

# La participació electrònica i l'elecció social

Albert Padró-Solanet Grau

PID\_00211409



# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>1. El dret en l'administració pública.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Els costos econòmics de la participació.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Els límits de la política en l'adopció de mecanismes participatius.....</b>	<b>19</b>
3.1. Una noció de la política segons l'elecció pública: els dilemes socials en grups estables .....	24
<b>4. Presentació de les lectures obligatòries.....</b>	<b>28</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>43</b>

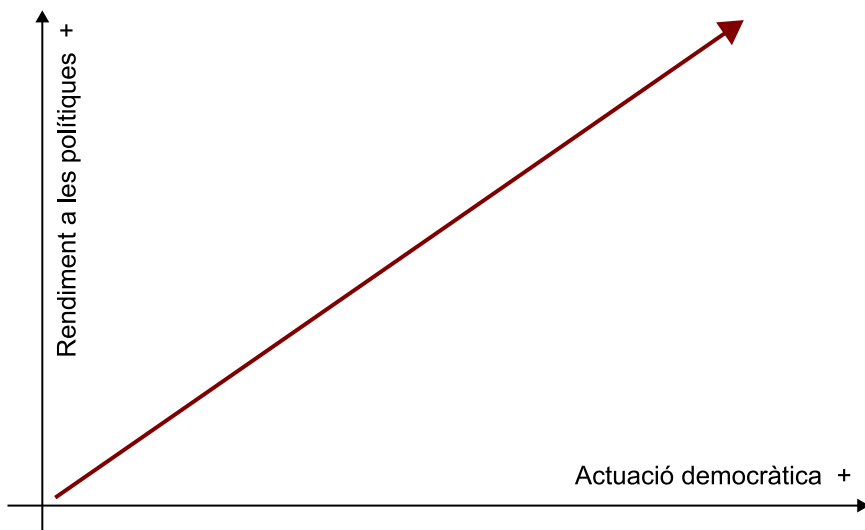


## Introducció

Aquest mòdul se centra en la relació entre govern electrònic i participació electrònica. Això vol dir que adopta el punt de vista de l'administració davant de la participació ciutadana per mitjans electrònics.

Ja des dels primers textos sobre l'administració electrònica hi ha el convenciment que s'hauria de produir una evolució natural des de l'administració electrònica cap a la democràcia electrònica (per exemple, Norris i Reddick 2013). Suposaven que les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) haurien de donar suport a una participació creixent dels ciutadans en les qüestions públiques i en l'administració i l'haurien de facilitar. En els darrers anys, moltes organitzacions internacionals –com l'OCDE, el Fons Monetari Internacional, les Nacions Unides o l'Organització Internacional de Comerç (OIC)– han manifestat que accepten la premissa que l'administració electrònica hauria d'enfortir la democràcia.

Figura 1



Font: OECD (2009).

Sintetitzant el punt de vista que podem anomenar *managerial* en la participació ciutadana en l'administració pública (que reformula alguns dels enfocaments presentats en el mòdul 1), la figura 1 mostra la relació funcional positiva que se suposa que hi ha entre la millora en el funcionament democràtic dins de les administracions i el rendiment de les polítiques públiques.

La idea de fons és que la participació de la població hauria de fer millorar la capacitat de resolució dels conflictes creixentment complexos que afligeixen les societats contemporànies. Aquests problemes han estat anomenats en la

literatura de la gestió pública anglosaxona els *wicked problems* (literalment, 'problemes enrevessats' o 'perversos'; la referència inicial d'aquesta etiqueta que ha fet fortuna és Rittel i Webber, 1973).

Una característica d'aquests problemes és que no tenen una definició clara. No tenen una definició compartida per tots els interessos afectats (*stakeholders*) de quina és la situació que s'ha de resoldre o de la necessitat que ha de ser coberta.

Per exemple, mentre que la política de transvasament d'aigua entre conques hidrogràfiques pot resoldre el problema d'escassetat de recursos hídrics a les àrees metropolitanes, deixa sense la possibilitat de desenvolupament agrícola les regions de l'interior i pot afectar els recursos pesquers per la disminució dels cabals d'aigua que arriben al mar. Com es veu, la política que finalment es dugui a terme afavorirà un grup o uns interessos davant dels altres. Mentre que, per als gestors polítics, la creació d'un mercat entre diferents regions pot servir per a crear solidaritat interregional.

Una altra característica dels *wicked problems* –relacionada amb l'anterior– és que produeixen **efectes no desitjats**. Per a afavorir la resolució d'un tipus de problema en generen un altre.

Per exemple, quan en els anys noranta es va fer obligatori que els motociclistes duguessin casc per disminuir la sinistralitat del trànsit, la brusca disminució en les víctimes mortals va fer que els bancs d'òrgans patissin una baixada de subministrament d'òrgans per als transplantaments.

Finalment, per a resoldre aquest tipus de problemes és necessari que hi hagi una coordinació i un treball conjunt de diferents organitzacions públiques i privades. Aquesta característica està relacionada amb la transformació dels sistemes de producció de polítiques públiques que ara són dutes a terme per **xarxes de polítiques** (*policy networks*) o les **comunitats de polítiques** en què intervenen i interactuen els diferents nivells de govern (local, regional, estatal i supranacional) i les diverses agències, però també els ciutadans individuals, els organitzats en el sector voluntari i en el sector privat.

El reconeixement de la natura complexa dels problemes als quals s'han d'enfrontar les administracions públiques explica la transformació del paradigma dominant en la gestió pública, des de la pretensió de la millora simple de la **governabilitat** (que posava l'èmfasi en la millora de l'efectivitat i eficiència dels processos de l'administració pública), cap a la **governança** (que té en compte les limitacions de les capacitats dels poders públics).

Les jerarquies i les normes formals no són gran cosa si no són acceptades i considerades legítimes pels ciutadans. La necessitat d'interacció amb tots els actors requereix que l'activitat pública es percebi com a transparent, íntegra i honesta. En el fons, la perspectiva de la governança reconeix que l'activitat de les administracions públiques és inherentment política i, per aquesta raó, no es pot deixar només en mans d'algunes elits decisores gerencials o professionals.

Tornant a l'esquema de la figura 1, segons els desenvolupaments de teòrics i polítics, la participació política hauria de garantir la realització de polítiques públiques més inclusives i obertes que fossin més fàcils d'elaborar i d'aplicar.

Es poden desgranar els avantatges que teòricament es poden assolir a partir de la participació respecte de les polítiques públiques.

1) La participació ciutadana serveix per a generar **confiança** respecte a l'administració pública. Per una banda, permet fer polítiques que assoleixen millor els resultats esperats, ja que utilitzen la informació de les preferències expressades pels ciutadans. Per l'altra, com que es dissenyen amb procediments més democràtics, es perceben com més **legítimes**. En darrer terme, els processos participatius han de servir per a incrementar la **credibilitat** de l'administració entre els ciutadans.

2) Es poden obtenir millors resultats a un cost més baix. Com que es té un coneixement millor de les preferències i de les necessitats dels ciutadans, és possible disminuir el malbaratament de recursos, ja que es destinen a allò que realment es valora o que és necessita. Amb això, s'incrementa l'**eficàcia** de l'administració. La participació és una font d'informació dels gustos dels ciutadans, el que cal a l'administració és desenvolupar la capacitat per a convertir aquesta informació en *inputs* adequats per a dirigir les polítiques que es duen a terme i no desenvolupar únicament una capa més de la burocràcia administrativa.

3) A més, com que, en molts serveis, els mateixos ciutadans implicats poden ajudar a produir els serveis (coproducció i coprovisió de serveis), el cost de produir-los també pot baixar. D'aquesta manera s'incrementa l'**eficiència** de l'activitat de l'administració.

Un exemple de coproducció local és la identificació dels problemes a les infraestructures urbanes mitjançant aplicacions mòbils (com, per exemple, Fix-my-street al Regne Unit o SeeClick-Fix.com als Estats Units). Aquestes aplicacions permeten escriure comentaris sobre el tipus de problemes que s'han observat i fer fotografies que es poden localitzar geogràficament. Converteixen els usuaris en sensors que envien fluxos d'informació rellevant a l'organització administrativa. Segurament, el cost per a l'administració local d'un sistema de monitoratge internalitzat, amb un equip d'inspectors que oferís un servei semblant, seria prohibitiu. Sense tenir en compte que difícilment el servei pot ser tan bo com el que ofereixen els ciutadans. Aquests són capaços d'estar al cas les vint-i-quatre hores dels set dies de la setmana. A més, hi ha més garanties que la informació que s'obté dels ciutadans estigui més relacionada amb els problemes reals que la que es podria obtenir amb un cos d'inspectors, ja que aquells tenen els incentius per a ser acurats, mentre que l'activitat dels inspectors depèn del sistema d'incentius que s'hagi establert per a la seva activitat. Per exemple, si es recompensen els monitors sense tenir en compte cap altra cosa que el nombre de denúncies fetes, els monitors poden centrar-se més en els problemes més visibles o fàcils d'identificar que en la resta. D'aquesta manera, tenim que el sistema de monitoratge distribuït que ofereixen els ciutadans no solament estalvia els costos del monitoratge, sinó que permet ajustar de manera més fina l'activitat de l'administració a la intensitat de les necessitats de la ciutadania.

Certament, l'eficiència dels sistemes distribuïts per a la provisió de béns col·lectius no és un descobriment nou. Per exemple, estudis recents dels arxius de la Gestapo a l'Alemanya nazi mostren que l'estructura de personal era molt petita i la seva eficàcia per a detectar comportaments "subversius" es basava sobretot en les denúncies fetes voluntàriament pels ciutadans.

Un problema –més teòric que no pas pràctic– és si el tipus d'activitat que hem descrit s'ha de **conceptualitzar** com a participació ciutadana. Des del moment en què l'activitat proporciona un bé col·lectiu que beneficia a la comunitat, no sembla discutible que s'hagi d'identificar aquesta activitat com a participació. Es podria objectar que només podem parlar pròpiament de participació quan hi ha implicat algun tipus de presa de decisions; però, com veiem en la descripció dels avantatges del sistema de participació ciutadana en el monitoratge, es podria considerar que el sistema de votació serveix per a prioritzar els objectius i decidir on s'han de destinar els recursos. De fet, algunes de les aplicacions de monitoratge ciutadà ja incorporen explícitament botons de tipus *M'agrada* (o *likes*) que permeten tenir en compte el nombre de persones que estan preocupades pel desperfecte denunciat inicialment.

