiento cualitativo basado, por ejemplo, en el trabajo de campo, no tiene por qué expresarse en números en ninguna fase del proceso –tampoco es que no pueda, pero no tiene por qué–. En cambio, la noción de lo cualitativo aquí propuesta se aplica solo a un primer momento del proceso, en donde ciertas variables que, por basarse en juicios subjetivos, son consideradas automáticamente cualitativas, enseguida son operacionalizadas, contabilizadas y subsumidas dentro un ejercicio de contabilidad de largo alcance, “empezando con indicadores cualitativos que son posteriormente presentados de una manera claramente cuantitativa” (Carrera, 2008: 56). En otras ocasiones, y en un sentido diametralmente opuesto, indicadores numéricos son utilizados para expresar variaciones en los significados: esto es lo que hace el MIPEX, cuando afirma que la aproximación a dos cifras decimales de su escala numérica permite “hacer una lectura más matizada de los valores de la puntuación” (Geddes et al., 2005: 19). Como si la noción de “matiz” –que remite a significados específicos inscritos en contextos específicos– pudiera expresarse de forma numérica; como si una diferencia de 0.07 entre dos puntuaciones –que podría marcar la diferencia entre, pongamos, una evaluación de “modestamente favorable” y otra de “menos favorable”– por sí sola pudiera aportar algún esclarecimiento semántico relevante. Así pues, y tal como afirma Best hablando del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, hay “una clara preferencia [...] por cuantificar todo lo posible: los números son considerados el estándar definitivo de la verdad” (2012: 97)²⁰.

Con las afirmaciones anteriores, no estoy negando el carácter relativamente “proactivo” de los indicadores objeto de discusión: más bien, el problema radica en los horizontes de sentido que son posibilitados por las racionalidades numéricas, tecnicistas y despolitizadoras del gobierno a través de los números. En efecto estas racionalidades, al naturalizarse como “objetivas”, “neutrales” o “auto-evidentes”, terminan relegando al margen todas aquellas prácticas potencialmente “alternativas”, “excedentes” o “desbordantes” con respecto del marco hegemónico, todos aquellos saberes que, por reivindicar su carácter profundamente político o simplemente por no ser reducibles a una conversión en números, son expulsados del campo de lo visible y de lo pensable y terminan siendo producidos como no existentes (véase Santos, 2010: 22). Por poner un ejemplo: dentro de esta racionalidad numérica, ¿cómo sería posible abordar desde una perspectiva interseccional o decolonial el racismo, cuando la imbricación de “clase”, “género”, “raza/etnicidad” y otros ejes de dominación no puede ser pensada sino dentro de un contexto específico y dichos ejes no pueden convertirse en meras variables a operacionalizar en términos abstractos? ¿Como dar cuenta del racismo estructural, que difícilmente puede ser medido y menos aún se

20 Como ulterior ejemplo de ello, durante una sesión sobre indicadores de la integración de un importante congreso europeo, un estadístico intervino argumentando que nadie mejor que alguien de su gremio estaba preparado para contribuir al conocimiento sobre la integración de las personas inmigrantes. Por la actitud observada en la sala, dicha afirmación no pareció haber generado particulares dudas o reticencias (Cuaderno de campo, 12 de septiembre de 2013).

presta a una contabilización desde perspectivas psicologicistas individuales, hasta el punto que su producción institucional en el contexto comunitario se vuelve “inconcebible” (véase Rodríguez Maeso y Araújo, 2017)?

