

LA GESTIÓN COLABORATIVA DE LA INMIGRACIÓN

COLLABORATIVE IMMIGRATION MANAGEMENT

Gema Pastor Albaladejo

Universidad Complutense, Madrid (España)

gpastora@ucm.es

RESUMEN

Este artículo analiza la gestión colaborativa de la inmigración desde una doble perspectiva, teórica y empírica, con la finalidad de conocer, por un lado, cuáles son los elementos clave que definen esta nueva forma de administrar los asuntos públicos, y de verificar, por otro, cómo se articula realmente la colaboración público-privada en el Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid.

PALABRAS CLAVE

Gestión pública, gobernanza, políticas públicas, servicios públicos, administración colaborativa, colaboración público-privada, inmigración

SUMARIO

1. Introducción. 2. Fundamentos teóricos de la gestión colaborativa. 3. La gestión colaborativa de la inmigración en la Comunidad de Madrid. Análisis del Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes. 4. Conclusiones. Bibliografía.

ABSTRACT

This article analyzes Immigration through Collaborative Management both from the theoretical and empirical perspective. First, it describes the key elements for defining the Collaborative Management. Secondly, it tries to verify how to articulate an effective relationship between public - private partnership in the "Program of the Centers for Participation and Integration of Immigrants" into the Community of Madrid.

KEYWORDS

Public management, governance, public policy, public services, collaborative public administration, public/private partnership, immigration.

CONTENTS

1. Introduction. 2. Theoretical approach to Collaborative Management. 3. Collaborative Management of Immigrants into the Community of Madrid. Analysis of the Program for the Centers for Participation and Integration of Immigrants. 4. Conclusions. References.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, los gobiernos deben atender a múltiples y diversos problemas sociales, que se suelen caracterizar también por su interconexión y su complejidad, lo que dificulta sobremanera su tratamiento desde el ámbito de lo público, sobre todo cuando no se poseen las capacidades y los recursos necesarios para ello. Para paliar esta situación, las organizaciones públicas han tenido que recurrir a la búsqueda de colaboradores solventes y fiables (actores privados) que le “proporcionen el conocimiento, la *expertise*, la tecnología y la flexibilidad organizativa de la que carecen” (Olías de Lima, 2014). Entre este conjunto de problemas propios de nuestro tiempo, que requieren, en algunos casos, de un saber técnico y especializado y, por lo tanto, de la aplicación de fórmulas de colaboración público-privada, se destaca también la integración social de los inmigrantes.

Este artículo pretende dar a conocer cómo se desarrolla la gestión colaborativa en el caso de la inmigración y, en concreto, en los servicios públicos destinados a garantizar la integración de los inmigrantes en la vida económica, laboral, cultural y social de la Comunidad de Madrid. Para ello, su contenido se estructura en una serie de epígrafes. Se comienza con una aproximación a los fundamentos teóricos que definen este modelo de gestión de servicios públicos. A continuación, se analiza una experiencia colaborativa impulsada por la Comunidad de Madrid para producir y prestar servicios con y para los inmigrantes: el Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes. Por último, se concluye con algunas reflexiones finales, en las que se identifican los retos futuros de la gestión colaborativa de la inmigración.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA GESTIÓN COLABORATIVA

En las últimas décadas, la “Nueva Gestión Pública” (Hood, 1991), la “Gobernanza” (Kooiman, 1994) y el “Nuevo Servicio Público” (Denhardt y Denhardt, 2003, 2000) han sido la fuente de inspiración de los diversos procesos de modernización y de reforma que han afectado al sector público y, en especial, a la manera en que la administración pública debía actuar para gestionar con eficacia, eficiencia y calidad los servicios públicos.

Estas tres corrientes teóricas difieren en sus principios y valores: la Nueva Gestión Pública pone el acento en el mercado y la competencia, en los valores neoempresariales (sustentados en las tres “e”, economía, eficiencia y eficacia) y en la orientación a los resultados, por lo que incide en aplicar técnicas de gestión privada que sirvan para dar respuesta a las necesidades y expectativas del ciudadano-cliente; la Gobernanza apuesta por la gestión en red, por el diseño de estructuras interadministrativas e intersectoriales (colaboración público-privada), por lo que se apoya en las tres “c”, cooperación, coordinación y colaboración; y el Nuevo Servicio Público intenta recuperar la “naturaleza pública de la administración pública” (Aguilar, 2006: 43), sin olvidar su rol legal y económico o de mercado (Denhardt y Denhardt, 2003), por lo que dota de valores democráticos a la gestión pública, haciendo especial hincapié en la participación directa de los ciudadanos en todas las fases de los servicios públicos (diseño, producción, prestación, seguimiento y evaluación). Sin embargo, a pesar de estas diferencias, coinciden en una cuestión fundamental, su concepción del ciudadano y de los actores sociales como sujetos activos y como “agentes creadores de valor” en la producción de resultados públicos (Bourgon, 2010). De este modo, estos enfoques abogan por una reinención de la administración pública, y de su modelo de relación con la sociedad, con el fin de instaurar un estilo de “administración relacional” (Ramíó, 2009) o “collaborative public administration”

(Vigoda, 2002), que se caracteriza por romper con su soledad o autismo en el tratamiento de los asuntos públicos y por su apertura, interrelación e interacción con los actores de su entorno (empresas privadas, asociaciones, etc.) para abordar y resolver conjuntamente los problemas sociales. Por lo tanto, desde esta lógica relacional o colaborativa, lo importante es solventar las necesidades sociales con independencia de quién intervenga en estos procesos. En definitiva, estas premisas teóricas dejan abonado el camino para que la administración pública innove su modelo de gestión de los servicios públicos, aplicando diversas técnicas de colaboración público-privada (externalización, partenariados público-privados, etc.), las cuáles suelen englobarse en el término de gestión colaborativa.

