

LA ADMINISTRACION PÚBLICA DELIBERATIVA COMO RESPUESTA AL  
PROBLEMA DE LA EXCLUSION SOCIAL  
(El caso de la Política de Inclusión Social de la comarca de Noguera)

XIMENA ALEXANDRA CABEZAS VALENCIA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MASTER EN GESTION PÚBLICA  
BARCELONA  
2014

LA ADMINISTRACION PÚBLICA DELIBERATIVA COMO RESPUESTA AL  
PROBLEMA DE LA EXCLUSION SOCIAL  
(El caso de la Política de Inclusión Social de la comarca de Noguera)

XIMENA ALEXANDRA CABEZAS VALENCIA

Trabajo de Fin de Master para obtener el título de Magíster en Gestión  
Pública.

Trabajo dirigido por el profesor Quim Brugué.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MASTER EN GESTION PÚBLICA  
BARCELONA  
2014

NOTA DE ACEPTACION

9.5 Matrícula de Honor

JURADOS

Miquel Salvador

David Sancho

Barcelona, 8 de Julio de 2014

## TABLA DE CONTENIDO

### 1. PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

### 2. MARCO TEÓRICO

#### 2.1. LOS *WICKED PROBLEMS* Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 2.2. ABORDANDO EL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

#### 2.3. LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UN *WICKED PROBLEM*

#### 2.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DELIBERATIVA Y EL *WICKED PROBLEM* DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

### 3. ESTUDIO DEL CASO

#### 3.1. PUNTO DE PARTIDA: NIVEL DE PROMOCIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMARCA DE NOGUERA

#### 3.2. PROMOVRIENDO LA PARTICIPACIÓN

#### 3.3. UNA RESPUESTA INTEGRAL PARA UN PROBLEMA COMPLEJO

### 4. ANÁLISIS DE DATOS. EL RESULTADO DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA: LA PLANIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN SOCIAL PARTICIPATIVA, TRANSVERSAL Y MULTINIVEL.

### 5. CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA

*“La exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad, como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación”*

*Joan Subirats*

## 1. PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Por muchos años, la Administración Pública tuvo que dar respuesta a través de sus actuaciones a una sociedad con problemas bien definidos, que aquejaban a colectivos fácilmente identificables y diferenciados, frente a los cuales solo eran relevantes los actores del sector público, poseedores del conocimiento técnico necesario para solucionarlos y para los que por tanto, eran suficientes actuaciones sectorizadas.

Sin embargo, hoy la sociedad ha cambiado y con ella los problemas que deben ser solucionados desde la Administración Pública. La modernidad ha traído consigo una sociedad compleja y diversa, en la que los problemas públicos afectan de igual modo y simultáneamente varios sectores de la sociedad así como múltiples aspectos de la vida de los ciudadanos, difuminando entre todos ellos y el sector público, el conocimiento necesario para solucionar las problemáticas cada vez más compleja a las que se debe hacer frente.

Esos nuevos problemas han sido denominados por la doctrina como *wicked problems*, asimilándolos con problemas matemáticos que se resisten a ser solucionados, es decir, en el plano de la Administración Pública son aquellos que no pueden tratarse exitosamente desde la forma analítica tradicional usada por las administraciones públicas, debido no solo a la complejidad que representan en sí mismos, sino además a las circunstancias socio-políticas complejas que les dan origen y que los hacen de difícil solución (Horst y Rittel 1973).

En ese contexto, hoy se exigen de la Administración Pública intervenciones transversales que tengan como resultado soluciones efectivas, más que eficaces o eficientes, por lo que el reto ante esa complejidad es la coordinación, no solo dentro del sector público si no de éste con el sector privado. Es necesario

entonces, dejar atrás el modelo tradicional de Administración Pública para dar paso a una nueva forma de hacer las cosas, que facilite el intercambio de conocimientos e información, entre todos los actores involucrados con los problemas públicos.

Uno de los *wicked problems* que deben ser enfrentados en la actualidad es el de la *exclusión social*, un problema que como se explicara más adelante, tiene un alto nivel de complejidad y exige por lo tanto de parte de la Administración, una actuación integral que tenga en cuenta las diferentes perspectivas desde las que el problema puede ser abordado y cuyo resultado final debería ser la inclusión social.

En ese orden de ideas, la pregunta de este trabajo de investigación es ¿Facilita la Administración Pública deliberativa una mejor planificación de una buena política de inclusión social? y para responderla, en primer término se identificara la problemática de la exclusión social como un *wicked problem* y luego se propondrá la aproximación a su solución a través de la *Administración Pública Deliberativa* desde la teoría y desde la práctica a través del estudio de un caso.

## 2. MARCO TEÓRICO

De acuerdo con el planteamiento realizado, es necesario analizar desde la teoría el concepto de los *wicked problems*, la exclusión social y la Administración Pública Deliberativa.

### 2.1. LOS *WICKED PROBLEMS* Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se anticipó en la introducción a ésta investigación, las especiales circunstancias socioeconómicas y culturales de la sociedad actual, han dado paso a problemas cuyo nivel de complejidad parece sobrepasar la capacidad de la Administración Pública para solucionarlos. Dichos problemas han sido denominados *wicked problems*, para significar con ello que son de *difícil solución*, debido básicamente a dos factores: la complejidad y la diversidad social. (Head y Alford 2008).

El factor complejidad refleja la dificultad para adquirir conocimientos sobre el problema mismo y sus posibles soluciones, ya sea porque la información que se tiene al respecto es insuficiente, porque es difícil identificar las interdependencias de los procesos y estructuras que están involucradas con la problemática o por la falta de certeza que normalmente se afronta ante problemas que descansan en situaciones que cambian constantemente y que hacen prácticamente imposible determinar todos los riesgos.

Por su lado, la diversidad hace referencia a los múltiples y diversos actores que deben ser llamados a dar su opinión sobre el problema que se intenta solucionar, actores que además de provenir de diferentes disciplinas, representan diferentes instituciones e intereses y que por lo tanto, tienen diferentes perspectivas de la



problemática que pueden entrar en conflicto al momento de definir el problema y sus posibles soluciones.

De acuerdo con lo anterior, los *wicked problems* se caracterizan de la siguiente manera: son difíciles de definir; tienen múltiples interdependencias; no tienen una sola causa; por lo general tienen que lidiar con consecuencias no deseadas o inesperadas provenientes de la implementación de una solución; no son estables; no tienen una solución clara; son socialmente complejos por lo que su solución involucra a muchas organizaciones; implican un cambio de comportamiento tanto de los ciudadanos como de la administración pública y por último, algunos de ellos representan en sí mismos políticas que han fallado reiteradamente a través de un largo periodo de tiempo (APSC 2007).