6. Conclusiones

En este artículo he analizado el MIPEX, un relevante instrumento para la evaluación de las políticas nacionales de integración de inmigrantes elaborado en el contexto del Marco europeo de la integración. A lo largo de esta indagación me he centrado en las problematizaciones que se desprenden de su filosofía de fondo, subrayando los siguientes aspectos:

- A pesar de representarse como una herramienta “racional”, “objetiva” y no “sesgada” por las opiniones de sus autores, su procedimiento de construcción de datos “científicos” subsume enfoques específicos a la integración y nociones determinadas de lo que son las mejores prácticas. Por tanto, la “transición a la certeza” ofrecida por este instrumento remite a la forma tecnicista en que son presentados los datos, no al contenido subyacente en ellos.
- La lógica gubernamental que atraviesa el MIPEX permite concebirlo como una tecnología de gobierno, en la medida en que sus mecanismos de funcionamiento aspiran a impulsar, de manera despolitizada y por dentro de los procedimientos técnicos, una alineación entre las políticas públicas nacionales y los estándares europeos e internacionales considerados deseables.
- Los debates sobre el tipo de instrumentos y procedimientos a implementar, sobre qué y cómo medir, lejos de ser indiferentes, están insertos en una “lucha por el sentido” alrededor del concepto de integración disputada por actores situados; no obstante, estos se dan dentro de una racionalidad calculadora que los atraviesa y acomuna.
- Finalmente, en este proceso son generados saberes determinados, que se sustentan en un paradigma cuantitativo, estadístico y cuasi-experimental –en última instancia: “neopositivista”– de investigación, que termina descalificando los acercamientos más cualitativos o supeditándolos a los primeros. La producción de estos saberes se retro-alimenta, a su vez, con un proceso de auto-legitimación de los actores, considerados “expertos”, que dichos saberes han contribuido a naturalizar y difundir. De esta manera, se invisibilizan otros actores y saberes “alternativos”, que desbordan el marco de entendimiento hegemónico.

En conclusión: en los términos de esta discusión, el MIPEX puede ser considerado un ejemplo paradigmático de las prácticas de cálculo impulsadas por el gobierno a través de los números, en el contexto de la “cultura de la auditoría” y de la “nueva gestión pública”. Ahora bien, una cosa es que aspire a producir efectos gubernamentales entre los sujetos evaluados, otra bien distinta es que consiga cumplir los efectos esperados: por eso, podría ser interesante para futuros estudios encaminarse a desentrañar cómo este –y otros instrumentos– son recibidos y de qué manera son utilizados en contextos localizados concretos –ya sean nacionales, regionales o locales–. Y es que, por muy racionales que se presenten, las políticas públicas no dejan de ser constantemente resignificadas, resistidas y cuestionadas (véanse Shore, 2010; Però, 2011).

Bibliografía

- Best, J. (2012). Bureaucratic ambiguity. *Economy and Society*, 41(1), 84-106.
- Bilgili, O., Huddleston, T., & Joki, A.L. (2015). *The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: a Synthesis of the Literature*. Unión Europea, CIDOB, MPG. Recuperado de <http://www.mipex.eu/dynamics-between-integration-policies-and-outcomes-synthesis-literature>
- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (eds.). (1991). *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carrera, S. (2008). *Benchmarking Integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
- Carrera, S., & Faure Atger, A. (2011). *Integration as a two-way process in the EU? Assessing the relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*. Brussels: Centre for European Policy Studies. Recuperado de <https://www.ceps.eu/publications/integration-two-way-process-eu-assessing-relationship-between-european-integration-fund>
- COM(2007)512 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0512&from=EN>
- Comisión Europea (2008). *Final Report. The Evaluation of the INTI Program*. Recuperado de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/report_2009_en.pdf
- Consejo de la UE (2004). *Sesión número 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 19/11/2004*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/82875.pdf
- Consejo de la UE (2007). *2807th Council meeting Justice and Home Affairs, 12-13/6/2007*. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/94682.pdf
- Consejo Europeo (2010). *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 116/01)*. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES)
- Consejo Europeo (1999). *Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm
- Dean, M. (2010). *Governmentality. Power and Rule in a Modern Society*. London: Sage.
- De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. En F. García Selgas, & R. Ramos Torre (Comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad* (pp. 73-103). Madrid: CIS.
- European Fund for the Integration of Third Country Nationals (2008). *Community Actions. Annual work programme 2008*. Recuperado de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/work_programme_2008_en.pdf
- European Integration Forum (2010). *Civil Society Input To The Second EU Agenda For Integration. Contributions from the European Integration Forum*.