La gestión colaborativa, en su dimensión intersectorial (colaboración público-privada), se puede interpretar, *grosso modo*, como un nuevo enfoque en la gestión de los asuntos públicos que implica una interrelación e interacción entre el sector público (las administraciones públicas, aquellas organizaciones encargadas de cumplir los fines del Estado y que se encuentran vinculadas a cualquiera de sus niveles de gobierno -nacional, regional o local-) y el sector privado (los actores sociales u organizaciones con o sin ánimo de lucro -empresas privadas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.-) con la finalidad de captar, aunar y compartir capacidades y recursos que contribuyan a mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, a generar valor público y a obtener resultados que garanticen un mayor bienestar social.

Por lo tanto, este nuevo enfoque supone un cambio importante con respecto al modelo tradicional de gestión de servicios públicos (modelo de gestión directa), que se distinguía, entre otras cuestiones, por el monopolio estatal en la producción y la prestación de los mismos (al entender que los servicios públicos eran una competencia exclusiva del Estado), por la separación entre lo público (Estado) y lo privado (sociedad), y por la concepción de los ciudadanos como meros receptores pasivos de las acciones procedentes de la administración pública.

Frente a este modelo tradicional, basado en la gestión directa de los servicios públicos, la gestión colaborativa apuesta por el establecimiento de puentes entre lo público y lo privado, por el apoyo mutuo entre los dos sectores en los procesos de producción y de prestación de los servicios públicos y por una visión de los ciudadanos como sujetos poseedores de capacidades y de recursos que pueden ser utilizables en el ámbito de lo público para generar mejores resultados, para crear valor público.

Teniendo en cuenta lo señalado, entre los elementos que contribuyen a definir y concretar esta nueva forma de gestionar los asuntos públicos se destacan los siguientes:

- *Liderazgo público y responsabilidad institucional*. La gestión colaborativa requiere de una administración pública que asuma su rol de líder en el proceso, así como su responsabilidad institucional. El liderazgo es un factor estratégico para garantizar el éxito en este tipo de experiencias, ya que los actores públicos, como impulsores y dinamizadores del proyecto, deberán liderar los procesos colaborativos a lo largo de todo su desarrollo: *ex ante*, emprendiendo un proceso competitivo para captar los mejores aliados y diseñando un marco institucional adecuado para evitar las posibles capturas de lo público por el sector privado; *in via*, realizando un seguimiento para controlar que no se producen desajustes y que los actores privados cumplen con sus compromisos; y *ex post*, evaluando los resultados para conocer si se alcanzan los objetivos previstos, así como los impactos sociales generados. En sentido contrario, la ausencia de liderazgo y de capacidades de gestión puede hacer fracasar este modelo de colaboración público-privada (Saz y Serra, 2008: 36). Por otro lado, hay que destacar que, en la gestión colaborativa, “las responsabilidades no son simétricas” (Ramió,

2009: 20) y que la administración pública continúa siendo la máxima responsable en la provisión del servicio, aunque sea producido o prestado por un agente externo al entorno político-administrativo. Por ello, para el buen desarrollo de la gestión colaborativa se necesita una administración responsable, en el sentido de que ejerza realmente sus funciones de dirección, de control y de seguimiento; es decir, que defina los criterios y los valores básicos que deben compartir el entramado de actores involucrados en el proceso y que compruebe, además, que sus colaboradores privados cumplen con los acuerdos formalizados en los contratos o convenios y que los servicios públicos están alcanzando los resultados previstos, sin menoscabar la cohesión social. De ahí la importancia de establecer indicadores que aporten información sobre el grado de satisfacción alcanzado con los servicios públicos, no solo desde punto de vista del producto final, sino también del proceso y del impacto que provoca en la comunidad o en el contexto en el que se desarrolla (García Solana y Pastor Albaladejo, 2011).

a) Participación de actores privados. Los actores privados, en cualquiera de sus formas de expresión (empresas privadas, asociaciones, ciudadanos individuales, etc.), son uno de los pilares clave de la gestión colaborativa, sobre todo porque, sin el concurso de estos aliados necesarios, este modelo carecería de sentido. El importante papel que juegan los actores privados en los procesos colaborativos se debe a que son portadores de recursos propios (capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etc.) que, oportunamente integrados con los recursos de la administración (organizativos, financieros, humanos, etc.), pueden ser determinantes para poder satisfacer las necesidades individuales (ciudadanos-usuarios) o colectivas (sociedad en general). Es más, en un modelo de gestión colaborativa de máximo desarrollo se pretende lograr una participación directa de los ciudadanos-usuarios en los servicios públicos, dando lugar a un modelo de “gestión con y para los ciudadanos” (Pastor Albaladejo y García Solana, 2013a), frente al concepto tradicional de gestión para los ciudadanos, donde éstos solo se concebían como sujetos receptores de los servicios públicos.