4) Un altre avantatge de la participació ciutadana en l'elaboració de les polítiques públiques és que aquestes **es compleixen** més. Això és producte d'un coneixement més profund per part de la ciutadania i també del fet que estan més legitimades.

5) Amb la participació ciutadana en l'elaboració de les polítiques també es pot garantir millor l'**equitat** en l'accés a aquestes polítiques. Es poden tenir en compte les minories, que normalment són menystingudes en els sistemes representatius, en què resten alienades.

6) Finalment, gràcies a la participació ciutadana es poden obtenir **solucions innovadores i creadores** de valor que d'altra manera no s'haurien pogut assolir. Quan l'administració reconeix que és falsa la presumpció que té més coneixement de la realitat que la resta dels agents socials, pot començar a beneficiar-se'n. Els públics especialitzats en una gran varietat de temes i de polítiques ara són capaços de desenvolupar un coneixement expert al qual és possible que no hi pugui arribar la mateixa administració. El desenvolupament de les TIC ha de desencadenar la creativitat, només pel simple fet que hi ha molta més gent que està atenta intentant resoldre un problema i que disposa dels recursos informatius necessaris. Els informàtics parlen de "força bruta" quan són capaços de resoldre problemes –per exemple, trencar sistemes seguretat– per la sola potència de computació –per exemple, trobar una contrasenya provant totes les combinacions de caràcters possibles. El sistema ha sofert una mutació qualitativa pel canvi en la quantitat de la població atenta a resoldre els problemes que l'interessen.

L'argument que les TIC faciliten la col·laboració i desencadenen un flux de creativitat que inevitablement ha de transformar el nostre món és el de Clay Shirky (2009, 2010), l'autor de *Here comes everybody*, en el seu llibre *The cognitive Surplus*.

La idea que les estructures institucionals són transformades per l'emancipació de les masses de les estructures jeràrquiques és de Tapscott i Williams (2006, 2010 cap. 14 i 15).

A *Wikinomics: How mass collaboration changes everything*, Tapscott i Williams (2006) presenten casos en què els clients de les empreses privades contribueixen a modificar i millorar els productes.

En el cas d'Apple, els entusiastes clients primerencs van *hackejar* les primeres versions de l'Ipod i hi van incorporar potencialitats que estaven bloquejades en els primers models del producte, cosa que els va comportar la persecució legal per part d'Apple.

Irònicament, els serveis de disseny de l'empresa van anar incorporant les modificacions fetes il·legalment pels clients, de manera que el producte va millorar fins a tenir un èxit de públic massiu. L'Iphone, el producte estrella que ha portat Apple al capdavant del sector informàtic, es trobaria al final d'una sèrie de mutacions de l'Ipod cap a una obertura i connectivitat majors. Segons la terminologia de Tapscott i Williams, el consumidor que



ara és simultàniament productor i consumidor ha esdevingut *prosumer* (de *producer* i *consumer*).

Del cas d'Apple s'ha de destacar que no solament l'administració pública pot beneficiar-se de la implicació dels ciutadans. Les empreses privades i les administracions públiques són anàlogues.

Una diferència important és que, en les administracions públiques, els propietaris, els ciutadans, són alhora els clients dels productes, i aquesta circularitat explica que la direcció de l'acció de les administracions públiques plantegi unes complexitats més grans. Però és interessant veure com les grans empreses privades, orientades als mercats i al benefici, també experimenten resistències burocràtiques a les transformacions de l'entorn social que han propiciat les TIC.

Un aspecte central perquè la col·laboració ciutadana participi en la producció d'innovació i millora de les polítiques i de les regulacions és la **transparència i obertura** de la informació. Aquestes són les demandes clau dels activistes que cerquen una transformació de l'administració pública.

### **Per què, doncs, tan poca participació ciutadana en l'administració?**

El problema d'acceptar que teòricament hi ha un enorme potencial de guanys per a l'administració pública amb l'ús de la participació ciutadana és que, quan volem comprovar empíricament l'abast de la participació ciutadana en les administracions públiques, veiem que la seva aplicació és força limitada i que, malgrat les declaracions al seu favor, tampoc no sembla que hi hagi intencions decidides de promoure-la.

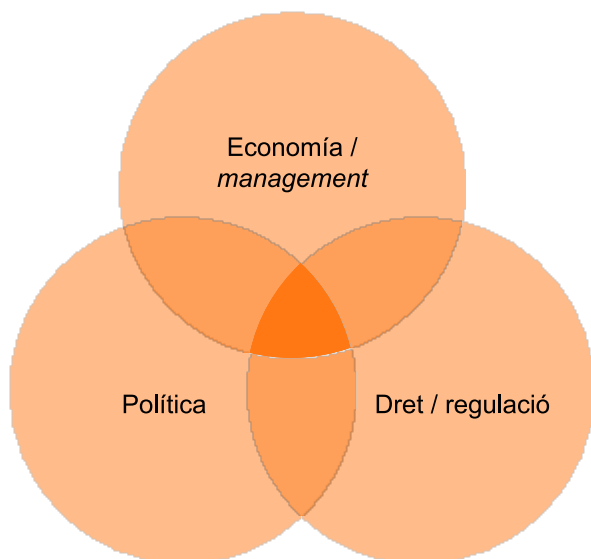
Basant-se en una l'extensa revisió dels articles empírics dedicats a la democràcia electrònica en les dues darreres dècades (des dels noranta fins al 2011), Norris i Reddick (2013) conclouen el següent:

"[...] malgrat l'entusiasme inicial, hi ha poca evidència que les administracions d'arreu del món estiguin adoptant la democràcia electrònica. Certament no han adoptat la democràcia electrònica en les formes concretes que haurien pogut oferir oportunitats significatives per a la participació dels ciutadans en les activitats, en els programes i en la presa de decisions a l'administració. I tot això, malgrat l'existència d'un compromís substantiu i d'un finançament per part dels governs (p. e. notablement en el cas del Regne Unit) i de les entitats supranacionals (p. e. notablement la Unió Europea) en la promoció de la e-democràcia. Encara més, la nostra revisió de la literatura no ha trobat ni tan sols un estudi empíric que validés l'existència d'e-democràcia, tal com l'hem definit"

Norris i Reddick (2013, pàg. 205)

És a dir, la democràcia electrònica, entesa com la implicació i participació dels ciutadans en l'activitat i la presa de decisions de les administracions, i no solament com la millora dels ciutadans a l'hora de ser informats o de contactar amb l'administració per mitjans electrònics.

Figura 2. La cruïlla de restriccions de l'administració pública



La raó per què l'administració pública troba tantes dificultats a portar endavant de manera continuada i decidida les iniciatives de participació ciutadana és complexa. En realitat, no hi ha una única raó. Històricament, les administracions modernes han hagut d'anar donant respostes a un conjunt de demandes successivament més complexes. Aquestes respostes n'han determinat en gran mesura l'estructura i la manera de funcionar actual. Moltes d'aquestes característiques fan difícil la participació ciutadana efectiva en les administracions o, en casos extrems, l'arriben a bloquejar.

Però s'ha d'entendre que, normalment, aquestes característiques funcionals i estructurals s'han establert per a garantir que les administracions públiques es comportin d'acord amb uns valors, o assoleixin un objectiu social, que les nostres societats modernes pensen que són valuosos o s'han de tenir en consideració. Moltes vegades aquests valors o objectius no es poden assolir en el seu nivell màxim simultàniament i, per tant, s'ha de trobar un punt de compromís. De fet, el conjunt de tensions que caracteritza l'administració pública moderna es pot entendre com un producte de la prioritització diferent d'aquests objectius o valors en moments diferents.

L'esquema de la figura 2 presenta els tres tipus de restriccions als quals es troba sotmesa l'administració pública. Les dues primeres restriccions les abordarem de manera més lleugera a continuació, mentre que dedicarem la segona part d'aquest mòdul a estudiar més a fons la tercera restricció a partir de l'enfocament del *social choice* i de l'elecció racional.

West (2011, 2013) desenvolupa un model alternatiu de les restriccions que fan que les oportunitats del govern electrònic estiguin menys aprofitades que en el sector privat. Se centra en els Estats Units, que té un sistema administratiu i polític força diferent del que es troba a l'Europa continental. Les limitacions que identifica provenen de l'estructura organitzativa de l'administració americana, de les restriccions en el finançament i dels incentius que proporciona la política.

## 1. El dret en l'administració pública

La primera esfera de l'esquema es refereix al fet que l'activitat de les administracions públiques està sotmesa al **dret administratiu**. Segons totes les tradicions administrativistes, les lleis, les regulacions i els procediments representen un límit a l'activitat de l'administració. A causa d'aquesta manera d'actuar, l'administració pública és normalment acusada d'inflexible i de reticent a la innovació. Però l'actuació regulada és la manera d'assegurar que l'administració actuarà de manera **transparent**, no arbitrària, de manera que garanteixi que la seva actuació no és parcial i tracta tots els ciutadans amb igualtat. La percepció de **neutralitat** de l'administració moderna entre la societat és un element crucial per a la seva legitimitat.

Per al sociòleg alemany Max Weber (1996), les característiques de les modernes organitzacions burocràtiques amb les seves estructures jeràrquiques, amb l'actuació impersonal, les regles de conducta escrites, l'actuació orientada a assolir l'objectiu, la divisió i especialització del treball i l'èmfasi en l'eficiència, són només un aspecte del procés de modernització i de racionalització de la societat. És una forma de la "gàbia de ferro" que atrapa tot el comportament humà en les societats capitalistes modernes. Aprofitant aquesta imatge de Weber de la "gàbia de ferro", els teòrics entendrien el dret administratiu com la forma que van establir les societats liberals per controlar –engabiar!– les antigues administracions característiques de les monarquies absolutistes de l'*ancien régime*. La gàbia de ferro serviria per a evitar que un monstre d'una altra època no amenacés l'autonomia i dinamisme de la nova societat civil.