Es importante aclarar que los criterios antes mencionados son descriptivos y tienen el propósito de ayudar a determinar cuándo se está ante un *wicked problem*, por lo que el problema podrá tener algunas de esas características o todas, dependiendo del grado de complejidad que el mismo posea (Conklin 2005), asumiendo con ello que cada problema complejo es único y diferente de los demás.

Con el fin de dar más herramientas al operador público para identificar cuando se está ante un *wicked problem* o no, la doctrina los ha puesto en perspectiva desde la definición de los *tame problems*, problemas que se caracterizan por tener una definición y solución clara; por permitir determinar objetivamente cual solución es la correcta y por lo tanto, desechar fácilmente las soluciones alternativas y especialmente, porque se parecen a otros problemas que ya han sido solucionados de forma exitosa (Conklin 2005).

Partiendo de esta caracterización, desde la doctrina se han realizado varias recomendaciones que las Administraciones Públicas deben tener en cuenta a la hora de abordar este tipo de problemas (Head y Alford 2008):

1. Hacer un cambio en la forma de pensar de las Administraciones Públicas para que el estudio del problema sea desde una perspectiva holística y no lineal, que permita tener una visión completa e integral de la situación, pues la complejidad requiere ver el problema desde diferentes perspectivas.
2. Hacer uso de aproximaciones innovadoras y flexibles al problema, que le permitan al sector público redefinir los roles de funcionarios e Instituciones siempre que sea necesario para la implementación de una solución, así como cambiar la forma de hacer las cosas para asumir la complejidad de los problemas (APSC 2007).
3. Desarrollar las habilidades de cooperación y comunicación de las Entidades Públicas, para lograr que se relacionen positivamente con otras organizaciones tanto del sector público como del privado. Esto teniendo en cuenta que los *wicked problems* tienen múltiples actores y todos ellos están dispersos en varios sectores de la sociedad y del Gobierno.
4. Incrementar el entendimiento de la complejidad de los *wicked problems* estimulando el debate con el fin de poder acceder a la mayor cantidad de opiniones posibles. Con esa suma de perspectivas, podrá llegarse a un acuerdo sobre la forma más apropiada de abordar el problema.
5. Enganchar correctamente a los actores que están involucrados con el problema para lograr su entendimiento y encontrar posibles soluciones.
6. Es necesario cambiar la forma en la que tradicionalmente se trata de inducir el cambio de comportamiento en los ciudadanos, para dirigir todos los esfuerzos a lograr una participación activa en la definición y solución del problema.
7. Debe asumirse que las soluciones a problemas complejos no son inmediatas y que tanto encontrarlas como implementarlas toma tiempo, por lo que deberá

hacerse un esfuerzo extra para mantener los recursos necesarios disponibles a lo largo de todo el proceso.

8. Es indispensable aceptar la falta de certeza frente a los problemas complejos, lo cual implica reconocer que todas las soluciones que se dan a los mismos son provisionales, por lo que durante su implementación pueden requerir cambios o ajustes.

Es importante precisar que al margen de las anteriores recomendaciones y con el fin de poder ejecutarlas exitosamente cuando se aborda un *wicked problem*, la Administración deberá dedicar una parte importante de sus esfuerzos a evitar normalizar el problema complejo así como a desarrollar sus habilidades de *collaborative management*.

En cuanto al primer aspecto, deberá evitar a toda costa convertirlo en un problema sencillo o *tame problem*, pues es ese error el que hace que se ofrezcan soluciones sencillas para los problemas complejos, que requieren ante todo, soluciones que representen apropiadamente el grado de complejidad del problema.

Ahora bien, en el segundo aspecto, teniendo en cuenta que el *collaborative management* es un proceso que permite resolver problemas respecto de los cuales existen circunstancias de modo, tiempo y lugar que deben ser coordinadas entre dos o más Entidades a través de acuerdos formales o informales, la habilidad para desarrollar políticas a través de esa colaboración debe ser promovida en el sector público (Agranoff y McGuire 2003).

Una vez determinada la naturaleza y concepto de los *problemas complejos* y continuando con el hilo argumentativo de nuestra investigación, pasaremos a identificar el problema de la exclusión social para luego etiquetarlo como un *wicked problem*.

## 2. 2. ABORDANDO EL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Como se indicó al explicar el entorno social dinámico, cambiante y complejo que da origen a los *wicked problems*, hoy la Administración Pública debe dar respuesta a las demandas de una sociedad que constantemente afronta profundos cambios socioeconómicos y culturales, que parecen dejar atrás los principios básicos de integración y que dan paso a una sociedad dividida y polarizada.

Como consecuencia de los cambios socioeconómicos por ejemplo, el trabajo ha dejado de ser un elemento estructural en la vida de las personas así como en el conjunto de relaciones del individuo con la sociedad; hoy la producción que antes se basaba en el capital humano se basa en el capital tecnológico y los principios que la rigen son los de flexibilización, adaptabilidad y movilidad. Por su parte, los cambios socioculturales como el surgimiento de diferentes tipos de familia y estructura de hogares, el acceso de la mujer a la vida laboral y el surgimiento de una tercera clase social con intenciones claras de dar el salto a mejores condiciones de vida, nos muestran un panorama donde la distribución de los roles de género y la organización de los espacios cotidianos han cambiado drásticamente (Subirats 2005).

Este nuevo contexto da como resultado una sociedad con muchos y variados ejes de desigualdad, que deja atrás los tradicionales colectivos bien diferenciados a los que se dirigían todas las actuaciones del sector público y da paso a nuevos grupos de personas que también necesitan ser incluidos en el desarrollo social. Desde esta nueva perspectiva, hablamos de una sociedad mucho más polarizada y excluyente, que ofrece como única opción a sus ciudadanos, la de estar “dentro” o “afuera” del grupo de quienes están incluidos en la sociedad (Bauman 1998).

Como consecuencia de todo lo anterior, la perspectiva desde la que tradicionalmente había sido abordado el tema de la exclusión social y que hacía

referencia básicamente a la pobreza o falta de recursos económicos, ha sido reemplazada por otra mucho más amplia que tiene la pretensión de abarcar todas las circunstancias, que de una u otra forma, privan a las personas de su capacidad para desarrollarse plenamente en cualquiera de los ámbitos de su vida cotidiana (Sen, 2000) y que, en igual o mayor medida que la falta de recursos económicos, podría situar a los ciudadanos en el grupo de los que están “afuera”.

Para esta investigación tomaremos el concepto elaborado por Joan Subirats (2004, página 14) que define la exclusión social como una *“situación concreta, resultado de un proceso creciente de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales, que hacen que le sea muy difícil a una persona o a un colectivo el acceso a las oportunidades y recursos de que dispone la propia sociedad”*

Este fenómeno, en todas sus aproximaciones conceptuales, comparte cuatro características principales (Atkinson, 1998):

1. Es relativo, pues está referido a unas circunstancias concretas de tiempo, modo y lugar que determinan cómo y en qué medida una persona es excluida de la sociedad.
2. Es dinámico al afectar distintos colectivos, en diferentes momentos y aspectos al punto de poder ser intergeneracional.
3. Requiere siempre de acciones que lo materialicen, que pueden proceder no solo de agentes externos como el Estado o la sociedad sino además del propio sujeto excluido, pudiendo decirse al respecto que tiene múltiples causas.
4. Es un fenómeno susceptible de ser cambiado a través de las Políticas Públicas y la intervención del Estado.