b) Marco de referencia común: principios, valores y objetivos compartidos. Para el buen desarrollo de la colaboración debe existir un marco de referencia común, una clarificación de los objetivos a alcanzar y de los principios y valores que deben orientar las actuaciones de los actores. “Sin esta unidad básica e inicial, no se podrán capitalizar los diferentes recursos disponibles y probablemente se generarán conflictos o discrepancias entre los diferentes actores de difícil solución a corto plazo” (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012b). En definitiva, “sin unidad no se puede colaborar y ésta no puede imponerse” (Saz y Serra, 2008).

c) Generación de estructuras y procesos colaborativos. La gestión colaborativa genera espacios de reciprocidad e intercambio entre los actores públicos y privados; es decir, el desarrollo de este modelo implica la creación de diversos ámbitos de interrelación formal e informal entre los diferentes colaboradores, e incluso destinatarios, de los servicios públicos.

d) Aportación y combinación de diferentes recursos. En los procesos colaborativos, los actores públicos y privados aportan diversos recursos (recursos económicos, infraestructura, recursos tecnológicos, conocimiento, tiempo, etc.) que se combinan para producir o prestar conjuntamente un servicio público. En concreto, en algunos modelos de gestión colaborativa, como la externalización (*outsourcing*) y la contratación externa (*contracting out*), los actores públicos son los que proporcionan los recursos económicos para financiar el servicio público y los actores privados los que facilitan los recursos humanos, el personal especializado en el sector.

e) Estabilidad y permanencia. El modelo de gestión colaborativa debe estabilizarse o formalizarse y tener una cierta duración en el tiempo para que no sólo contribuya a la prestación del servicio, sino también a generar estrategias y procesos colaborativos estables,

flexibles y mutables, que se adapten al entorno, pero sin menoscabar su permanencia. Esta cuestión es clave en el ámbito de los servicios públicos que articulan derechos sociales de los ciudadanos (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012b).

f) Interés recíproco: aportación de beneficios a los actores participantes (microrresultados). La gestión colaborativa se origina para atender problemas o situaciones que no se pueden resolver individualmente de manera exitosa (Agranoff, 2006: 56). Por lo tanto, estos procesos son fruto de la existencia de un interés recíproco entre los actores participantes. En concreto, la gestión colaborativa aporta una serie de beneficios individuales a los actores intervinientes; es decir, produce microrresultados. Por un lado, la administración pública puede ver aumentados sus recursos y, en especial, lograr aquel conocimiento especializado del que carece, sobre todo si se tiene en cuenta que las “áreas complejas de problemas requieren estructuras colaborativas de ejecución” (McGuire, 2006: 34) y que, en la actualidad, las administraciones públicas se enfrentan al reto global de tener que responder de forma efectiva a problemas interconectados. Por otro lado, los actores privados u organizaciones no estatales pueden beneficiarse en varios sentidos, satisfaciendo sus necesidades individuales a través de la colaboración (conseguir un servicio público acorde con sus necesidades), reforzando su prestigio social, consiguiendo nuevas oportunidades, etc.

g) Creación de valor público y “bien-estar social” (macrorresultados). La gestión colaborativa es una estrategia que aporta valor público, ya que permite no sólo resolver problemas en periodos de escasez de recursos públicos, sino también abordarlos en toda su complejidad, con el conocimiento especializado y técnico que requieren. Por lo tanto, en el siglo XXI, este nuevo modo de gestionar los asuntos públicos se convierte en una fórmula necesaria para que la administración pública pueda realizar su función social, mantener la integración y cohesión social, garantizando el efectivo ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

3. LA GESTIÓN COLABORATIVA DE LA INMIGRACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE CENTROS DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

En España, la Comunidad de Madrid (CAM) es una de las Comunidades Autónomas que acoge a un mayor número de inmigrantes. Según el Informe del Observatorio de Inmigración sobre la población de origen extranjero empadronada en la CAM, en enero de 2014, existían 930.366 extranjeros afincados en el territorio regional (un 14,28% de la población de la CAM). Estos inmigrantes procedían de los continentes siguientes: un 41,45% de Europa (principalmente de Rumanía -22,66%-); un 36,43% de América (28,16% de América del Sur, 6,27% de América Central y Caribe y 2% de América del Norte); un 12,97% de África (especialmente de Marruecos -9,08%-); y un 9,05 % de Asia (particularmente de China -5,47%-).

Teniendo en cuenta los datos señalados, no es de extrañar que, en las últimas décadas, la administración regional haya creado sus propios planes de integración para inmigrantes, en los que se contemplaban una serie de programas, medidas y servicios para garantizar, entre otras cuestiones, “la convivencia sin discriminaciones”, “la igualdad de oportunidades en la sociedad de acogida”, “la integración” y “la cohesión social” (principios que se recogen en el último plan de la CAM, el III Plan de Integración 2009-2012). Algunas de las actuaciones

previstas en los planes responden a un modelo de gestión colaborativa, como es el caso del Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes.