En l'actualitat, es pot capgirar la metàfora i, en lloc d'una gàbia de ferro, es pot pensar que el dret administratiu és una mena d'urna de vidre, com les que es fan servir per a protegir les espècies delicades, o com la bombolla dels nens amb manca de defenses, que serveix per a protegir l'antic instrument de l'administració pública de la influència i apropiació en el seu benefici dels interessos dominants de la societat civil (Freddi 1989). En qualsevol cas, totes dues interpretacions coincideixen a interpretar el dret administratiu com un instrument que garanteix la neutralitat de l'administració en relació amb la societat civil.

Des de la perspectiva del dret administratiu, entès com a element estructural essencial de l'administració pública, la participació ciutadana planteja dos tipus de problemes.

Per una banda, la necessitat d'incorporar els sistemes de participació ciutadana en els procediments habituals de l'administració. Si en l'administració tot s'ha de fer d'acord amb els procediments preestablerts, si volem que la participació

no sigui només una retòrica o una estètica, s'han d'establir els procediments que permetin incorporar les decisions dels ciutadans i que permetin la coproducció de ciutadans i administració en les polítiques públiques que calgui.

Per l'altra banda, atès que no tots els membres de la societat tenen les mateixes oportunitats per a participar, la institucionalització de la participació ciutadana planteja problemes d'igualtat. En comparació amb la participació electoral tradicional de les democràcies liberals, la participació ciutadana en procediments de deliberació i de coproducció és molt més costosa en termes de temps i dels recursos cognitius necessaris. Això vol dir que, si a una activitat com el vot lliure i secret que s'ha de dur a terme intermitentment, en què tot està pensat perquè el cost de participació sigui molt baix, ja es troben diferències en la participació dels diferents grups socials, en una participació ciutadana més extensa en el temps, i més intensa en la implicació que la participació electoral, encara haurem d'esperar una desigualtat molt més gran.

Les anàlisis de la participació política que fan Downs (1957) i D'Olson (1965) ens expliquen que, tant els beneficis esperats de la participació, com els costos en els quals s'incorre, haurien d'afectar els individus que participen. En principi, els individus (o grups d'individus amb les mateixes preferències respecte a les polítiques o regulacions) amb **més recursos** (de tot tipus: temps, formació, informació, etc.) i els que tenen **més a guanyar** (o a perdre) seran els que més participen. Però, en el càlcul de la **utilitat esperada** de la participació, s'ha de tenir en compte la probabilitat que l'acció empresa tingui un valor decisiu en l'obtenció del bé col·lectiu.

Com que el caràcter decisiu de la participació política (l'acció col·lectiva) és una funció inversa de la grandària del grup que es veu beneficiat o perjudicat per les polítiques o regulacions que s'han de dur a terme (com més gran és el grup, més petit és l'impacte d'una acció individual), el que esperem és que els interessos dels grups més nombrosos en la societat siguin els que tendeixin a participar menys políticament.

Altrament dit, els individus dels grups grans tenen més incentius per a comportar-se com a polissons (*free riders*), és a dir, per a estalviar-se els costos de participar en l'acció col·lectiva i esperar que sigui un altre membre del grup qui se "sacrifiqui" per tal de proveir del bé col·lectiu per al grup. El resultat és que, en igualtat de condicions (*caeteris paribus*), el nivell de mobilització política dels grups grans tendeix a ser menor que en els grups petits.

De fet, totes les experiències de participació ciutadana a qualsevol part del món es caracteritzen per uns nivells de participació molt baixos, molt per sota de la participació electoral. Segurament, només es pot esperar un nivell de participació ciutadana elevat en les societats en què aquesta està totalment incorporada en la vida normal com un element d'entreteniment i de socialització –per exemple, la societat malgaixa segons el testimoni de Graeber (2013).

Naturalment, tot l'argument que s'ha exposat aquí sobre els riscos d'increment o reforçament de la desigualtat com a producte de la introducció de nous mecanismes de participació ciutadana només té sentit si aquesta participació és real o eficaç; és a dir, si la participació té algun impacte en l'elaboració de les polítiques públiques. Si, en canvi, només es tracta d'un façana, més o menys ornamental, una mena d'exercici de relacions públiques que es fa amb l'expectativa de millorar la imatge de l'administració i de legitimar-ne les polítiques davant la població, però finalment no té efecte sobre quines polítiques es fan ni en com es fan, no hi ha el risc d'increment de la desigualtat, però s'ha de tenir en compte el risc de desprestigi de la mateixa administració i d'alienació de la ciutadania.

S'ha de notar que, per a produir aquest efecte, no cal que la intenció dels que l'endeguen sigui tramposa o manipuladora. Per exemple, el procés de participació es pot haver plantejat amb la intenció sincera d'aprofitar-ne els resultats a l'hora de fer les polítiques, però si els procediments administratius (que hem tocat en l'anterior punt) no ho permeten, perquè no han estat adaptats o ajustats, llavors correm el mateix risc de desacreditar-nos davant de la nostra ciutadania. Si, per exemple, duem a terme un procés deliberatiu sobre els usos i disseny d'una plaça que es vol remodelar i, finalment, només s'ha deixat incidir sobre el color dels quatre bancs que ja s'han decidit posar, llavors, en el procés segurament no hi haurà hagut cap engany, però segurament les expectatives dels que hi hauran participat anaven més enllà d'aquestes tries menors. Tal com fa la dita, el camí de l'infern és empedrat de bones intencions.

A la llarga, els ciutadans saben estimar si la seva participació conduirà les polítiques públiques a canvis significatius d'acord amb les seves aportacions i preferències o no. I, de vegades, aquest coneixement de com aniran les coses en la política s'obté molt ràpidament, de manera quasi instantània. Com a animals socials que som, podem detectar amb molta precisió les llambregades o els cops d'ull dels altres, per a conèixer-ne les intencions i estalviar-nos conflictes. De la mateixa manera, el cinisme i l'escepticisme antipolític comú en la nostra societat ens predisposa a detectar ràpidament qualsevol símptoma de manipulació política, de fet, a ser-hi hipersensibles.

Si els ciutadans creuen que el procés de participació només serà un exercici de relacions públiques (identifica que l'administració es mou en els graons inferiors de l'escala d'Arnstein, que hem vist en el mòdul 1 –Arnstein 1969), llavors només es podrà esperar que hi participin només els individus que poden obtenir beneficis en aquesta actuació en públic. Entre els participants trobarem més aviat els polítics aficionats, els entusiastes de les reunions polítiques, aquells que cerquen notorietat i influència en la vida política local, però que són una minoria no representativa del conjunt d'interessos que havíem esperat que fossin presents en el procés participatiu.

Per a acabar aquest punt, hem de tenir present que, com ja hem vist anteriorment, en el disseny dels mecanismes participatius es pot tenir en compte de manera expressa l'existència de grups que no són tinguts en compte per mitjà dels mecanismes més tradicionals de participació. Altrament dit, els processos participatius ben plantejats i executats poden servir precisament per a mobilitzar algunes minories socials i donar-los veu. Aquest punt vol alertar dels riscos que hi ha a l'hora de plantejar els processos participatius per la pròpia credibilitat. Hem de conèixer bé el procés i tenir en compte els detalls per a evitar que hi hagi un efecte bumerang respecte dels nostres objectius.

## 2. Els costos econòmics de la participació

Les grans expectatives teòriques en relació amb la participació ciutadana l'han vinculat repetidament amb un seguit de reduccions en els costos en l'activitat de l'administració pública que resulten en una espècie de cercle virtuós. Les polítiques estaran més dirigides a les necessitats de la població, així no es malbarataran recursos; les polítiques millors i més barates serviran per a incrementar la legitimitat de l'administració, de manera que creixerà el compliment de les polítiques, cosa que servirà per a reduir encara el costos d'aplicar-les. Finalment, la coproducció en la provisió de les polítiques encara contribuirà a abaratir més els costos i a fer-les més conegudes. Atès que la gestió pública requereix que els serveis s'hagin de produir al mínim cost possible, no ha d'estranyar que la participació ciutadana s'hagi de considerar com una més del repertori d'eines que s'haurien d'utilitzar en la reforma i modernització de l'administració pública.

### El cas de la recollida de residus urbans

Considerem l'exemple de la recollida de residus urbans, es tracta d'un tema actual, però no cal pensar gaire per a adonar-nos que, de fet, es tracta d'un dels problemes més importants que ha de resoldre qualsevol comunitat humana per a esdevenir sedentària i assolir un nivell de concentració d'habitatge important.

Realment, no és un tema menor. Els romans, per exemple, foren capaços de construir una civilització a partir del desenvolupament de tecnologies –com les xarxes de clavegueram eficients– que van permetre garantir un bé públic clau com és la salubritat urbana. La salubritat de les grans metròpolis industrials com Londres a mitjan segle XIX no només es va assolir amb polítiques públiques de construcció de clavegueram i de recollida de residus, però també amb l'educació social en els hàbits higiènics.

Un recent article de *The Economist* (<http://www.economist.com/news/asia/21607837-fixing-dreadful-sanitation-india-requires-not-just-building-lavatories-also-changing>) posava l'èmfasi en el fet que un dels problemes principals per al desenvolupament de l'Índia és la mala qualitat de l'aigua producte de la falta d'infraestructures sanitàries, però també, i sobretot, pel costum dels hindús de defecar a l'aire lliure.

En la nostra experiència més propera, la recollida selectiva de residus i els sistemes de recollida (contenidors, porta a porta, etc.) han esdevingut un tema que ha creat tensions entre les poblacions i les administracions.

Tenir en compte la participació ciutadana en la regulació i el disseny de les polítiques pot ser molt beneficiós.

Per la banda del sistema de recollida, com que les condicions dels ciutadans (la disponibilitat d'espai als habitatges i els seus hàbits) i les estructures urbanes poden variar, tenir un coneixement fi de com són les preferències d'aquests pot millorar l'acceptació i aplicabilitat de la política.

En la recollida selectiva dels residus és crucial el coneixement entre la població de quins són els criteris de selecció. Aquesta és la raó per la qual estem sotmesos a campanyes institucionals que, amb més o menys encert, instrueixen sobre aquestes qüestions.

És clar que els guanys econòmics de tenir una ciutadania que coneix l'administració i que hi pot col·laborar són substancials. En vista d'això, en els primers moments de la implementació de la recollida selectiva de residus als municipis catalans, hi va haver

administracions locals que van plantejar establir cossos de policies especialitzats a detectar i sancionar la separació incorrecta dels residus.