Además de lo anterior, se trata de un fenómeno estructural que siempre ha estado presente en la sociedad y que ha sido abordado desde la perspectiva de la carencia de recursos y las desigualdades sociales, que hoy sigue presente como una consecuencia necesaria de la sociedad cambiante en la que vivimos y que al superar el concepto simple de pobreza, afecta diferentes aspectos de la vida de las personas y sus relaciones con el mundo y la sociedad (Sen, 2000).

En este orden de ideas, asumiendo la exclusión social como la imposibilidad de alcanzar un pleno desarrollo en aspectos fundamentales de la vida de las personas, se han determinado siete ámbitos en los que puede operar: el económico, laboral, formativo, socio-sanitario, residencial, relacional y de ciudadanía y participación.

Todos esos ámbitos en conjunto, hacen referencia a la necesidad de inclusión de los ciudadanos en los tres ejes principales de integración social: la producción mercantil, el mercado del trabajo y el consumo; la participación en política y acceso a los derechos sociales y de ciudadanía y el espacio relacional y de vínculos sociales, por lo que puede concluirse que gestionados en su totalidad, permitirían alcanzar la cohesión social y así diluir los dos polos en los que se divide hoy la sociedad (Subirats 2004).

Como consecuencia de todo lo anterior, las políticas públicas que pretendan hacer frente a la exclusión social como un fenómeno complejo, deberán ser integrales y dirigir sus esfuerzos, no solo a medidas paliativas o asistenciales, sino a acciones de inserción y promoción; hacer uso de modelos de gestión transversales fundamentados en la idea de colaboración entre entidades y organizaciones públicas y privadas y sobre todo, deberán basarse en la construcción colectiva de la definición de la exclusión social como problema y la búsqueda conjunta de posibles soluciones, promoviendo para ello, la participación de todos aquellos

actores que tengan algo que decir frente al problema de la exclusión social (Subirats 2004).

### 2.3. LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UN *WICKED PROBLEM*

Ahora bien, teniendo claro el concepto y características de la exclusión social así como los factores que hacen de un problema un *wicked problem*, pasaremos a explicar porque la exclusión social puede ser entendida como tal.

Como se analizó antes, para que un problema sea etiquetado como *complejo* o de *difícil solución*, no debe tener todas las características que distinguen a este tipo de problemas y bastara solo con la presencia de algunas de ellas, para que pueda identificarse como tal.

Sin embargo como se pasara a explicar, debido a la naturaleza compleja del fenómeno de la exclusión social, el mismo constituye un problema que no puede ser denominado como *tame problem* o problema sencillo, pues pueden identificarse en él la mayoría de las características que definen a los *wicked problems*.

En primer lugar es un problema difícil de definir, en la medida en que cada uno de los actores relacionados con el mismo tiene una definición diferente del problema y cada una de ellas es acertada en cierta medida. Si bien existen algunos elementos básicos del concepto de exclusión social compartidos por casi la mayoría de involucrados en el tema, cada uno tiene una perspectiva diferente del mismo de acuerdo con la posición en la que se encuentre.

Como se afirmó cuando se identificaron los elementos de la exclusión social, se trata de un problema multidimensional y multifactorial, lo cual constituye la

segunda característica de un *wicked problem*, en la medida en que la complejidad del mismo está dada por el hecho de tener múltiples causas que se interrelacionan entre sí y que afectan al mismo tiempo diferentes colectivos así como varios aspectos de la vida de los ciudadanos (específicamente en los 7 ámbitos antes señaladas). Dicha diversidad social, pueden implicar un conflicto de intereses al momento de definir las actuaciones a seguir.

Al ser un fenómeno dinámico y relativo, que resulta de la acumulación de varios factores a lo largo del tiempo, así como de las posiciones asumidas por la Administración Pública frente a cada ámbito de exclusión-inclusión en determinado momento, puede afirmarse que cumple con el requisito de tener que lidiar con las consecuencias inesperadas o imprevistas de otras soluciones que se hubieran aplicado intentado normalizar el problema o lidiando con él.

Por ejemplo, una reforma en el ámbito laboral relacionada con el nivel de ingresos mínimo que debería obtener una persona por su trabajo, puede tener repercusiones negativas en las tasas de fracaso escolar, pues podría implicar una falta de recursos económicos que forcé el cambio de rol de los hijos de estudiantes a trabajadores prematuros que deben ayudar a aumentar los recursos de la familia para poder sobrevivir.

Ese mismo dinamismo nos lleva a identificar en la exclusión social otro elemento propio de los *wicked problems* como lo es la inestabilidad del problema, pues al encontrar su origen en circunstancias que cambian constantemente y que dependen de la vulnerabilidad y las dinámicas de marginación propias de una sociedad que se transforma día a día (Subirats 2004), la definición del problema deberá ser replanteada constantemente como consecuencia de los cambios socio-económicos que van surgiendo, por lo que las soluciones implementadas requerirán ser modificadas en más de una oportunidad.



En ese sentido, los *policy makers* deben aceptar frente a la exclusión social como frente a los *wicked problems*, que al mismo tiempo que buscan una posible solución para el problema, los factores que generan desigualdades sociales o que las hacen más profundas están cambiando.

Otra característica importante de la exclusión y también de los *wicked problems* es la complejidad social, que en el caso específico de la primera se ve reflejado en el nacimiento de nuevos colectivos afectados por situaciones que potencialmente pueden marginarlos, nuevas formas de desigualdad que desbordan el concepto de falta de recursos económicos y la ausencia de clases sociales bien diferenciadas. Todo ello hace que las demandas de los ciudadanos provengan de un complejo entramado de relaciones en el que es difícil actuar de forma efectiva.

En ese mismo contexto puede identificarse una de las últimas características de los *wicked problems*, constituida por el hecho de que su solución requiere la actuación de muchas organizaciones de forma simultánea. Específicamente en el caso de la inclusión social, al implicar acción en varios ámbitos bien diferenciados, debe realizarse un esfuerzo por trabajar de forma coordinada entre los diferentes actores del sector público y privado, entidades nacionales y locales e incluso organizaciones sin ánimo de lucro, pues el conocimiento necesario para abordar el problema está distribuido en todos ellos. Tanto la exclusión social como los problemas complejos implican la actuación coordinada de la Administración Pública con la sociedad civil.