Este Programa tiene como cometido la creación de espacios públicos, los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI), que ofrecen diversos servicios gratuitos de carácter individual (p. ej., el servicio de orientación para el empleo, el servicio de orientación jurídica, el servicio de mediación, el servicio de atención psicosocial, etc.) o grupal (p. ej., cursos, talleres, cine, teatro, exposiciones, etc.) para favorecer la integración social de los inmigrantes y la convivencia entre los extranjeros y la población autóctona.

La implantación del Programa de CEPI se ha llevado a cabo recurriendo a un modelo de gestión colaborativa (colaboración público-privada). Sin embargo, ¿quién participa realmente en esta experiencia colaborativa?, ¿qué rol desempeña cada actor?, ¿en qué fase del servicio público se focaliza la intervención?, ¿qué tipo de recursos se aportan y comparten?, ¿qué espacios de colaboración se constituyen? y ¿qué resultados públicos se obtienen?, o, dicho de otro modo, ¿el programa favorece realmente la integración social de los inmigrantes? Estos interrogantes se intentarán solventar a continuación.

3.1. Actores participantes y competencias

En el Programa intervienen dos tipos de actores: los actores públicos y los actores privados. Los actores públicos se encuentran representados por la Dirección General de Inmigración de la Consejería de Asuntos Sociales de la CAM, aunque de manera indirecta también participan la Unión Europea (financiando el 50% del programa) y el Observatorio de Inmigración (una de sus competencias es analizar y evaluar los programas regionales de integración social). En el caso de los actores privados se distinguen: las organizaciones sociales especializadas en el sector de la inmigración, el personal que constituye los CEPI, los voluntarios (de origen autóctono o inmigrantes) y los usuarios del servicio.

La Dirección General de Inmigración de la Consejería de Asuntos Sociales de la CAM tiene encomendadas las competencias de diseño, elaboración, planificación, gestión, cumplimiento y evaluación en materia de inmigración. Por ello, este órgano impulsa el proyecto, lanzando una convocatoria pública de licitación competitiva que le permita captar al mejor aliado, el que tenga una mayor solvencia económica, capacidad y *expertise* en el sector. Además, diseña los pliegos de condiciones o prescripciones técnicas en los que se establecen las actividades o los servicios que hay que prestar, los recursos que deben aportar los actores privados y el sistema de supervisión, control y evaluación, entre otras cuestiones. El establecimiento previo de estas “reglas del juego”, por parte de la administración, es una pieza clave del proceso colaborativo, ya que “el sector privado trabaja mediante contrato, es decir, que lo que no consta en un contrato no se puede exigir” (Olías de Lima, 2014). De este modo, mediante este proceso de selección, abierto y competitivo, la administración regional decide cuál será su *partenaire* en la producción y prestación de los servicios públicos. Por otro lado, la CAM es la máxima responsable de los CEPI y de sus servicios, aunque sean producidos y prestados por una entidad privada, por lo que debe ejercer sus competencias de supervisión y control para asegurar su funcionamiento adecuado. En este sentido, se prevé la realización de reuniones (convocadas por la Dirección General de Inmigración, cuando lo considere necesario) para que los actores privados informen sobre su gestión del programa. Además, los colaboradores privados tienen que presentar mensualmente una memoria de seguimiento al órgano regional. Por último, la CAM es quien debe dar el visto bueno al personal seleccionado por los actores privados para la prestación del servicio.

Las organizaciones sociales sin ánimo de lucro que defienden los derechos de los inmigrantes y que promueven su integración social son las entidades gestoras de los CEPI,

por lo que se encargan de la selección y contratación del personal que compone la plantilla de cada centro, de la designación de director del CEPI y de la contratación de personal eventual (siempre y cuando se estime necesario) para la impartición de actividades especializadas de duración determinada. Además, deben rendir cuentas de sus actuaciones, así como de la ejecución del gasto ante la CAM. En concreto, la Tabla 1 recoge las diferentes organizaciones sociales que asumen actualmente la gestión de los CEPI en la CAM. Estas organizaciones no gubernamentales y asociaciones se caracterizan por su perfil altruista y por tener una dilatada experiencia en el sector de inmigración, lo que evidencia su idoneidad para gestionar este tipo de servicios sociales. Además, a ello se suma que tanto la administración regional como estos actores sociales comparten los mismos objetivos y valores: fomentar la integración social, laboral y cultural de los inmigrantes y asegurar su convivencia (sin discriminaciones) en su entorno de acogida.