Recuperado de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=media.download&uuid=ED4C6953-F7EB-838D-A3DB859AA33ABF51>

- EUROSTAT (2011). *Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF>
- Foucault, M. (1985). *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 87-104). Chicago: University of Chicago Press.
- García Juan, L. (2014). *Las medidas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. El modelo competencial y los diferentes enfoques territoriales en el sistema español. Tesis doctoral*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Geddes, A. (2000). Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy? *Journal of European Public Policy*, 7(4), 632-649.
- Geddes, A., Niessen, J., Balch, A., Bullen, C., & Peiro, M.J. (2005). *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. Brussels: British Council.
- Geddes, A., & Scholten, P. (2015). Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(1). <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2013.849849?journalCode=fcpa20>
- Gil, S. (2006). *Las argucias de la integración. Tesis doctoral*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Huddleston, T., Niessen, J., Ni Chaoimh, E., & White, E. (2011). *Mipex Integration Policy Index III*. Brussels: British Council y MPG.
- Huddleston, T., Bilgili, O., Joki, A.L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona/Brussels: CIDOB y MPG.
- Merry, S.E. (2011). Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. *Current Anthropology*, 52(3), S83-S95.
- Niessen, J., & Schibel, Y. (2004). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas: Comunidades Europeas.
- Niessen, J., Huddleston, T., Citron, L., Geddes, A., & Jacobs, D. (2007). *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: British Council y Migration Policy Group.
- Niessen, J., & Huddleston, T. (2010). *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales. Tercera edición*. Bruselas: Unión Europea.
- Pascouau, Y. (2014). EU Integration Policy: An Overview of an Intricate Picture. En W. Hofmeister, P. Rueppel, Y. Pascouau, & A. Frontini, A. (Eds.), *Migration and Integration. Common Challenges and Responses from Europe and Asia* (pp. 195-220). Singapore/Brussels: Konrad-Adenauer Stiftung Ltd./East Asian Institute/European Policy Centre/European Union Centre in Singapore.
- Penninx, R., Spencer, D., & Van Hear, N. (2008). *Migration and Integration in Europe. The State of Research*. Oxford: ERSC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.

- Però, D. (2011). Subjects of policy: construction and contestation. Introduction. En C. Shore, S. Wright, & D. Però (Eds.), *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power* (pp. 223-226). New York-Oxford: Berghahn Books.
- Presidencia española de la UE (2010). *Conferencia ministerial europea sobre integración. Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010. Declaración de Zaragoza*. Recuperado de <https://previa.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>
- Rodríguez Maeso, S., & Araújo, M. (2017). The (im)plausibility of racism in Europe: policy frameworks on discrimination and integration. *Patterns of Prejudice*, 51(1), 26-50. DOI: 10.1080/0031322X.2016.1270500
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Santos de Sousa, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce-Universidad de la República.
- Sayad, A. (2002). *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Cortina Editore.
- Sciortino, G. (2015). *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte. Quaderno 63*. Trento: Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Trento.
- Shore, Cris (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Antipoda*, 10, 21-49.
- Shore, C. (2011). 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. *European Law Journal*, 17(3), 287-303.
- Shore, C., y Wright, S. (1997). *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and power*. London: Routledge.
- Shore, C., & Wright, S. (2015). Governing by numbers: audit culture, ranking and the new world order. *Social Anthropology*, 23(1), 22-28.
- Van Öers, R., Ersbøll, E., & Kostakopoulou, D. (2010). *A redefinition of belonging? Language and Integration test in Europe*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Walters, W. (2002). The Power of Inscription: Beyond Social Construction and Deconstruction in European Integration Studies. *Millennium: Journal of International Studies*, 31(1), 83-108.
- Walters, W., y Haahr, J.H. (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration*. London-New York: Routledge.
- Zapata-Barrero, R. (2009). *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.