Por último y de gran importancia para esta investigación, por abrir la puerta a la hipótesis de que la Administración Pública Deliberativa permite lidiar de mejor manera con la exclusión social asumida como un *wicked problem*, tanto ésta como los problemas complejos implican un cambio de comportamiento que promueva dejar atrás la forma tradicional de hacer las cosas y resolver los problemas

asumida por la Administración Pública burocrática, para dar paso a una construcción colectiva del problema y de sus posibles soluciones.

Así entonces, queda definida la exclusión social como un *wicked problem* y aparece la necesidad primordial de transformar las formas de hacer de la Administración Pública tradicional con el fin de poder construir políticas públicas que estén a la altura de la complejidad del problema y que logren intervenir de manera efectiva en la situación que pretenden modificar.

#### 2.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DELIBERATIVA Y EL *WICKED PROBLEM* DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

Como se explicó en relación con las recomendaciones que se hacían a las Administraciones Públicas para solucionar los *wicked problems* y atendiendo además a los lineamientos que deberían seguir las Políticas de Inclusión social para ser abordadas como tales, es necesario que el sector público deje de actuar como tradicionalmente lo hace.

Es bien conocido por todos, que la Administración Pública tradicional soluciona sus problemas con una lógica lineal que parte del problema hacia la solución, pasando por la identificación y definición del problema, la recogida de datos correspondiente, el análisis de esos datos o de las opiniones de los expertos o involucrados en el tema, para en última instancia y de acuerdo con los resultados del anterior proceso, determinar una solución adecuada al problema planteado (Conklin 2005).

Sin embargo, como quedo claro en el apartado dedicado a los problemas complejos, los mismos deben ser abordados desde una lógica holística, no solo porque el entendimiento de este tipo de problemas se logra a través de las

posibles soluciones que pueden tener y que encaminan la búsqueda de información en determinada dirección (Horst y Rittel 1973), sino además porque para abordarlos es necesario tener un escenario completo de la complejidad del mismo, donde se reflejen las diferentes perspectivas que tienen los actores del problema, las interrelaciones y dependencias entre los factores que lo causan, los posibles conflictos entre los objetivos de la política y los desacuerdos sobre la solución que parece más apropiada (APSC 2007).

Es esa necesidad de amplitud la que riñe con el modelo burocrático del sector público tradicional, acostumbrado a problemas sencillos que pueden ser abordados desde la sectorización o segmentación de sus funciones, con un nivel mínimo de complejidad. Es decir, la Administración Pública está diseñada para tratar con *tame problems* y no con *wicked problems*.

Con base en ese error de diseño de las Instituciones Públicas, ante un problema complejo se ven abocadas, ante todo, a reducir su complejidad con el fin de hacerlo manejable. Esta normalización del problema puede llevarse a cabo redefiniendo el problema como una situación de fácil solución; asumiendo que el problema puede ser abordado a través de una solución considerada como definitiva; reduciendo su solución a unas pocas alternativas; asumiendo como problemas los indicadores de éxito de la solución propuesta o por último, asimilando el problema a tratar con otro que ya había sido resuelto de manera exitosa y aplicando la misma solución (Conklin 2005).

El proceso de normalización de un problema puede tomar diferentes formas, pero siempre traerá la misma consecuencia y es una solución equivocada del problema, que puede volver el *wicked problem*, más complejo de lo que era una vez se decidió convertirlo en un *tame problem*.

Es en ese contexto en el que nace la Administración Pública Deliberativa como una propuesta, que manteniendo la estructura tradicional del sector público, lo obliga a cambiar su comportamiento con la implementación de los mecanismos innovadores y flexibles necesarios para abordar los *wicked problems* y de manera más específica, el problema de la exclusión social.

En ese sentido, la Administración Pública Deliberativa pretende preparar a la administración para resolver problemas complejos a través del dialogo, la negociación y el pacto, fortaleciendo la participación y las habilidades relacionales de las diferentes Entidades que conforman el sector público y sobre todo cambiando la perspectiva de sus actuaciones del “cada uno hace lo suyo” al “entre todos lo haremos” (Brugué 2009).

Esta nueva visión parte del supuesto de que la Administración necesita hablar para facilitar así el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes Entidades que forman parte del sector público y entre ella misma y otros actores externos que pueden estar involucrados con el problema a resolver, para así poder abordar la complejidad que representa un *wicked problem*, permitiendo la materialización de una nueva forma interactiva de hacer política, que surge de la necesidad de los ciudadanos de participar en los temas públicos directamente y a través de nuevas formas de dialogo y más allá del voto (Akkerman 2003).

Asume con ello, que las demandas de la sociedad actual no son solo públicas o privadas sino un mix de las dos, que están referidas no a un solo nivel de la Administración sino a varios de ellos desde el Local hasta al Nacional y que tienen involucrados varios actores sociales cuyas relaciones cambian constantemente (Kooiman 2003).

En ese sentido, como lo sugiere la teoría de los problemas complejos y lo exigiría por ejemplo una política de inclusión social de acuerdo con lo ya discutido, la

Administración Pública Deliberativa asume el reto de la complejidad de la sociedad que se pretende intervenir así como de los problemas que hoy demandan solución, con una propuesta de dialogo, cambio de formas a contenidos y un fuerte componente de gestión de relaciones (Brugué 2009).

En cuanto al dialogo, promoviendo la participación, incorpora a los ciudadanos en sus decisiones y actuaciones y les abre las puertas, para que en igualdad de condiciones con la administración Pública, opinen sobre los problemas complejos respecto de los cuales demandan una solución. En ese sentido, el dialogo está llamado a generar compromisos y mostrar resultados, por lo que los ciudadanos puede estar seguros de que el sector público tendrá en cuenta sus perspectivas del problema (Fox y Miller 1996).

Pero como para poder hablar es necesario tener de que hablar, la Administración Pública Deliberativa propone dotar al sector público de contenidos sustantivos sobre los que se pueda discutir, dejando atrás las actuaciones vacías de una Administración Pública Tradicional que no piensa y por lo tanto, no está interesada en conocer la realidad que pretende intervenir porque asume que ya sabe cómo es (Brugué 2005).

Por último, como permitir la participación no tendría ningún sentido si ello no lleva a tomar acción por parte de la Administración, se hace énfasis en la necesidad de crear habilidades en las Entidades para la colaboración y para actuar coherentemente con el fin de poder actuar en red frente a problemas que involucran a más de una organización (Agronoff y Mc Guire 2003). En términos de Jan Kooiman (2003), la Administración Pública debe entender que la interacción de las estructuras socio políticas es necesaria, pues ninguna Entidad hoy en día, es capaz de gobernar por sí sola de una forma legítima y efectiva.

En este sentido se propone a la vez la búsqueda de líderes relacionales que tengan habilidades para provocar la colaboración entre las partes y la búsqueda compartida de los problemas y las soluciones, por lo que más importante que saber cómo hacer las cosas, el líder debe saber cómo promover las buenas relaciones entre todos los actores involucrados en la definición y solución de un problema complejo (Brugué 2005).