Tabla 1. Entidades privadas que gestionan los CEPI de la CAM

CEPI	Entidad gestora
Centro Hispano-Búlgaro	Asociación Búlgaro-Española (ABE), Cirilo y Metodio
Centro Hispano-Rumano	Fundación Iberoamérica Europa. Centro de Investigación, Promoción y Cooperación Internacional (CIPIE)
Centro Hispano-Dominicano	Organización no gubernamental: CESAL
Centro Collado Villalba	Fundación Iberoamérica Europa. Centro de Investigación, Promoción y Cooperación Internacional (CIPIE)
Centro Hispano-Ecuatoriano	Organización no gubernamental: América, España, Solidaridad y Cooperación (AESCO)
Centro Hispano-Paraguayo	Asociación Guaraní de Cooperación Paraguay - España
Centro Hispano-Colombiano	Fundación Tomillo
Centro Hispano-Americano	Fundación Humanismo y Democracia (H + D)

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida del portal Web de integración y convivencia de la CAM, InmigraMadrid (fecha de consulta: 27.07.2014).

En la categoría de actores privados hay que identificar también a los componentes del CEPI; es decir, al personal que presta sus servicios en el centro. En concreto, cada CEPI debe tener en plantilla, al menos, siete miembros con experiencia en inmigración: un titulado en Derecho; un titulado en Psicología; cuatro titulados medios en temas laborales, sociales o de comunicación; y un administrativo con conocimiento en informática. El director del CEPI es elegido por la entidad gestora (entre el personal con título superior) para ejercer las competencias derivadas de su puesto, entre otras, la dirección del personal del centro y la gestión y supervisión de los recursos y de los servicios. Una parte de este personal (los dos titulados superiores y, al menos, dos de los cuatro titulados medios) desempeña actividades de atención integral personalizada (orientación laboral, asesoría jurídica, atención social y psicológica). En cualquier caso, los miembros del CEPI con formación académica pueden ejercer cualquier tipo de actividad grupal que imparta el centro (talleres, cursos, jornadas, actos culturales, etc.), siempre y cuando posean el conocimiento adecuado para ello. En caso contrario, se puede contratar a personal especializado que intervenga en el desarrollo de actividades de duración y/o contenido determinado. Por último, el personal administrativo desempeña las tareas de apoyo necesarias para la prestación de los servicios.

Otros de los actores procedentes de la sociedad civil que se prevén son los voluntarios. Los CEPI intentan captar a cualquier ciudadano extranjero o autóctono con espíritu altruista que desee participar en alguna de las actividades formativas que se destinan a capacitar

profesionalmente a los usuarios del centro con la finalidad de facilitarles su acceso al mundo laboral. De este modo, cualquier persona que desee compartir sus experiencias y conocimiento puede colaborar con los CEPI. En los últimos años, el voluntariado de los centros ha impartido cursos y/o seminarios de *coaching*, de idiomas, de protocolo, de habilidades sociolaborales, etc., así como formación práctica orientada al desempeño de diversos oficios.

Por último, es importante destacar que, en este modelo de gestión, los usuarios se convierten en agentes activos de su propia integración, al participar también en el diseño de determinados servicios. Por ejemplo, las personas desempleadas intervienen en la elaboración de su Plan Personal de Inserción Laboral, en el que se establece un diagnóstico de sus necesidades, de sus competencias y de sus objetivos a corto, medio y largo plazo. De este modo, se produce un empoderamiento del ciudadano-usuario al participar éste de forma directa en la configuración del servicio que recibe.

3.2. Recursos aportados y compartidos

En los procesos colaborativos, los actores aportan y comparten recursos tangibles (económicos, infraestructura, personal, etc.) e intangibles (conocimiento, tiempo, etc.). Esta cuestión es un factor clave, porque “la confianza en el otro y la seguridad en el hecho de que se hará un adecuado uso de los recursos -algunos de ellos previamente negociados y pactados, como los valores y los objetivos- vertebrará los cimientos de la red” (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012b).

Los actores públicos proporcionan dos tipos de recursos para el buen desarrollo del proyecto: los recursos económicos, concretamente los CEPI se financian por la CAM y por el Fondo Social Europeo (50% de la financiación); y los recursos institucionales, porque la administración regional establece el marco normativo o regulador de la relación colaborativa, así como las condiciones técnicas para la producción y prestación del servicio. Además, la administración regional puede poner a disposición de su colaborador privado los equipos informáticos y los medios materiales, siempre y cuando lo estime necesario.

Las asociaciones de inmigrantes aportan recursos tangibles e intangibles. Entre los recursos tangibles se destacan los siguientes: los espacios de trabajo (el local donde se ubica el CEPI y en el que se prestan los servicios); el equipamiento tecnológico (ordenadores, conexión wi-fi, fax, impresoras, fotocopiadora, líneas de teléfono con sus correspondientes equipos, etc.); y los medios personales (cada CEPI debe tener en plantilla, al menos, siete miembros con experiencia en inmigración; asimismo, la entidad gestora del proyecto podrá contratar también a personal especializado para realizar actividades de duración y/o contenido determinado -impartir cursos de formación, etc.-). Respecto a los recursos intangibles, estas organizaciones sociales son defensoras de los derechos de los inmigrantes en el país de acogida, por lo que poseen los valores, el conocimiento sobre este problema social y la *expertise* necesaria para producir y prestar los servicios que garanticen la inclusión social, laboral y cultural de los extranjeros.