Però ja es veu que aquesta política de vigilància i control no és viable. No solament és molt costosa, sinó que no pot tenir èxit. No es pot tenir un policia les vint-i-quatre hores del dia al costat de cada contenidor de la ciutat. Si volem establir sancions és molt més eficaç el sistema que s'estableix en algun cantó suís, en el qual es recompenen econòmicament els barris en funció de la qualitat de la brossa recollida.

D'aquesta manera, es pot demanar que els mateixos veïns es controlin els uns als altres a l'hora de seleccionar aquests residus, ja que la no-col·laboració d'un dels veïns posa en perill l'obtenció d'un bé col·lectiu per al barri.

La recollida de residus també està relacionada amb la participació electrònica. Taps-cott i Williams (2010) utilitzen com a exemple clau on es mostra com la participació ciutadana organitzada a través dels mitjans electrònics és capaç de rivalitzar amb l'administració pública tradicional, el cas d'Estònia, on, després de la independència de Rússia, gràcies a la participació ciutadana que, primer, va procedir a la geolocalització de totes les deixalleries il·legals, van poder procedir a la neteja de tot el país en un sol dia.

Realment, aquest cas mostra com les eines de les TIC poden facilitar la coordinació i la logística per a dur endavant una acció col·lectiva a gran escala de forma puntual en el temps (seria un cas comparable a la construcció de la cadena humana de la Via Catalana, que, de fet, s'inspirava en la Via Bàltica).

Per a ajudar a donar un servei més estable, s'ha de pensar en instruments complementaris de l'administració, les eines de monitoratge de desperfectes o brutícia al carrer que ja hem comentat abans (Fix-my-street, etc.).

S'ha de diferenciar entre la utilització de les eines de les TIC per a afavorir la implicació de la població en la provisió de béns col·lectius i la utilització d'aquestes eines per a millorar el servei per part de l'administració, que seria un cas d'administració electrònica.

En la recollida de residus, algunes ciutats americanes han establert un sistema de sensors als contenidors d'escombraries de manera que es pot conèixer de manera centralitzada el grau d'utilització de cadascun d'aquests. El sistema utilitza aquesta informació per a desplegar la flota de camions de recollida d'escombraries només en els punts on fa falta. Amb unes ciutats tan disperses com les americanes típiques, la inversió en els nous contenidors i el sistema de sensors s'ha recuperat ràpidament amb escreix amb aquesta millora en el sistema de recollida.

Aquest ús de les TIC per part de l'administració, que li permet ajustar-se a les característiques dels ciutadans (la seva producció de detritus), més aviat es troba a les antípodes del concepte moral de *participació ciutadana*, que implica un creixement en la responsabilitat i l'autoconsciència pública dels ciutadans.

Aquest model de participació ciutadana formaria part del que s'anomenaria la *seamless democracy*. És a dir, una democràcia sense costures, una democràcia que no es nota, perquè l'administració pot reconèixer les necessitats o preferències sense que siguin expressades pels ciutadans.

Està relacionat amb els enviaments anticipats a les compres que ha anunciat que està fent la botiga virtual Amazon. Es tracta d'una utilització de la informació per part d'agents públics i privats que resulta polèmica, pensem, per exemple, amb el que pot passar amb la prevenció de la criminalitat.

L'assagista Morozov dedica part de les seves crítiques sobre les conseqüències no intencionades de l'ús de les TIC a la possibilitat dels governs –no solament els autoritaris, però especialment en aquest cas– de fer servir les anàlisis de dades massives (*big data*) per a sotmetre els ciutadans a un control indegut (Morozov 2012, 2013).

Però, abans de poder recollir els beneficis d'haver dut endavant la participació ciutadana, s'hi han d'haver invertit recursos. Cal dedicar personal especialitzat, temps, diners, per a organitzar la participació; especialment, si es volen fer processos de participació formalitzats. Tanmateix, encara que es vulgui aprofitar l'energia de la participació ciutadana per mitjà de les xarxes socials, con-



tinuen fent falta recursos en personal especialitzat, i encara més per a permetre que l'organització de l'administració pugui rebre els *inputs* socials i no es creïn tensions per la incapacitat per donar resposta a les demandes que s'han plantejat (Balcells i altres 2013). Per tant, en un moment de restriccions econòmiques, els avantatges potencials de la participació ciutadana poden resultar menys atractius pel fet de requerir a curt termini encara més recursos.

En segon lloc, des del punt de vista de la gestió, la participació ciutadana implica uns costos de coordinació. La informació que prové de la ciutadania és interessant perquè és diferent de la informació de què ja disposa el coneixement expert de l'administració, o del que s'ha obtingut per mitjà de la política convencional mitjançant els processos electorals i el debat polític. Llavors és necessari conciliar tots dos tipus d'informació, establir els procediments convenients que permetin prendre les decisions quan apareguin les discrepàncies. El major temps dedicat a la presa de decisions, fins al bloqueig en la presa d'aquestes decisions, s'hauria de comptabilitzar com una pèrdua d'eficàcia.

Un altre increment en els costos del producte de la participació ciutadana es produeix quan hi ha una duplicació dels esforços, quan es demana repetidament a la població que expressi la seva opinió o es posi sobre una qüestió. És possible que diversos nivells de govern, o el mateix nivell de govern en diferents moments (sota diferents mandats polítics, per exemple), repeteixin procediments de consulta, perquè no s'estableixen les mesures per a retenir i incorporar convenientment els resultats d'aquests processos de participació.

Un quart problema de costos consisteix en la burocratització de la participació ciutadana. Si es crea una estructura organitzativa destinada a donar suport a la participació, és probable que generi procediments que, més que destinats a produir resultats, justifiquin la pròpia existència i imposin costos a la resta de membres de l'organització.

Finalment, per a conèixer els costos i els beneficis reals que aporta la participació ciutadana, caldria que es dediquessin encara més recursos per a avalu-arlos. Però, precisament avaluar els efectes de la participació, determinar com canvien o milloren les polítiques gràcies a haver dut endavant procediments de participació, és una tasca difícil. Encara més que en les avaluacions que es fan en el sector privat, no és fàcil trobar criteris únics que es puguin aplicar per a avaluar l'èxit o el fracàs dels processos de participació. Al final, la valoració sempre dependrà de la capacitat de convèncer els electors sobre la validesa i conveniència del sistema d'avaluació utilitzat. Però aquesta argumentació serà més convincent com més gran sigui l'esforç per a obtenir mesures objectives (o acceptables per a les parts implicades) de quins han estat els beneficis i els efectes obtinguts per mitjà de la participació. El risc per als processos de participació de no dur a terme aquesta avaluació és evident. Mentre que els costos de la participació ciutadana són relativament fàcils d'obtenir (per exemple, tenint en compte els diners pressupostats en els processos de participació i en el personal que s'hi ha destinat), els beneficis són precisament difícils d'obtenir i

de percebre. Tot això fa que, finalment, no es puguin fer estimacions correctes de quins són els costos reals de la participació ciutadana. Aquest és el punt de l'informe d'Andersson i els seus col·legues sobre "els veritables costos de la participació pública" (Andersson, Warburton i Wilson, 2005).

### 3. Els límits de la política en l'adopció de mecanismes participatius

En primer lloc, en aquesta secció repassarem un resultat de l'enfocament del *social choice* que permet il·luminar les dificultats a què s'ha d'enfrontar la participació ciutadana en els sistemes polítics representatius. El *social choice* és una branca de l'elecció racional, que de vegades és conegut com *l'enfocament econòmic a la política*. Aquesta entrada en la manera d'entendre els problemes d'acord amb el *social choice* ens permetrà passar a continuació a altres resultats que ajuden a explicar algunes de les característiques de la política en les democràcies.

Com hem vist, bona part de la defensa de la participació ciutadana es fa confiant en el fet que aquesta participació contribuirà a resoldre, o almenys pal·liar, els problemes de legitimitat, de governabilitat i d'alienació ciutadana que afligeixen els governs representatius i les burocràcies que duen a terme les polítiques i regulacions que decideixen aquests. La participació ciutadana es veu com una força que pot contrapesar la tendència del sistema polític a comportar-se de manera autista, d'acord amb uns objectius cada cop més allunyats dels de la societat a la qual se suposa que haurien de servir (les referències en aquest sentit serien inacabables, però si volem posar una referència que ha esdevingut un clàssic podem citar Barber, 2003 –1984–, i Altman, que recull els instruments de democràcia directa, 2010). El consens d'aquesta literatura en relació amb la compatibilitat entre tots dos sistemes polítics, de representació i democràcia directa, és pràcticament unànime. Aquest consens s'explica més fàcilment entre els teòrics dels Estats Units que prenen com a referència un sistema polític que es troba institucionalitzat sobre la divisió de poders i en què, consegüentment, ha tendit a desenvolupar una cultura política, dins i fora de les institucions, que entén la discrepància i la confrontació com la base natural de la vida política. El problema de no tenir en compte aquesta incompatibilitat és més gran quan ens trasllem als països amb sistemes parlamentaris com els europeus, especialment els que tenen dinàmiques més majoritàries (com és el cas espanyol), que estan acostumats al fet que el poder legislatiu i l'executiu estiguin alineats amb els mateixos objectius.

L'exemple s'anomena la **paradoxa d'Ostrogorski**. S'anomena així a partir de l'obra del polític bielorús Ostrogorski, que va escriure sobre els partits polítics als Estats Units i a la Gran Bretanya a les acaballes del segle XIX (Ostrogorski 1902). Els especialistes en les característiques matemàtiques dels sistemes d'agregació (les funcions d'elecció social són l'objecte d'estudi del *social choice*) expliquen que el problema que planteja la paradoxa d'Ostrogorski és només un cas d'una família molt més ampla de paradoxes que resulten dels problemes d'agregació, per exemple la paradoxa de Simpson, que es troba en la base de la noció de *control estadístic* (Nermuth, 1992; Nurmi i Saari, 2010). Però

aquí no ens interessa centrar-nos en les propietats matemàtiques d'aquestes funcions d'agregació, sinó en les conseqüències pràctiques que plantegen en el disseny de les institucions polítiques.