Desde esta perspectiva, es claro que si la exclusión social es un *wicked problem* que ante todo debe buscar una solución en el entendimiento compartido de la situación compleja que lo constituye y reclama políticas que sean producto de una construcción colectiva, la Administración Pública Deliberativa da las herramientas necesarias para abordar el problema de una manera exitosa.

Como se anotó antes, el problema de la exclusión social implica asumir la inclusión como un proceso colectivo que debe partir de la premisa de que el mismo corresponde no solo a la Administración Pública, sino también a todos los ciudadanos, que relacionados entre ellos formal o informalmente, llegan a un consenso sobre el problema mismo a través de un conocimiento común que nace al compartir las perspectivas que cada uno tiene de la exclusión social (Subirats 2004).

En ese sentido, la Administración Pública Deliberativa sienta las bases de una nueva forma de actuar, en la que ese intercambio de perspectivas es posible a través de un diálogo que siempre tiene como objetivo llegar a un acuerdo que represente de la mejor manera todos los puntos de vista sobre una misma situación, es decir, promueve el pensamiento holístico indispensable para abordar los *wicked problems* y específicamente la exclusión social como uno de ellos.

Por otro lado, ante la necesidad de políticas de inclusión social que adopten una visión integral de la complejidad del problema, que tengan la capacidad de poner

en marcha modelos de gestión basados en la transversalidad y la colaboración y que den la oportunidad a los ciudadanos de participar en el proceso de diseño y formulación de las políticas, la Administración Pública Deliberativa parece ser la mejor opción para dotar al sector público de contenidos conversacionales y fortalecer sus habilidades colaborativas.

Así, frente al problema de la exclusión social, la Administración Pública Deliberativa pensará sobre la complejidad de la situación a la que se enfrenta, pondrá el problema sobre la mesa para que sea discutido con los ciudadanos y hablará de él, tendrá en cuenta todas las perspectivas que la situación puedan tener los diferentes actores involucrados en el tema y luego de lograr un consenso, pondrá en práctica la colaboración para poder tratar el problema en una sola dirección pero a través de las distintas Entidades que tengan por competencia a su cargo los diferentes ámbitos de la exclusión-inclusión, que como se anotó antes, deberán ser tratados de forma simultánea y coherente para que el resultado final sea la cohesión social.

Ahora bien, más allá de crear el escenario apropiado para la construcción colectiva del camino que lleve a la inclusión social, la Administración Pública Deliberativa también permite realizar importantes avances relacionados con la elaboración y alcance de las políticas públicas como tal.

Según autores con Joan Subirats (2005) una sociedad compleja como la actual, requiere de una redefinición de las políticas públicas, tanto operativa y conceptual, como sustantiva. En el primero de los aspectos destaca que las nuevas políticas públicas de inclusión social deben implementarse con lógicas integrales y transversales, dejando de lado las concepciones sectoriales y segmentadas propias de las administraciones burocráticas y así mismo, que deberán ser más participativas. En el segundo aspecto en cambio, ya no habla del cómo sino del qué y enfatiza que las políticas habrán de estar dirigidas no a la redistribución de

los recursos, sino al debilitamiento de los factores que generan marginación y exclusión obligando al sector público a lidiar con la multiplicidad de causas y dimensiones de la exclusión social.

En ese orden de ideas y con las herramientas de las que dispone la Administración Pública Deliberativa antes explicadas, al procurar siempre la colaboración entre actores públicos y privados permitirá una acción transversal en la que todas las Entidades involucradas actúen como una sola y por otra parte, facilitará redireccionar el “qué” de las políticas, una vez más, a través del dialogo, la concertación y la búsqueda de consensos sobre la problemática de la exclusión social.

Una vez fundamentado teóricamente el supuesto de que la visión de la Administración Pública Deliberativa es la respuesta ante los *wicked problems*, en la medida en que permite obtener para los mismos soluciones integrales que involucran la opinión de todos los actores que tienen que ver con los problemas complejos y habiendo quedado claro que la *Inclusión Social* es uno de esos, nos dispondremos en este apartado a analizar un caso práctico, en el que haciendo uso de un proceso participativo, se logró la construcción de una Política de Inclusión Social multinivel, transversal y participativa en la Comarca de Noguera y que por lo tanto, puede servir como un modelo a imitar por otras administraciones Locales que requieran abordar de manera completa el fenómeno de la exclusión social.



### **3. ESTUDIO DEL CASO**

Debido a que la metodología seleccionada para este trabajo de investigación es el estudio del caso, se pretenderá demostrar a partir de su análisis, que la deliberación pública fundamenta una buena planificación de las Políticas Públicas de Inclusión Social, permitiendo la construcción colectiva de la definición del problema de la exclusión social así como de sus soluciones.

Para realizar el estudio del caso, se han analizado los documentos disponibles sobre el proceso de construcción de la Política de Inclusión Social de la Comarca de Noguera (Diagnóstico, memoria de resultados de la Jornada Colaborativa y documento de propuesta) y se han realizado entrevistas a algunos de los actores involucrados en el proceso de construcción colectiva de la mencionada Política.

#### **3.1. PUNTO DE PARTIDA: NIVEL DE PROMOCIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMARCA DE NOGUERA**

La Noguera es una Comarca de Cataluña situada en la provincia de Lérida, de la cual forman parte 30 municipios, que cuenta con más de 38.000 habitantes y cuya capital es Balaguer.

Allí, al decidir iniciar la construcción colectiva de la Política de Inclusión Social, se contaba con varios recursos internos y externos, con los que intentaba atender la demanda de los ciudadanos en los cinco ámbitos de inclusión-exclusión señalados por el Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña, es decir, el ámbito formativo, económico-laboral, urbano-territorial, socio-sanitario y relacional, de ciudadanía y participación.

Los recursos internos con los que se contaba para promover la inclusión social eran: el Servicio de Información y Atención a las mujeres, el área de promoción económica, el área de servicios sociales, la Oficina de Servicios a la Juventud, el servicio de vivienda, el servicio de atención a la infancia y adolescencia, el área de educación, el área de cultura y los planes de ocupación. Por su parte, los recursos externos estaban constituidos por otras Administraciones Públicas del nivel provincial y local, por entidades prestadoras de servicios y por asociaciones ciudadanas y colectivos organizados.

En cuanto a la gestión de los mismos, el diagnóstico concluyó que aun cuando se constataba la existencia de relaciones entre los distintos recursos y una voluntad de trabajo en equipo ante la creencia general de que es necesario trabajar conjuntamente para alcanzar el objetivo de la inclusión social, dichas relaciones se habían establecido por necesidad ante casos puntuales en los que se requería coordinar una respuesta entre dos o más áreas, para satisfacer la demanda específica de un ciudadano y por lo general, consistían en la remisión de éste a otra oficina que podría contribuir a la solución del problema. Se identificó además, que las distintas áreas no conocían con exactitud los contenidos de otros programas y actuaciones que eran complementarias de los suyos pero desarrollados por otros funcionarios, por lo que la atención al problema de la exclusión no tenía una visión integral.