Por otro lado, el marco institucional que rige la relación entre la administración regional y la entidad gestora del CEPI prevé que se puedan captar recursos de otras organizaciones públicas y/o privadas. Por lo tanto, algunos CEPI reciben también recursos de otras instituciones públicas (principalmente de las administraciones locales) o privadas (otras organizaciones interesadas en el sector de la inmigración).

En definitiva, la conjunción o combinación de estos recursos públicos y privados ayuda a que los CEPI presten sus servicios de manera efectiva, eficiente y eficaz.

3.3. Niveles o fases en las que intervienen los actores participantes

Los actores públicos y privados ocupan un nivel o estatus distinto en el modelo de gestión colaborativa, por lo que intervienen en diferentes fases de los servicios que proporcionan los CEPI.

Un primer nivel lo constituyen los actores sociales que se encargan de la gestión de los recursos y de fijar los tiempos y la asistencia a las actividades grupales e individuales que se desarrollan en los CEPI, así como de establecer los límites y de fomentar coaliciones para mantener los servicios, entre otras cuestiones. Estos participantes asumen un papel estratégico en el proceso de producción del servicio, ya que determinan el destino de los recursos económicos aportados por la CAM y definen, además, el contenido de los servicios que se prestan. En definitiva, estos actores sociales no sólo delimitan el problema y plantean alternativas para su solución, sino que participan también en sus procesos de implementación (ejecutan los servicios públicos) y de seguimiento y evaluación (mediante la elaboración de memorias y la asistencia a la reuniones).

Un segundo nivel está integrado por los actores públicos que aportan los recursos económicos y establecen las limitaciones en el servicio (principalmente a través de lo fijado en el contrato y ejerciendo su labor de seguimiento), lo que puede influir en su prestación, aunque no determina el contenido del proceso productivo. Por lo tanto, estos actores procedentes de la esfera político-administrativa proporcionan los recursos económicos, materiales y temporales, pero no deciden su gestión diaria y su destino final.

Por último, hay que señalar la existencia de un tercer nivel de actores (universidades, otras administraciones públicas y organizaciones sociales, etc.), que no participan en la gestión de los servicios, pero que se mueven en torno a ellos y con los que pueden entablar alianzas que contribuyan a poner en valor el modelo de gestión colaborativa y la difusión de sus resultados, así como la captación de nuevos recursos para reforzar el proyecto.

3.4. Estructura y procesos colaborativos

La gestión colaborativa precisa de una serie de espacios donde los diferentes actores puedan intercambiar opiniones e interactuar de manera conjunta. En el caso analizado, se destacan las reuniones y los procesos de diseño de determinados servicios.

Las reuniones en las que participan diversos actores públicos y privados son un instrumento fundamental para intercambiar información, solucionar problemas y realizar propuestas de mejora. En concreto, existen reuniones de seguimiento (entre la CAM y la entidad gestora del CEPI), de coordinación (entre el personal del CEPI, los voluntarios y el personal contratado para actividades determinadas) y de orientación y asesoramiento personalizado (entre el personal del CEPI y el usuario del servicio), entre otras.

Los procesos colaborativos vinculados al diseño de determinados servicios son un ámbito de intercambio entre el personal técnico del CEPI y el propio usuario. Esta situación se produce en el caso de los servicios de inserción laboral, donde se elabora conjuntamente el Plan de Inserción Laboral.

3.5. Resultados

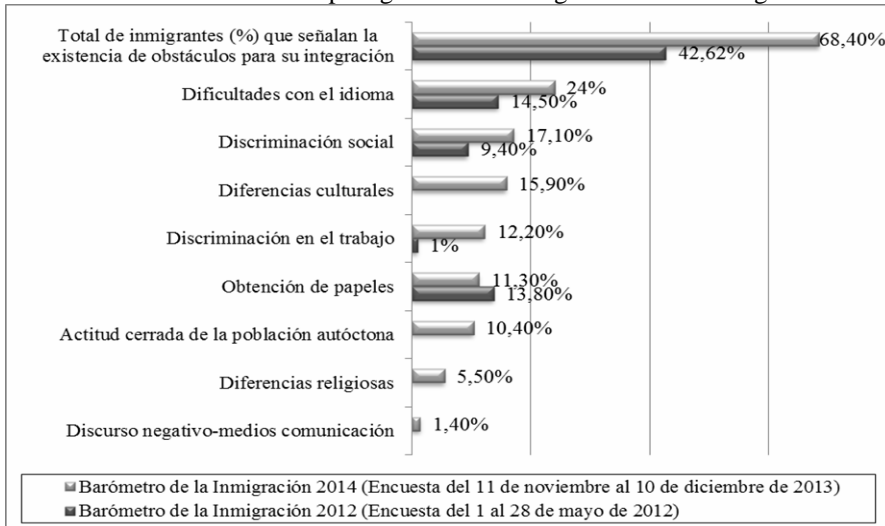
El objetivo de la gestión colaborativa es dar respuesta a determinados problemas que desde la propia administración en solitario se resolverían de manera incompleta o inadecuada, por lo que la colaboración público-privada se interpreta como una alternativa rentable para prestar servicios públicos y generar valor social. Esto se logra dando respuesta a las necesidades individuales y colectivas de la sociedad, lo que no sólo contribuye a reforzar

la integración y la cohesión social, sino también a garantizar los principios democráticos mediante el desarrollo de los derechos y las obligaciones ciudadanas (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012b).

El Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes, como ejemplo de modelo colaborativo, tiene como cometido la prestación de servicios que garanticen la integración social, laboral y cultural de diferentes colectivos de inmigrantes (búlgaros, rumanos, paraguayos, ecuatorianos, etc.), así como el fomento de la convivencia entre extranjeros y autóctonos. Sin embargo, ¿cuáles son los resultados alcanzados por cada CEPI?, ¿cuál es el grado de satisfacción de los usuarios con respecto al CEPI y los servicios que presta?, ¿cuál es el impacto de los servicios recibidos en la inserción laboral, social y cultural de los usuarios? y ¿qué centro ofrece mejores resultados en términos de eficacia, eficiencia, calidad y equidad social? Estas cuestiones de gran relevancia para valorar los CEPI carecen de respuesta en la actualidad. En este sentido, llama la atención que no exista información pública, accesible y actualizada sobre los CEPI que contribuya a conocer si han cumplido realmente con sus objetivos y si han generado el valor social esperado. Entre los pocos datos disponibles sobre los CEPI se destacan los publicados por el Observatorio de Inmigración de la CAM en el año 2009, aunque sólo se aporta una información cuantitativa sobre el número de usuarios de los centros, su país de procedencia y las actividades en las que participaron.

Teniendo en cuenta lo señalado, una solución menor es recurrir a información de carácter general, como la del Barómetro de Inmigración de la CAM, elaborada y publicada por el Observatorio de Inmigración.

Gráfico 1. Obstáculos para garantizar la integración de los inmigrantes



Fuente: Elaboración propia. Datos del Observatorio de Inmigración de la CAM.

En concreto, el Barómetro de Inmigración 2014 (encuesta realizada entre el 11 de noviembre y el 10 de diciembre de 2013) destaca que el 87,6% de los extranjeros se sienten integrados en la sociedad madrileña. Este porcentaje ha ido creciendo de manera gradual a lo largo del tiempo, ya que en 2012, sólo ascendía a un 77,5% y, en 2009, a un 76,3%. Estos

resultados positivos son matizables, ya que un 68,4% de los extranjeros percibe que ha tenido algún tipo de obstáculo para integrarse en la sociedad madrileña, por lo que el índice de dificultades ha aumentado en comparación con el año 2012, cuando el porcentaje sólo ascendía a un 42,62%. Como se puede observar en el Gráfico 1, el idioma y la discriminación social son las principales barreras que se detectan a lo largo del tiempo. Por otro lado, se aprecia cómo en el último año se han diversificado los motivos que inciden negativamente en la integración de los inmigrantes, destacándose las diferencias culturales y la actitud cerrada de la población autóctona. Por lo tanto, en virtud de los resultados señalados, la integración social de los inmigrantes continúa siendo una asignatura pendiente, un problema que la CAM debe solventar para que desaparezcan las barreras que limitan la plena incorporación de los inmigrantes a la vida social, cultural y laboral madrileña. De ahí, la necesidad de seguir desarrollando el Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes de la CAM.

4. CONCLUSIONES

El análisis de la gestión colaborativa de la inmigración, desde una perspectiva bidimensional (teórica y empírica), ha permitido extraer las conclusiones siguientes.

Por un lado, la gestión colaborativa es una nueva forma de afrontar y administrar los asuntos públicos que se nutre teóricamente de diversos enfoques que se van originando a partir de los años noventa del siglo pasado, la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza y, en los últimos tiempos, el Nuevo Servicio Público. Estas corrientes ponen en valor el papel de los actores sociales (procedentes de la esfera privada), como agentes portadores de capacidades y de recursos para producir y prestar servicios públicos con la finalidad de reforzar su eficacia, eficiencia, calidad y garantizar la cohesión social.

Por otro lado, la gestión colaborativa de la inmigración, en el caso del Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes de la CAM, puede definirse como un nuevo modelo de gestión en el que la administración regional intenta captar al aliado o al agente social más capacitado en temas de inmigración (a través de la puesta en marcha de un convocatoria pública de carácter competitivo) para colaborar conjuntamente (una vez formalizado el acuerdo -firma del contrato-) en la ejecución de aquellos servicios que contribuyen a garantizar la integración social, laboral y cultural de los inmigrantes, así como a fomentar la convivencia sin discriminaciones entre este colectivo y la población autóctona madrileña. Por lo tanto, “en este modelo lo que se comparte es la función de administrar, no el ejercicio del poder” (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012a), ya que lo que se pretende es poner en marcha actividades conjuntas que contribuyan a lograr una de las finalidades de la Dirección General de Inmigración de la CAM (promover acciones que garanticen la inclusión social, cultural y laboral de los inmigrantes en su territorio).