Taula 1. La paradoxa d'Ostrogorski

	Votants			Temes/partits
Temes	A	B	C	Guanyadors per majoria
$x_1y_1$	$y_1$	$y_1$	$x_1$	$y_1$
$x_2y_2$	$x_2$	$y_2$	$x_2$	$x_2$
$x_3y_3$	$x_3$	$y_3$	$y_3$	$y_3$
Partits				
$xy$	$x$	$y$	$x$	$x$

La paradoxa d'Ostrogorski planteja el cas d'una societat formada per tres votants, A, B i C (columnes 2-4 de la taula 1), que han de decidir sobre tres polítiques que s'han de dur a terme (fileres 1-3 de la taula 1). La societat pot decidir el resultat mitjançant dos sistemes:

- El primer és una votació directa per majoria de cadascun dels temes per separat.
- El segon sistema consisteix a votar uns partits polítics ( $x$  i  $y$ ) que es presenten a les eleccions amb uns programes que estableixen quines en són les posicions respecte dels tres temes rellevants.

La columna 1 de la taula 1 mostra que, per cada tema (fileres 1-3), hi ha dues posicions,  $x_n$  i  $y_n$ . Suposem que les posicions  $x_n$  són de dretes en relació amb cada tema concret, mentre que les posicions  $y_n$  són d'esquerres.

Per exemple, si suposem que el tema 1 correspon a la gestió del sistema educatiu, la posició  $x_1$  podria ser la defensa d'un sistema de vals distribuït entre els ciutadans perquè es pugui triar entre escoles del sistema públic o privat, mentre que la posició  $y_1$  s'oposaria a aquesta mesura, ja que segurament acabaria representant una dotació més petita per a les escoles públiques que estan situades en zones socioeconòmicament desfavorides, limitant la seva funció d'integració social.

Si mirem les preferències dels votants en relació amb el tema 1 (vals escolars), veiem que els votants A i B prefereixen la posició d'esquerres  $y_1$ , mentre que el votant C prefereix  $x_1$ , la posició de dretes. Si aquest tema s'ha de votar en una votació directa per majoria, com un referèndum, guanyaria l'opció d'esquerres davant de les dretes.

Podem seguir el mateix procediment per a veure els resultats que s'obtidrien en els altres dos temes quan es vota tema per tema. Si el segon tema polític fos, per exemple, el compliment integral de les penes de presó per part dels delinqüents, tindríem que A i C, que prefereixen l'alternativa de dretes  $x_2$ , guanyarien a B, que prefereix  $y_2$ . En el tercer tema, per exemple, l'increment del salari mínim, un altre cop tenim una majoria d'esquerres, perquè B i C prefereixen  $y_3$  a  $x_3$ .

En resum, si tenim en compte les preferències tema per tema dels tres votants, guanyarien les posicions d'esquerres en dos dels temes, política educativa i política laboral, mentre que només guanyaria la posició de dretes en el tema de política criminal.

Si fem servir l'altre sistema d'agregació i suposem que hi ha dos partits, un de dretes  $x$  i un altre d'esquerres  $y$ , que es presenten a les eleccions amb les posicions anteriors respecte dels tres temes, hem de trobar una regla que permeti passar de les preferències dels votants (A, B i C) en relació amb els temes (1, 2 i 3) a la votació a cada partit. El més simple és suposar que el votant triarà el partit que s'ajusti millor a les seves preferències respecte dels temes. Així, A, que prefereix les posicions de dretes en els temes 2 i 3, votarà el partit de dretes  $x$ ; de la mateixa manera que C, que prefereix les posicions de dretes en els temes 1 i 2. En canvi, només B votarà pel partit d'esquerres  $y$ , ja que prefereix les posicions d'esquerres en tots els temes.

El resultat final serà que guanyarà el partit de dretes i es duran a terme totes les polítiques de dretes, tot i que, paradoxalment, tema per tema, la majoria dels votants preferia els temes d'esquerra.

Aquesta paradoxa dels sistemes d'agregació sempre es pot esperar. Com es pot comprovar, no és producte d'una manipulació complexa dels valors de l'exemple. En realitat, les condicions que presenta l'exemple són molt simples: tres votants, tres alternatives amb dues posicions.

És segur que la realitat política és molt més complexa. Per exemple, els votants poden ponderar els temes de manera diferent i poden abstenir-se o votar segons la intensitat d'aquestes preferències. S'ha de suposar que si els votants tinguessin en compte aquestes variables addicionals, encara seria més probable que es produïssin situacions paradoxals com la que es descriu en l'exemple.

Si sempre és possible que es manifesti una incoherència entre els resultats que s'obtenen amb els diferents tipus d'agregació de les preferències dels individus, llavors és normal o previsible que els polítics es malfiïn dels sistemes de participació directa. Segurament, molts polítics electes no coneixen la paradoxa d'Ostrogorski, però sí que és probable que tinguin la intuïció que els resultats de l'elecció que els han dut al poder han estat possibles perquè s'ha produït una coalició específica de votants majoritària entorn d'una combinació de temes precisos. Aquest és precisament l'objectiu de les retòriques de les campa-

nyes electorals. Si canvien les condicions informatives que els han dut al poder, llavors els resultats estan oberts i tot és possible. Davant d'aquests riscos, els representants polítics prefereixen curar-se en salut i eviten declarar que els resultats de les consultes o les deliberacions ciutadanes siguin vinculants.

Naturalment, l'efecte d'aquest caràcter no decisiu típic de les consultes ciutadanes contribuirà al fet que els ciutadans no considerin que participar sigui important, cosa que pot explicar els nivells relativament baixos de participació en gran part d'aquestes experiències arreu del món.

Això no vol dir que, encara que no siguin decisius, els processos participatius no hagin de tenir conseqüències per als representants polítics. Els processos deliberatius poden servir per a identificar noves alternatives que generin consens i que siguin, en la terminologia econòmica, Pareto superiors (és a dir, alternatives en les quals no hi hagi cap individu que empitjori en la seva situació actual i que, almenys, hi hagi un individu que hi pugui sortir guanyant). Versemblantment, la possibilitat de descobrir noves alternatives és més probable en els temes polítics nous, que encara no han provocat el posicionament entre els partits polítics, que en temes vells que ja han mobilitzat l'interès del públic. Però això vol dir que normalment aquests temes nous també tendiran a ser temes poc rellevants per a gran part de la població, ja que, si ho fossin, els partits polítics que fonamenten el seu atractiu entre els votants en la capacitat de proposar posicions polítiques, ja s'hi haurien posicionat anteriorment.

### **El cas del referèndum de la Diagonal de Barcelona**

Per a entendre millor les implicacions del tema que presenta de manera estilitzada la paradoxa d'Ostrogorski, és il·lustratiu comparar el document que va preparar el professor de teoria del dret José Luís Martí el gener de l'any 2010 per defensar la participació ciutadana en el cas de la reforma de la Diagonal de Barcelona amb el resultat final d'aquesta consulta.

El document de Martí és un al·legat seriós a favor de la participació democràtica directa i dels avantatges que ofereixen les TIC per a dur endavant aquests processos. A més d'una part teòrica dedicada a l'aclariment i fixació dels conceptes bàsics de la participació política, el text de Martí també ofereix enllaços amb recursos bibliogràfics i casos pràctics relacionats amb l'ús de les TIC en la participació ciutadana en l'àmbit local.

La consulta que es va produir mesos després de l'elaboració d'aquest document es va convertir en un veritable fiasco per al govern municipal de Barcelona presidit per Jordi Hereu.

Segons *La Vanguardia* (16 de maig de 2010), la proposta preferida pel govern només va aconseguir l'11,38% dels vots, mentre que l'opció de no reformar va obtenir el 79,8% dels vots, cosa que immediatament va representar el cessament del Carles Marí com a primer tinent d'alcalde i la dimissió de la gerent de sistemes d'informació de l'Ajuntament, Pilar Conesa.

Però, l'efecte de la consulta no va acabar aquí, ja que el debat sobre com s'havia gestionat la consulta va danyar la imatge d'Hereu, que va perdre les eleccions municipals de l'any següent, obtenint el 22% dels vots, sis punts percentuals per sota de CiU. Era el primer cop, des de la instauració de la democràcia, que el PSC perdia les eleccions municipals a Barcelona. Com es va arribar a aquest resultat?

Al final de l'any 2008, l'alcalde Hereu va anunciar que es faria el projecte de reforma de la Diagonal que eliminaria el 70% del trànsit a la part central de la via, on s'instal·laria un tramvia. Aquest era un projecte atractiu de mandat perquè tenia, per

una banda, el suport dels ecologistes i partidaris de limitar la presència dels cotxes a la ciutat i, per una altra banda, podia servir per a revitalitzar una zona comercial que havia perdut centralitat a la ciutat amb el nou turisme de luxe (sobretot, els creueristes). De fet, fins aquell moment, la defensa d'aquest tipus de reforma, només l'havia fet CiU. A més, també hi havia les pressions empresarials de Tram, la companyia dels tramvies (Aroca 2010).

Com que el govern del PSC estava en minoria, ERC va demanar, a canvi del seu suport, que l'aprovació del projecte es fes mitjançant una consulta popular, tal com s'estava fent en les reformes urbanístiques d'algunes ciutats europees. Tots els partits presents a l'Ajuntament hi van estar d'acord. Es tractava de fer una consulta "moderna, modèlica i civil".

Com expliquen Marc Parès i Joan Subirats (Dente, 2014, pàg. 206-207), es va voler fer un procés participatiu obert al conjunt de la ciutadania que "volia convertir-se en un cas emblemàtic sobre com definir una nova forma de pensar l'espai públic i la mobilitat a la ciutat del segle XXI. [...] Des de la societat es va crear la Plataforma Diagonal per a Tothom, en què diverses entitats (associacions de veïns, sindicats, organitzacions ecologistes i organitzacions de consumidors, entre d'altres) defensaven la necessitat de la reforma sota diversos arguments".

Abans de la consulta, hi va haver diverses fases participatives: "una fase d'informació i comunicació, una fase d'aportacions on els veïns podien fer propostes, una fase de devolució de les propostes, una fase de debat de les alternatives. Durant la fase de propostes es van fer tallers sectorials, tallers veïnals, tallers a les escoles i instituts i un formulari de propostes (presencial i online) que podien omplir tant els empadronats a Barcelona com la resta d'usuaris de la ciutat. Durant aquesta fase hi van participar 30.000 persones i es recolliren 178.000 propostes".