El panorama en la gestión de los recursos externos no era más alentador, pues a los problemas de falta de coordinación y conocimiento de lo que hacen unos y otros, debía sumarse la incoherencia e ineficacia administrativa de las actuaciones de las administraciones provinciales, locales y grupos de ciudadanos. En el caso de los dos primeros, se concluyó que la estrategia de proximidad territorial usada por los mismos no había sido suficiente para articular una red entre las diferentes administraciones públicas, muchas de las cuales en el caso de los ayuntamientos, no se involucraban en la promoción de la inclusión por falta de interés. En cuanto

a los grupos de ciudadanos, se constató la existencia de múltiples asociaciones y colectivos que tienen funciones duplicadas con algunas de las áreas de la administración Comarcal, muy competitivos entre ellos y que no se relacionan con las distintas autoridades de la Comarca de Noguera.

Ahora bien, en cuanto a la definición del problema y de las posibles soluciones, el diagnóstico también hizo evidente que todos los que trabajaban el tema de la inclusión social tenían un concepto diferente sobre la misma y sus componentes estructurales, por lo que una tarea adicional sería lograr que todos tuvieran la misma perspectiva sobre el concepto de inclusión-exclusión así como de la dirección a la que debían dirigirse todos los esfuerzos para abordar el problema.

En ese contexto, el resultado del análisis previo de la situación de la Comarca de Noguera en cuanto al tema de la Inclusión Social, fue la evidente necesidad de crear dinámicas que fomentaran el trabajo conjunto de los diferentes actores que poseen recursos relacionados con la promoción de la inclusión social, para lograr que las actuaciones que cada uno deba realizar por competencia, estén acordes con el objetivo general de la Inclusión Social que pretende ser promovido por la Comarca.

Partiendo del diagnóstico, se inició el proceso de deliberación pública, teniendo claro que era necesario: mejorar la calidad de las relaciones existentes entre los diferentes actores para lograr transversalidad en la ejecución de las tareas; generar conocimiento sobre los planes, programas y acciones que los agentes desarrollan en cumplimiento de sus funciones y acercar a los múltiples actores al proceso de definición y solución del problema de la exclusión social.

### 3.2. PROMOVRIENDO LA PARTICIPACIÓN

Con el fin de dar el gran paso del “cada uno hace lo suyo” al “entre todos lo haremos” (Brugué 2009) en la construcción de la Política de Inclusión Social de la Comarca de Noguera, se crea como espacio de participación la denominada “Jornada Colaborativa de propuestas” que se realizó el día 03 de Mayo de 2012, con la presencia de más de 35 personas entre funcionarios públicos, organizaciones privadas y ciudadanos.

Bajo el lema *“Participa por una Noguera más inclusiva”* el Consejo Comarcal extendió invitaciones, por diferentes medios, a todo aquel que quisiera dar su opinión sobre la problemática de la exclusión social y así logró, que durante cuatro horas los actores que atendieron la convocatoria y que estaban de algún modo involucrados con el tema lo discutieran, para así poder recoger propuestas que reflejaran su visión del problema y de sus posibles soluciones.

La metodología propuesta para la Jornada Colaborativa se desarrolló en las siguientes etapas: definición de los ámbitos de debate, análisis de la información previa, recogida inicial de propuestas, priorización y recogida de posibles colaboraciones y plenaria y cierre del debate. Se inició con una discusión en 5 grupos de trabajo que debatirían un ámbito específico de inclusión-exclusión, para luego llegar a un escenario en el que la totalidad de los participantes podían conocer y opinar sobre las propuestas de todos los grupos, momento en el cual se sacarían las respectivas conclusiones sobre la deliberación pública llevada a cabo durante la Jornada Colaborativa.

Con el fin de enriquecer el dialogo y así lograr una participación útil y de calidad por parte de los interesados, antes de la fecha dispuesta para la realización de la jornada, se hizo llegar a cada uno de ellos una memoria resumen con la información recogida en el diagnóstico, especificando para cada uno de los

ámbitos de inclusión-exclusión los objetivos generales del ámbito y los factores generadores de exclusión, una síntesis de resultados del mapa de vulnerabilidades, del mapa relacional y de los resultados de la guía de recursos y servicios para la inclusión y por último, las fortalezas y debilidades de cada ámbito consensuadas en jornadas participativas de diagnóstico previas a la Jornada Colaborativa. Así mismo, antes de iniciar la jornada de trabajo, se hizo entrega a cada participante de un documento sintético que contenía la información básica recogida en la etapa de diagnóstico para el ámbito respecto en cual participaría.

La etapa de recogida inicial de propuestas por su parte, tenía el objetivo de generar entre los participantes, debates ordenados que tuvieran como resultado una lista inicial de propuestas basada en el diagnóstico realizado para cada ámbito. Para lograrlo, el grupo se dividió en subgrupos y a cada uno se le entregó una ficha de trabajo que facilitaría la definición y descripción de las propuestas a presentar, concediéndole un tiempo para que llevaran a cabo la discusión entre los miembros. Las propuestas debían contener los siguientes ítems: nombre de la propuesta, descripción, objetivos principales, destinatarios, agentes implicados y otros comentarios que consideraran pertinentes para la comprensión de lo propuesto. Una vez finalizado el debate, las fichas de cada subgrupo fueron presentadas a todo el grupo y se propició un consenso general sobre las propuestas en las que se va a trabajar.

Alcanzado el consenso sobre las propuestas, se pasó a la etapa de priorización y recogida de posibles colaboraciones. El objetivo ahora es darle un orden de importancia al conjunto de propuestas antes definidas e identificar los recursos que cada agente ofrece para ayudar en el desarrollo de las mismas. En este momento, se entrega a cada uno de los miembros del grupo, un documento con las propuestas consensuadas y se pide que individualmente las valoren y prioricen. Posteriormente, se hace un recuento de votos y se presentan los resultados finales a los participantes, quienes ahora deben identificar si los

recursos que manejan desde la entidad u organización que representan, pueden hacer parte de la solución y en qué forma.

Una vez concluido el proceso descrito, para finalizar el dialogo se hace una plenaria con todos los grupos de Trabajo, con el fin de que los participantes hagan un repaso sobre los resultados generales obtenidos, de modo que puedan conocer las pospuestas realizadas por los demás grupos e identificar si los recursos que manejan también pueden servir para dar solución a la problemática de otro ámbito de inclusión-exclusión.

Escuchados todos aquellos que consideraron tenían algo más que aportar a los resultados generales, se cierra la Jornada Colaborativa y se entrega un cuestionario de evaluación de la misma, con el fin de conocer la percepción de los asistentes sobre el espacio participativo del que habían hecho parte.