Por último, hay que destacar que la indagación en el estudio de caso ha servido para verificar cómo quedan todavía múltiples asuntos pendientes y, por lo tanto, retos que se deben afrontar para lograr una adecuada gestión colaborativa de la inmigración. Entre ellos se destacan los siguientes:

a) Crear un sistema de seguimiento y control que se ajuste a los requerimientos del servicio y que aporte valor a los procesos. Como se ha podido apreciar a lo largo del artículo, las funciones de seguimiento y control se ejercen mediante mecanismos tradicionales de comunicación, entrega de informes o memorias y realización de reuniones entre la

administración regional y la entidad gestora del proyecto. Sin embargo, un buen seguimiento requiere de instrumentos adecuados, concretamente del establecimiento de indicadores que permitan medir si el servicio cumple con los estándares de eficacia, eficiencia y calidad en su prestación. Para ello, la Dirección General de Inmigración debe contar con un personal preparado y capacitado que lidere y planifique estos procesos.

b) Construir espacios colaborativos. Uno de los asuntos pendientes en el modelo de gestión analizado es el fomento de espacios colaborativos entre los actores públicos y privados. Más que nada porque se han detectado que sólo existen relaciones verticales o jerárquicas entre la administración regional y los actores privados. Por ello, una propuesta de mejora sería crear un espacio de interrelación multisectorial en el que estén presentes todos los agentes colaboradores (la administración regional, la entidad gestora, el personal del CEPI, los voluntarios, el personal eventual que presta servicios, etc.) y los usuarios de los servicios para intercambiar experiencias y para generar y compartir un conocimiento que ayude a la mejora de los CEPI.

c) Evaluar los resultados. La CAM es la máxima responsable de los CEPI, por lo que es importante que evalúe sus resultados. En este sentido, sería conveniente que el Observatorio de Inmigración asumiera su competencia de análisis, seguimiento y evaluación del impacto de los programas de atención de inmigrantes puestos en funcionamiento desde la administración regional y que, en consecuencia, evaluara el Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes. Más que nada porque, como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, hasta el momento sus informes sólo aportan datos generales y no información específica sobre programas concretos.

d) Reforzar la transparencia y la información pública. La gestión colaborativa requiere también de transparencia, de una información sobre qué se hace, quién lo hace, cómo lo hace y con qué recursos lo hace. Esta es una de las cuestiones clave para reforzar la legitimidad de estos procesos y para controlar, por parte de la ciudadanía, si las instituciones públicas cumplen con su misión. En el caso analizado, la información pública es escasa, por lo que sería conveniente subsanar este déficit recurriendo para ello a las nuevas tecnologías. En concreto, las páginas web de las entidades colaboradoras, así como de la CAM, pueden ser un canal para difundir la información sobre los CEPI y sus resultados.

En definitiva, teniendo en cuenta este diagnóstico final, se puede concluir señalando que el Programa de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes se caracteriza por ser un modelo de gestión colaborativa incipiente, en el que todavía es necesario impulsar, articular o reforzar algunos factores clave. Por lo tanto, se puede afirmar que, en la actualidad, la gestión colaborativa de la inmigración se encuentra en vías de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. (2006). "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". En: *Public Administration Review*, 66 (Special Issue): 56-64.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOURGON, J. (2010). "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo". En: *Revista Reforma y Democracia*, 46: 5-40.
- DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V. (2000). "The New Public Service. Serving Rather than Steering". En: *Public Administration Review*, 60: 549-559.
- DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V. (2003). "The New Public Service: an approach to reform". En: *International Review of Public Administration*, 8: 3-10.

- GARCÍA SOLANA, M. J. y PASTOR ALBALADEJO, G. (2011). “El Nuevo Servicio Público: Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”. Ponencia en el X Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Murcia, 7-9 de septiembre.
- HOOD, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. En: *Public Administration*, 69: 3-19.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- MCGUIRE, M. (2006). “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”. En: *Public Administration Review*, 66: 33-42.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B. (2014). “Gestión pública y políticas públicas”. En: G. Pastor Albaladejo (ed.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- PASTOR ALBALADEJO, G. (2012). “Las administraciones públicas”. En: J. M. Reniu (ed.) *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- PASTOR ALBALADEJO, G. y GARCÍA SOLANA, M. J. (2012a). “Gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente”. Ponencia en el XXII World Congress of Political Science, *Reshaping Power, Shifting Boundaries*, Madrid, 8-12 de julio.
- PASTOR ALBALADEJO, G. y GARCÍA SOLANA, M. J. (2012b). “La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid”. En: R. Bañón et al. *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.
- RAMIÓ, C. (coord.) (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- SAZ-CARRANZA, A. y SERRA, A. (2010). “¿Qué es el management de la cooperación público-privada?”. En: *Anuario Partners*. Barcelona: ESADE.
- VIGODA, E. (2002). “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”. En: *Public Administration Review*, 62 (5): 527-540.

RECIBIDO: 11/8/2014

ACEPTADO: 30/9/2014

Breve currícul:

Gema Pastor Albaladejo

Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM desde 1999. En la actualidad es directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y Coordinadora del Grado en Gestión y Administración Pública de la UCM. Líneas de investigación a destacar: gestión y administración pública, políticas y servicios públicos, modernización administrativa y administración electoral. En el periodo 2012-2014, sus principales publicaciones son: Teoría y práctica de las políticas públicas; “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas”; “La organización electoral”; “Los sistemas electorales”; “El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid”; “Las administraciones públicas”; “La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid”.