Però tots aquests esforços per a fer participar la població no amagaven gaire que es tractava d'iniciatives bàsicament controlades des de dalt, de manera que, realment, no van aconseguir implicar la majoria de la població de Barcelona.

Més enllà dels problemes de gestió de les votacions que es van produir, el referèndum de la Diagonal es va perdre per la interferència entre el sistema representatiu i el sistema de participació directa. És cert que les aplicacions de vot no van funcionar adequadament. Per exemple, davant de tots els mitjans de comunicació que havien estat convocats, el mateix alcalde Hereu va fer veure que havia votat, quan en realitat no ho havia fet. També hi va haver problemes en la identificació dels votants. Però segurament tots aquests elements, encara que van ser molt publicitats i van afectar la credibilitat del procés i de l'equip en el govern, no són els que van decidir el resultat.

Clarament, la reforma proposada per a la Diagonal no era una alternativa política que tingués el suport popular majoritari. Per una altra banda, l'avinguda és un eix de comunicació molt utilitzat pels conductors que han d'entrar i sortir de l'eixample. Aquest grup de públic podia creure que el seu benestar es veia afectat i hi estaria especialment en contra.

A més, hi havia una gran quantitat de ciutadans que veien que la crisi econòmica s'estava endurint i que pensaven que no era el moment de fer aquest tipus d'obres. Els ecologistes i els comerciants que podien considerar que dur a terme l'obra es trobava entre les seves primeres preferències havien de sumar una minoria, no podien compensar la previsible majoria en contra de la reforma.

Naturalment, aquesta situació no podia escapar a l'equip d'Hereu. Però la resposta que van donar va resultar ser suïcida atesa la situació de minoria del grup del PSC a l'Ajuntament.

A l'hora de convocar el referèndum es va decidir plantejar com a alternatives de vot només dues opcions de reforma:

- A, "bulevard", la preferida per Hereu, i
- B, "rambla", més cara (que, per altra banda, havia estat sotmesa a deliberació juntament amb veïns i comerciants).

Però ERC va considerar que aquesta maniobra era una manipulació inacceptable, i va obligar a afegir una tercera opció:

- C, "no tocar ara la Diagonal".

Davant d'aquestes alternatives, el resultat estava cantat. Malgrat l'intent desesperat del grup del PSC per a mobilitzar els seus partidaris i convertir els referèndum en un plebiscit de suport al PSC, els resultats van resultar aclaparadorament contraris a la reforma de la Diagonal.

De la mateixa manera que l'esquema de la paradoxa d'Ostrogorski ens permet entendre d'una manera més clara com s'han desenvolupat alguns fenòmens polítics i per quines forces s'ha produït el resultat, conèixer els instruments que ha desenvolupat el *social choice* també ens pot ser útil a l'hora d'avaluar les diferents regles de decisió segons els tipus de resultats que poden oferir i poder trobar les formes més adequades per als problemes que tenim en cada moment.

El *social choice* és una branca de l'elecció pública i aquest enfocament a la política ens ofereix una estratègia especialment interessant per a entendre de què va la política, quin n'és l'objecte. No es basa en una distinció substantiva, tal com fan altres enfocaments, que anomenen *comportament polític* una llista més o menys extensa d'activitats que es distingeixen per definició de la resta dels comportaments humans.

### 3.1. Una noció de la política segons l'elecció pública: els dilemes socials en grups estables

L'estratègia de definició de la política en l'elecció pública, en canvi, és mínima i analítica. Suposa que el comportament polític apareix en el moment en què hi ha els denominats **dilemes socials** en grups socials estables.

L'activitat política i el lideratge polític es poden entendre com a instruments per a assolir aquests resultats socialment més òptims.

L'estructura dels dilemes socials més freqüents pot ser distingida per l'estructura dels incentius o de la informació que està causant la dificultat.

L'article de Calvert distingeix entre els dilemes de cooperació, de coordinació i d'assignació. Aquests són els **problemes primaris**. Però, quan qualsevol d'aquests problemes es repeteix dins d'un grup social, apareix el que anomena els **problemes derivats** de coordinació que contenen els anteriors. Els problemes derivats de coordinació vindrien a ser la manera com s'organitza el grup social per a donar resposta als dilemes socials originals o problemes primaris.

Els **problemes de cooperació** són els típics problemes d'acció de l'acció col·lectiva. Són els problemes que han estat més tractats en la política i els que s'han utilitzat per a explicar l'aparició de les estructures polítiques.

#### Citació

Els membres de grups socials estables (*ongoing social groups*) sovint poden assolir guanys recíprocs per sobre dels que podrien obtenir cadascun dels membres actuant de manera independent. Quan les accions que són necessàries per a obtenir aquests guanys són coherents amb l'autonomia dels individus i amb el seu interès, no hi ha cap problema:

#### Vegeu també

El problema de l'acció col·lectiva es veu amb més detall en el mòdul 4.



l'acció independent permet que cada membre del grup estigui millor. En altres moments, en canvi, per a assolir els guanys potencials, és necessari que els individus emprenguin accions que depenen d'accions dels altres que són essencialment simultànies o en les quals no hi ha un interès immediat per l'individu. D'aquest tipus de situacions resulten els dilemes socials. El problema serà trobar la manera en què els individus superin la confusió o la cobdícia i puguin obtenir els guanys potencials.

Calvert (1992, pàg. 8)

Mueller (1984, pàg. 24-25) il·lustra el problema de l'acció col·lectiva amb la interacció de dos agents econòmics, A i B: l'un és ramader i l'altre conrea blat. Poden posar-se d'acord a intercanviar els béns i tots dos milloraran el seu benestar. Però, en realitat, en una situació d'estat natural, abans de l'existència de les regles acceptades per la comunitat, A i B tenen a disposició l'alternativa de robar: quedar-se el bé de l'altre sense donar el seu a canvi. Quan un dels dos roba, el que es queda l'un deixa de tenir-ho l'altre. Es tracta d'un joc de suma zero, cosa que vol dir que, en conjunt, en la comunitat no hi haurà una millora de benestar. Al contrari del que passa amb l'intercanvi, en què, quan es produeix, tots els membres de la comunitat estan millor (joc de suma positiva). A més, quan es pot robar és molt possible que el benestar general de la societat disminueixi perquè els agents hauran de destinar recursos a defensar els béns en lloc de destinar-los produir-los. El joc es converteix en una suma negativa: tothom hi perd.

La matriu 1 il·lustra aquesta situació:

Jugador A \ jugador B	No roba	Roba
No roba	A: 10 vaques, 9 blat (U: 19) B: 8 vaques, 6 blat (U: 14)	A: 6 vaques, 5 blat (U: 11) B: 10 vaques, 9 blat (U: 19)
Roba	A: 10 vaques, 10 blat (U: 20) B: 5 vaques, 3 blat (U: 8)	A: 7 vaques, 5 blat (U: 12) B: 7 vaques, 5 blat (U: 12)

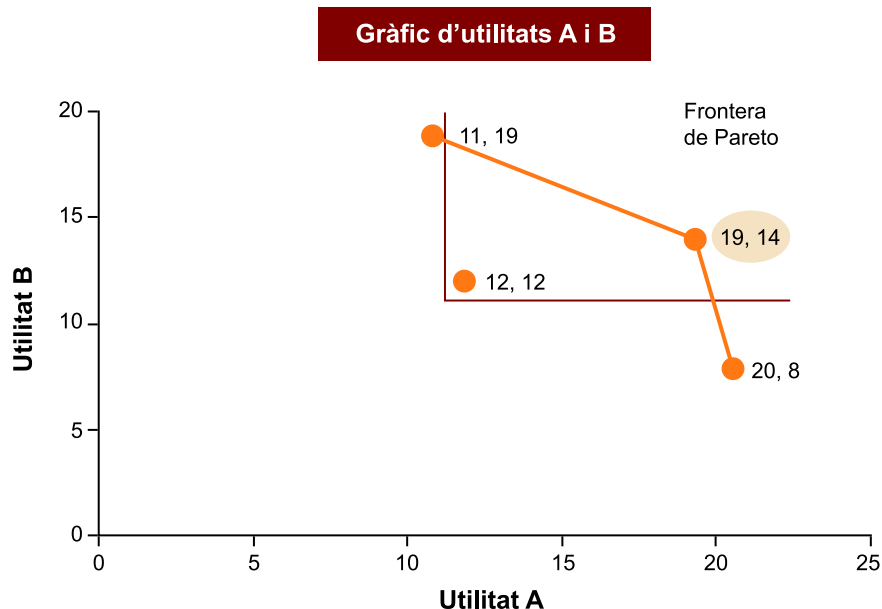
La matriu 1, que il·lustra la situació que s'ha descrit abans, mostra que, faci el que faci un jugador, l'altre sempre està millor si roba. Si B no roba i, en canvi, A ho fa, A passa de tenir 10 vaques i 9 unitats de blat a tenir 10 vaques i 10 de blat (primera columna de la matriu). Mentre que, si B roba i A també ho fa, A passa de 6 vaques i 5 unitats de blat a 7 vaques i 5 unitats de blat (segona columna).

Això vol dir que, si el comportament dels jugadors només està determinat pel seu interès individual, el resultat previsible de la situació que descriu la matriu és la no-cooperació mútua, la de no intercanviar. Però això vol dir que aquests jugadors egoistes tindran un resultat inferior al que obtindrien si tots dos intercanviessin i deixessin de robar.

Com es veu en la figura 3, que representa la utilitat de cada casella de la matriu per a cada jugador sumant les quantitats dels dos béns, el resultat de la no-cooperació mútua (punt 12, 12) és l'únic resultat que es troba per sota de la frontera de Pareto. És a dir, és l'únic resultat en el qual tots dos jugadors poden millorar la seva utilitat si passen a una altra casella, la de la cooperació mútua

(19, 14). En canvi, els altres tres resultats es troben en la frontera de Pareto. Qualsevol canvi entre aquests resultats implica que algun dels jugadors hi surt perdent. Cap d'aquests resultats és preferit unànimement als altres.

Figura 3. Representació de les utilitats d'A i B



El tipus d'interacció descrita en aquesta matriu és un exemple del joc més conegut de la teoria de jocs: el **dilema dels presoners**.