Por último, teniendo en cuenta que el dialogo además debe promoverse dentro de la misma administración para que el intercambio de perspectivas sea real, los resultados obtenidos en la Jornada Colaborativa fueron objeto de discusión en cinco sesiones de trabajo con técnicos comarcales y entidades de la Noguera, en las cuales se estudiaron, valoraron y definieron las propuestas obtenidas.

### 3.3. UNA RESPUESTA INTEGRAL PARA UN PROBLEMA COMPLEJO

Como resultado de la Jornada Colaborativa y las sesiones de trabajo con los funcionarios de la Comarca de Noguera, se elaboró un documento estratégico en el que, basándose en los resultados obtenidos con la deliberación pública, se determinaron 5 líneas estratégicas, 18 criterios y 42 actuaciones para la construcción del Plan de Inclusión Social de la Comarca de Noguera.

Las líneas estratégicas constituyen los grandes objetivos que deben conseguirse en cada uno de los ámbitos de inclusión-exclusión por parte de la Administración Comarcal; los criterios de actuación son los objetivos específicos a través de los cuales se logran los objetivos propuestos en las líneas estratégicas y las propuestas de acción, son la máxima concreción de la planificación estratégica, y se refieren a las actividades concretas que deberán realizarse en cada ámbito.

Las líneas estratégicas definidas fueron:

1. **Ámbito económico-laboral:** tiene como objetivo garantizar los ingresos económicos de los ciudadanos así como su inclusión activa en el mercado laboral a través, principalmente, de la creación de una bolsa de trabajo Comarcal y el fortalecimiento de las relaciones económicas público-privadas.
2. **Ámbito formativo:** tiene como objetivo garantizar la formación de las personas en todas las edades y lograr relacionarla con el ámbito laboral-económico, por lo que las acciones están encaminadas a adaptar los recursos existentes en ese ámbito a las necesidades de la comarca.
3. **Ámbito socio-sanitario:** tiene como objetivo garantizar la inclusión de personas que por sus condiciones de salud no pueden cubrir sus necesidades especiales. Aquí las acciones están encaminadas al trabajo en red de todos los actores que hacen parte del sistema socio-sanitario de la Comarca.
4. **Ámbito urbano-residencial:** tiene como objetivo garantizar el derecho a la vivienda que tienen todos los ciudadanos de la Comarca y para ello se propone mejorar y garantizar la información al respecto del tema así como el sistema de transporte.
5. **Ámbito relacional y de ciudadanía:** tiene como objetivo lograr que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos civiles y que fortalezcan sus relaciones con el entorno inmediato que los rodea. Las acciones están

encaminadas a incrementar la cohesión social.

El documento está estructurado de la siguiente manera: cada línea estratégica tiene un diagnóstico cualitativo y cuantitativo del ámbito de inclusión-exclusión, en el primero se analizan fortalezas y debilidades identificadas durante el proceso de deliberación pública y en el segundo se estudian datos estadísticos que representan la situación a la que se enfrenta la Comarca en el respectivo ámbito. El contenido de la propuesta está conformado por los criterios y las actuaciones, en los primeros se describe la orientación que le debe dar la administración a la gestión de la línea estratégica y luego, para cada uno de ellos, se definen las actuaciones que deberán llevarse a cabo, identificando en cada acción: objetivo, destinatario, requisitos, agentes implicados ya sea a nivel local, comarcal o provincial y de ser necesario, comentarios que aclaren algún aspecto relevante de la actuación.

Ahora bien, con el fin de facilitar el trabajo transversal y en red que se requiere para poner en práctica el Plan de Inclusión Social, se hace una lista de los recursos, servicios y voluntades colaborativas para cada una de las acciones propuestas dentro de las cinco líneas estratégicas. En esta lista se identifican por separado los recursos internos y externos con los que cuenta la Comarca de Noguera para propiciar la inclusión y que deben ser gestionados de manera simultánea para dar una respuesta integral a la problemática de exclusión social.



#### **4. ANÁLISIS DE DATOS.**

##### **El resultado de la deliberación pública: la planificación de una Política Pública de Inclusión Social participativa, transversal y multinivel.**

Del proceso antes señalado y de la respuesta que el mismo promovió por parte de la administración de Noguera, no puede decirse algo diferente a que fue exitoso, en la medida en que le permitió dar una respuesta creativa e inclusiva a un problema complejo como lo es la exclusión social en los términos descritos en el primer apartado de éste trabajo.

Y esto es así, porque habiendo identificado claramente que el problema no era la ausencia o precariedad de los recursos con los que se contaba para hacer frente al problema de la exclusión social si no las diferentes definiciones del problema así como la falta de coordinación entre los recursos disponibles, se promovió acertadamente el dialogo y la participación de los diferentes actores, dentro y fuera de la propia administración, para lograr un consenso colectivo sobre la definición de la inclusión social y las acciones transversales y conjuntas que debían ser asumidas por la totalidad de los actores para hacer frente a este fenómeno.

Si bien la Comarca de Noguera había asumido la exclusión social como el problema complejo que es, realizando acciones desde varios frentes de la Administración para intentar solucionarlo, la respuesta se estaba dando desde la lógica de la Administración Pública Tradicional, es decir desde la especialización y segmentación de funciones. Con esto se logró que los resultados obtenidos se tradujeran en soluciones sencillas para un problema complejo, que al ser implementadas de manera independiente, desdibujaban la visión integral que deben tener las Políticas de Inclusión Social y la necesaria relación que debe haber entre todos los sectores de la administración para lograr una verdadera

inclusión.

En ese sentido, fue la creación de un espacio de participación para fomentar el intercambio de perspectivas y recursos entre los actores internos de la administración y entre la propia administración y los actores externos, el que finalmente permitió dar el paso del “cada uno hace lo suyo” al “entre todos lo haremos” y así avanzar de la Administración Pública Tradicional a una Administración Pública Deliberativa (Brugué, 2009) dotada de todas las herramientas necesarias para abordar exitosamente el *wicked problem* de la exclusión social hablando del problema con los demás y con sus propias dependencias.

Una de las mayores fortalezas del proceso antes descrito, fue la posibilidad real de que la deliberación llegará a manos de la Administración y que esa deliberación la hiciera pensar y actuar de forma inteligente, pues habiendo manifestado a todos los participantes en el debate que el producto del mismo sería un documento que se entregaría a la oficina técnica de PLIS de la Noguera encargada de elaborar la respectiva política, se dotó al diálogo de la vocación de acción que lo hace auténtico (Barber 2004).

Ese cambio de perspectiva permitió entonces que la participación se concretara en sus dos dimensiones: la externa, en relación con la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y la interna relacionada específicamente con la promoción de la deliberación dentro de la misma Administración (Brugué 2009).