Hi ha dues maneres de resoldre els problemes d'acció col·lectiva com el que s'ha descrit si tenim actors racionalment interessats en si mateixos:

- La primera és establir incentius selectius (Olson, 1965), és a dir, mitjançant recompenses o càstigs aplicats als participants en funció de la seva contribució al bé col·lectiu (és a dir, al benestar general del grup). En l'exemple de Mueller, un govern que hagués establert un sistema policial i judicial que permetés castigar el robatori i fes complir els drets de propietat.
- La segona prové de la possibilitat que els membres del grup condicionin la seva cooperació en l'obtenció del bé col·lectiu a la col·laboració dels altres. Si hi ha una interacció continuada, llavors és possible que sorgeixi la cooperació de manera espontània, sense la necessitat d'un estat o d'una organització que la garanteixi.

Aquest és l'objectiu de l'estudi d'Axelrod (1986) sobre l'emergència de la cooperació. Per exemple, en un dels casos que presenta en el llibre, mostra com fins i tot durant la Primera Guerra Mundial, al front es van arribar a desenvolupar comportaments cooperatius entre els grups de soldats dels bàndols oposats que es trobaven estabilitzats per les guerres de trinxeres. Aquest tipus de plantejament va servir per què el teòric polític Taylor explorés la possibilitat d'un sistema polític anàrquic (Taylor, 1976). O, encara, tot el treball sobre els

“comuns” desenvolupat per la premi Nobel Elinor Ostrom, s’ha centrat a estudiar l’aparició dels casos d’autorganització de grups socials entorn dels béns comuns (Ostrom, 1990).

Això vol dir que els problemes d’acció col·lectiva, tot i la seva importància, tenen maneres de ser resolts de manera força identificable, de vegades, sense fer necessari un lideratge especialitzat o la política més convencionalment entesa. En canvi, els altres dilemes socials que es troben relacionats amb jocs de coordinació (primària i derivada) que *a priori* semblen més benignes i fàcils de ser resolts són els que acostumen a requerir els tipus d’instruments que identifiquem més clarament amb la política: el lideratge o els sistemes de presa de decisió col·lectiva. Tal com diu el títol del seu article, l’objectiu de l’article de Calvert és mostrar com el lideratge polític es fonamenta en els problemes de coordinació social.

Quan hi ha comunicació o uns referents culturals compartits entre els membres del grup, és fàcil trobar el que s’anomena *punts focals*. Però si el grup és heterogeni o hi ha dificultats en la comunicació, llavors la coordinació pot esdevenir problemàtica. Això és el que explica que fins i tot en moviments socials contraris a la política convencional i antijeràrquics (per exemple, el moviment feminista o els moviments anticapitalistes com *Occupy Wall Street*) hi hagi hagut veus que demanessin votacions per majoria o la institució d’estructures que evitessin el control del moviment per part de minories (Freeman, 1972; Graeber, 2013).

## 4. Presentació de les lectures obligatòries

### 1) Lectura 1

**Dennis C. Mueller** (1984). “La elección pública en una democràcia directa”. A: *Elección pública* (cap. 3). Madrid: Alianza.

L'objectiu del capítol és revisar les propietats de les diferents regles de decisió en els grups.

#### a) La regla de la unanimitat

La primera regla és la de la **unanimitat**: tothom ha d'estar d'acord amb la mateixa alternativa.

Mueller presenta el problema de la decisió de posar impostos per a finançar els béns col·lectius. Pagar un impost és una manera de col·laborar en la provisió d'un bé col·lectiu. Els detalls sobre l'assignació equitativa dels impostos segons els gustos dels membres del grup són especialitzats i formalitzats, de manera que no ens hauríem de preocupar gaire si no els poguéssim seguir.

En canvi, ens interessa remarcar el resultat que la unanimitat és l'únic procediment de votació que condueix a resultats que són preferits en el sentit de Pareto, és a dir, és la regla que garanteix que en el resultat de la votació tothom hi surti guanyant. No hi ha ningú que se senti explotat pels altres.

El problema de la regla de la unanimitat és que és ineficaç. Trobar una assignació de recursos (o una prendre una decisió) en un grup mínimament gran que sigui acceptada unànimement pot portar molt de temps, i la pèrdua de temps pot superar els avantatges d'haver contribuït a la provisió del bé col·lectiu. El resultat d'acceptar aquest tipus de regla és un gran conservadorisme. Per exemple, davant dels problemes pràctics d'assolir la unanimitat en les assemblees, els grups anarquistes que troben en la unanimitat el sistema desitjable d'acció política estableixen sistemes que permeten que alguns dels membres quedin fora d'una decisió sense bloquejar-la (Graeber, 2013).

L'altre problema de la regla de la unanimitat és que permet el comportament estratègic de les minories que poden bloquejar les alternatives per a poder sortir afavorides per la majoria.

Taula 2

2A	8B
$y$	$w$
$z$	$v$
$x$	$y$
$v$	$x$
$w$	$z$

Considerem l'exemple presentat en la taula 2. En el grup hi ha dos tipus de persona, dos perfils diferents de preferències respecte a les alternatives que s'han de votar, el minoritari A, amb dues persones, i el B amb vuit votants.

Suposem que l'alternativa  $x$  és l'*status quo*. Les alternatives  $v$  i  $w$  són rebutjades per la minoria, mentre que  $z$  ho és per la majoria. Amb la regla de la unanimitat, l'única alternativa que és acceptable simultàniament per la minoria i la majoria és l'alternativa  $y$ . Però el resultat és que la minoria que ja estava afavorida amb l'*status quo* ara resulta encara molt més afavorida.

Naturalment, la regla de la unanimitat és l'única que evita la coerció del grup social davant l'individu, i és per aquesta raó que és afavorida pels anarquistes (de dretes –els anomenats anarcocapitalistes– i d'esquerres).

### b) La majoria òptima

La figura 3.2 de la pàgina 41 mostra dos tipus de funcions de costos esperats respecte del nombre necessari de persones per a prendre una decisió.

La línia C representa els **costos externs**, és a dir, els costos que s'imposarien a l'individu pel fet que s'hagi pres una determinada decisió col·lectiva. Si la regla de decisió fos la unanimitat, els costos externs de les decisions preses disminuirien a zero. Ningú no acceptaria una decisió que anés en contra del seu interès (no cal que sigui el seu propi interès). En canvi, si una minoria pot prendre decisions que obliguin els altres, els costos externs poder créixer, fins al màxim, quan una única persona pot decidir el que farà.

La línia D representa els costos que resulten de no prendre decisions. Quan fa falta la unanimitat per a prendre les decisions, els costos arriben al màxim, ja que el temps necessari per a arribar a un acord dins del grup pot paralitzar l'obtenció de béns col·lectius apreciats per la majoria.

El gràfic de Buchanan i Tullock mostra que si se sumen les dues corbes de costos per a un tema concret, és possible identificar un punt mínim en el qual es trobaria la majoria òptima  $K$ , que hauria de prendre les decisions.

### c) La regla de la majoria

Buchanan i Tullock suposen que, en la majoria dels temes, la majoria òptima, en la qual es minimitzen els costos derivats de les externalitats i del temps que costa obtenir la decisió, es troba justament quan  $K$  és la meitat del grup. Justifiquen, d'aquesta manera, la regla de la majoria. Naturalment, és un procediment menys exigent que la unanimitat per a prendre decisions. Tot i que pot disminuir la probabilitat que es produeixin resultats quan hi ha més de dues alternatives en joc. Per altra banda, és un sistema atractiu perquè ofereix un grau elevat de consens darrera de les alternatives guanyadores.

El problema més important que aborda Mueller és la possibilitat de redistribució. En l'exemple de la taula 2 es veu que, si la regla de decisió fos la majoria, l'alternativa guanyadora seria la  $w$ , la menys preferida per la minoria. El perill del procediment majoritari és el de la "tirania de la majoria".

Alguns teòrics polítics argumenten en contra del majoritarisme com a base de la política democràtica pel fet de conduir irremediablement al conflicte intern dins la societat (per exemple, Emerson, 2011).

### d) Els cicles

La incapacitat de les regles de decisió de produir resultats estables o únics davant d'unes preferències estables és el tema central de l'elecció racional. Pot semblar una exageració, però no ho és. Un article de Riker (1980; versió en castellà a Colomer, 1991) explica les conseqüències de descobrir que el desequilibri és una característica essencial o inevitable de la política.

Que els gustos, per ells mateixos, no determinin els resultats que apareixen en la societat, sinó que depenen de la manera com les preferències socials són agregades per les diferents regles d'elecció col·lectiva (com en el cas que hem vist de la paradoxa d'Ostrogorski), té diverses conseqüències.

Primer, no n'hi ha prou de conèixer com es distribueixen els gustos o els valors de la societat per a saber quins seran els equilibris que se n'obtindran. Els estudis d'opinió pública o de la cultura política d'una societat són importants, però no sempre garanteixen un equilibri determinat.

Certament, en les situacions en què els gustos socials són clars i estan molt decidits a favor de determinades alternatives, les regles d'agregació no poden afectar els resultats. Però, quan les preferències respecte de les alternatives es poden valorar segons criteris diferents, llavors és fàcil que tant les formes de presentar els temes com les formes d'agregació utilitzades afectin els resultats que s'obtenen.

En conseqüència, els resultats que s'obtenen per mitjà dels sistemes de tria col·lectiva no poden ser sacralitzats, com si fossin la veu de la “voluntat popular”– que no és altra cosa que una personificació màgica de la col·lectivitat política.

Segon, si pensem que els temes polítics acostumen a ser inevitablement complexos, llavors el que podem esperar és que hi hagi un esforç continuat per part dels polítics (individus, grups) per a presentar i definir els temes de manera que afavoreixin les seves preferències i per a imposar les regles de decisió que més afavoreixin les seves alternatives. Això explica que molta de la política sigui la batalla retòrica –o l'herestètica (*heresthetics*), segons va batejar-la Riker.

Tercer, atès que la política és potencialment inestable, s'ha d'explicar la presència de l'estabilitat que s'hi observa empíricament. No s'estan canviant contínuament les lleis o els partits guanyadors en unes eleccions són derrotats sempre en les següents. Cosa que seria el que esperariem veure en un món on dominés la inestabilitat.