En el primer aspecto, se logró que los actores exteriorizaran su visión sobre la exclusión social y como lograr la inclusión, obteniendo con ello la construcción de una respuesta de carácter comunitario frente al problema, en la que cada actor se concientizó de la necesidad de hacer parte de la solución y en consecuencia, realizó la aportación de sus recursos para la construcción colectiva de la red que

promovería la inclusión social de todos los habitantes de la Comarca.

En cuanto a la segunda dimensión, el proceso se dirigió de tal modo, que la administración no solo permitió que los ciudadanos hablaran sino que además los escucho y valoró sus percepciones y aportes, a través de las sesiones de discusión internas que se llevaron a cabo con los funcionarios de la administración comarcal, con lo que puede constatarse que actuó de una forma inteligente, asumiendo la complejidad del problema y abordándolo desde las diferentes perspectivas que los actores internos y externos tenían de él.

Visto de ese modo, la Administración Pública Deliberativa logró la construcción colectiva de una propuesta de Política de Inclusión Social participativa, transversal y multinivel, pues no solo permitió una participación activa de los ciudadanos, sino que además propuso un trabajo en red de las Entidades públicas provinciales, comarcales y locales junto con las organizaciones privadas y colectivos de ciudadanos, que descansa en los criterios de coordinación y proximidad territorial propios de una respuesta integral que pretenda dar solución al problema de la exclusión social.

## 5. CONCLUSIONES

Hoy por hoy, la exclusión social es un problema al que se enfrentan la mayoría de Administraciones Públicas, al ser la inclusión una de las demandas más importantes de una sociedad polarizada, en la que cada vez son más los que quieren estar en el grupo de ciudadanos que están “adentro” y no “afuera”, reclamando con ese deseo el acceso a oportunidades económicas, laborales, formativas, socio-sanitarias, residenciales, relacionales y de participación ciudadana, que los hagan sentirse como parte de la sociedad en la que viven.

Ese problema, entendido como un *wicked problem* en la medida en que se caracteriza por ser difícil de definir, por tener interdependencias y múltiples causas, por su inestabilidad, por no tener una solución clara, por ser socialmente complejo y por involucrar la actuación de múltiples organizaciones, supone un reto para la forma de hacer las cosas por parte de la Administración Pública Tradicional y exige actuaciones simultaneas y coordinadas de varios sectores de la Administración que permitan darle un tratamiento integral al problema.

Ante ese escenario, es necesario abrir las puertas a la Administración Pública Deliberativa en la medida en que su perspectiva propone aproximaciones a la definición y solución colectiva de los problemas a través de la participación ciudadana y del dialogo, no solo con actores externos de la Administración sino dentro de las Entidades que la conforman, garantizando con ello la coherencia de las actuaciones y el cuestionamiento sobre temas públicos frente a los cuales normalmente, ni los ciudadanos ni la Administración, se detienen a pensar.

Este nuevo modelo de Administración, que más allá de pretender cambiar la estructura actual de las Entidades Públicas aspira a modificar su forma de hacer las cosas, facilita la construcción de una política de inclusión social integral, transversal y participativa, en la medida en que consulta a los ciudadanos y a la

propia Administración, promueve el trabajo coordinado de todos los sectores que la conforman y obliga al sector pública a cuestionarse sobre sus actuaciones y el impacto de las mismas en la sociedad.

Es claro que la Administración Pública Deliberativa podría no ser una solución definitiva frente a las carencias que hoy por hoy tiene el sector público en sus actuaciones y sobre todo en los efectos de las mismas ante problemas complejos como el de la exclusión social, pero lo que sí constituye claramente es un inicio del cambio que todos queremos ver en las Entidades Públicas, el inicio del fin de una Administración Pública que no piensa, que no habla y sobre todo que no escucha, es aquí donde comienza la transformación hacia un sector público que además de buscar la inclusión social, para el caso de esta investigación, también pretende ser más inclusivo en sus actuaciones en general porque entiende que la mejor manera de conocer la realidad que pretender intervenir es acercándose a quienes la conocen mejor, es decir, los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFIA

- ✓ Agranoff R i McGuire M., 2003. Collaborative public management. Washinton DC. Georgetown University Press.
- ✓ Atkinson A. y Hills J., 1998. Exclusion, employment an opportunity. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion.
- ✓ Barca F., 2009. An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting european union challenges and expectations. Independent Report.
- ✓ Bauman, Z., 2000. *Liquid Modernity*. Londres: Polity.
- ✓ Bauman, Z., 2000. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- ✓ Bovens M., Hart P., Dekker S. y Verhevel G., 1999. The politics of blame avoidance: defensive tatics in a doubth crime-fighting fiasco. Londres: Sage.
- ✓ Brugué Q., 2009. “Una Administración que Habla es una Administración que Piensa” en AA.VV. *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- ✓ Brugué Q., 1996. “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6.
- ✓ Brugué Q., 2009. “Modernizar la Administración: Burocracia, nueva gestión pública y democracia deliverativa”. IGOP-UAB.

- ✓ Brugué Q., 2010 “Políticas para la cohesión social: Nuevos contenidos y nuevas formas”. IGOP-UAB
- ✓ Fishkin S. y Laslett P., 2003. *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell.
- ✓ Font J., 2003. *Public Participation and Local Governance*. Instituto de Ciencias Públicas y Sociales.
- ✓ Generalitat de Catalunya, 2008. *Plans locals d'inclusió social: Guia metodològica*. Barcelona: Diputació de Barcelona –Red de Municipios.
- ✓ Generalitat de Catalunya, 2012. *Espai d'intercanvi entre Plans Locals d'Inclusió Social*. Diputació de Barcelona.
- ✓ Gutmann, A. y Thompson, D., 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- ✓ Habermas, J., 1999. *La inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.
- ✓ Kooiman J., 2003. *Governing as Governance*. Londres: Sage
- ✓ Mora R. y cabezón J., 1999. *Els serveis personals municipals: Una proposta metodològica*. Barcelona. Edicions del Serball.
- ✓ Sen, Amartya K., 2000. *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*. Office of Environment and Social Development Asian Development Bank

- ✓ Sen, Amartya K., 1992. Sobre Concepto y medidas de Pobreza. Biblioteca Virtual y Enciclopedia de las ciencias sociales, económicas y jurídicas
- ✓ Subirats, J., 2004. Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad Española y Europea. Fundación “La Caixa”.
- ✓ Subirats J., Alfama E. y Obradors A., 2009. Ciudadanía e inclusión social frente a inseguridades contemporáneas: la significancia del empleo. Fundación Carolina.
- ✓ Subirats J., Brugué Q. y Gomá R., 2005. Análisis de los factores de exclusión social. Fundación BBVA.
- ✓ Subirats J., 2005. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá
- ✓ Webber M. y Rittel W.J., 1978 “Dilemmas in a General Theory of Planning”



Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.