Una branca important de l'elecció racional s'ha dedicat a estudiar de quina manera les institucions polítiques establertes (les regles o la manera com s'organitzen els organismes polítics, com els parlaments) serveixen per a eliminar algunes alternatives i es converteixen en una “fricció” o “resistència” suficient per a explicar l'estabilitat (Shepsle i Weingast, 2012). Depèn de com es miri, la ideologia d'una comunitat política que estructura els temes polítics en una única dimensió o la cultura política compartida per una comunitat també són elements que expliquen l'estabilitat política relativa que s'observa empíricament.

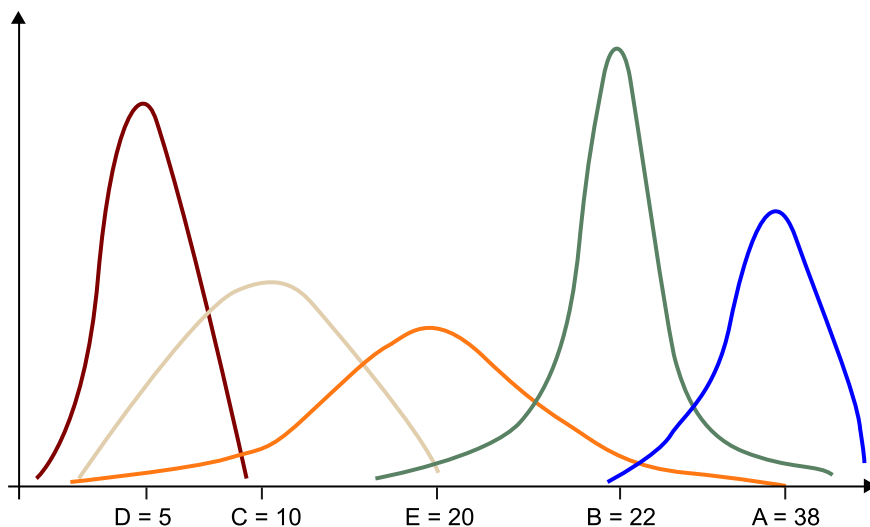
Des del punt de vista pràctic, el que ens interessa és saber que la dimensionalitat d'un tema és molt important per a garantir que pugui ser resolt per una comunitat.

Duncan Black va plantejar el teorema del votant medià.

Si hi ha un **tema** (per exemple, la quantitat de diners que s'han de gastar en les biblioteques de les escoles d'un districte) i els individus del **grup** que ha de decidir sobre aquest (per exemple, els membres del consell escolar) tenen preferències d'un **sol pic** (tenen una quantitat de diners preferida, el pic, i a partir d'aquest màxim de preferència, els valors més alts o menys baixos són cada cop menys preferits, a mesura que s'allunyen del màxim), llavors és possible trobar una alternativa preferida per la majoria dels membres del comitè, que no pot ser batuda en una votació per majoria per cap altra alternativa.

Aquesta alternativa és l'alternativa preferida pel **votant mitjà**, és a dir, el votant que té una alternativa preferida amb una meitat de membres del comitè amb alternatives preferides més altes i l'altra meitat amb alternatives preferides més baixes. Podem comprovar les preferències del consell escolar en la figura 4.

Figura 4. Distribució de preferències sobre la despesa en biblioteques en el consell escolar



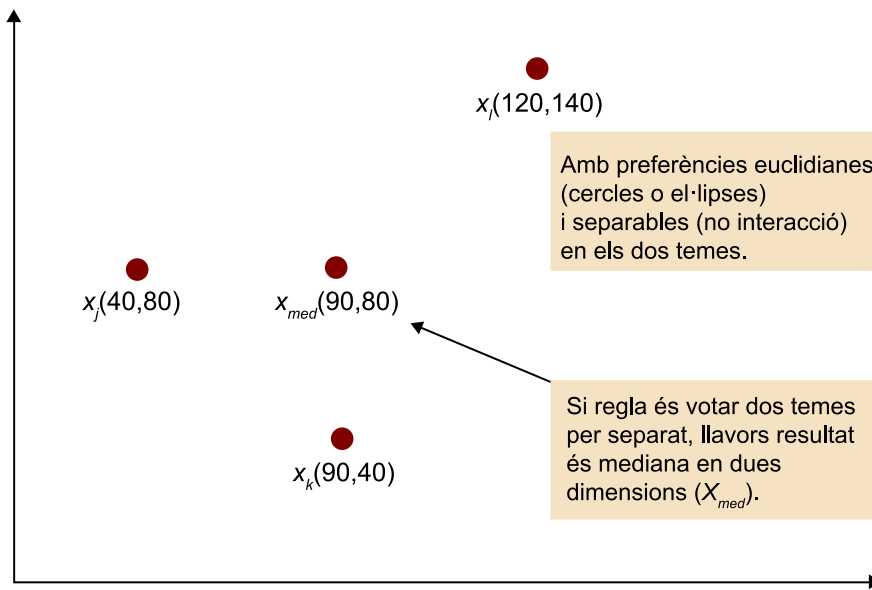
En la figura 4 es veu la distribució de les preferències respecte a la despesa en biblioteques en el consell escolar. Els cinc membres tenen preferències d'un sol pic, B, que prefereix que el 32% del pressupost es gastí en les biblioteques, té una forta intensitat de la preferència (el pic és alt) i és poc tolerant (la utilitat cau ràpidament a mesura que l'alternativa considerada és diferent de la seva preferida). El votant mitjà és E, que té el punt de màxima preferència del 20% i és força tolerant. A més, es pot comprovar que 20% és l'alternativa guanyadora a una votació per majoria, si els membres voten d'acord amb les seves preferències. Si el membre C proposa una alternativa inferior a 20%, per exemple, 15%, 20% serà preferit per E, B i A, mentre que 15%, només serà votat per D i C. El mateix es pot veure amb alternatives més grans que 20%.

La previsió del resultat d'un comitè amb només un tema, amb una única dimensió en què es poden representar les preferències dels membres, és fàcil. Però en el moment en què hi ha més d'una dimensió, la cosa es complica. Si, per exemple, trobem que a més de votar sobre les biblioteques hem de decidir sobre les instal·lacions esportives de les escoles, el resultat de votar les dues dimensions (biblioteques i esport) per separat serà la mediana en les dues dimensions.

En la figura 5, veiem les preferències dels tres membres del comitè ( $j$ ,  $k$ ,  $l$ ) respecte de la despesa en biblioteques (la dimensió  $x$ ) i l'esport (dimensió  $y$ ).



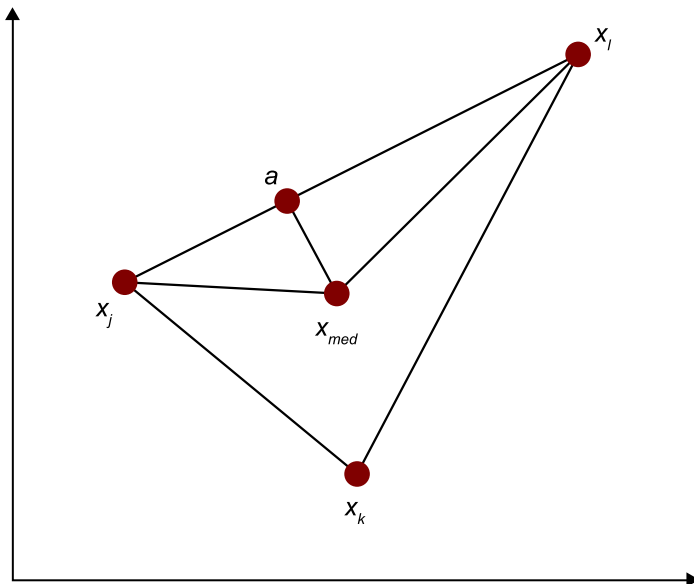
Figura 5



Bidimensionalitat: el comitè ha de decidir sobre dos projectes.

Però ara imaginem que el comitè ha de prendre una decisió sobre els dos temes simultàniament. La figura 6 mostra com es pot trobar un punt ( $a$ ) que és preferit per una majoria dels membres del comitè ( $j, l$ ) al punt mitjà en les dues dimensions ( $x_{med}$ ).

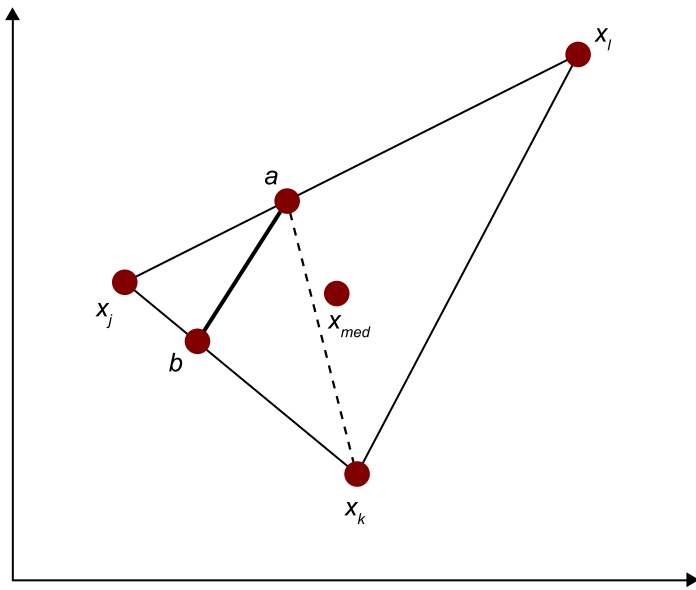
Figura 6



Bidimensionalitat: el comitè ha de decidir simultàniament sobre els dos temes. Suposem que  $x_{med}$  és *status quo*. Hi ha alguna proposta que guanyi  $x_{med}$ ? El punt  $a$  es troba projectant el punt mitjà en les dues dimensions  $x_{med}$  en un dels costats del triangle (que recull la superfície de Pareto). El segment  $a-x_{med}$  fa angle recte amb el costat  $x_j-x_k$ . Les distàncies de  $x_j$  a  $x_{med}$  i de  $x_j$  a  $x_{med}$  són les hipotenuses d'uns triangles rectangles en què els catets són  $x_{med}-a$  i  $a-x_k$ ,  $a-x_l$ ,  $a-x_j$ . Per tant, els votants  $j$  i  $l$ , votaran per  $a$  ( $k$  votarà en contra) i guanyarà a  $x_{med}$ .

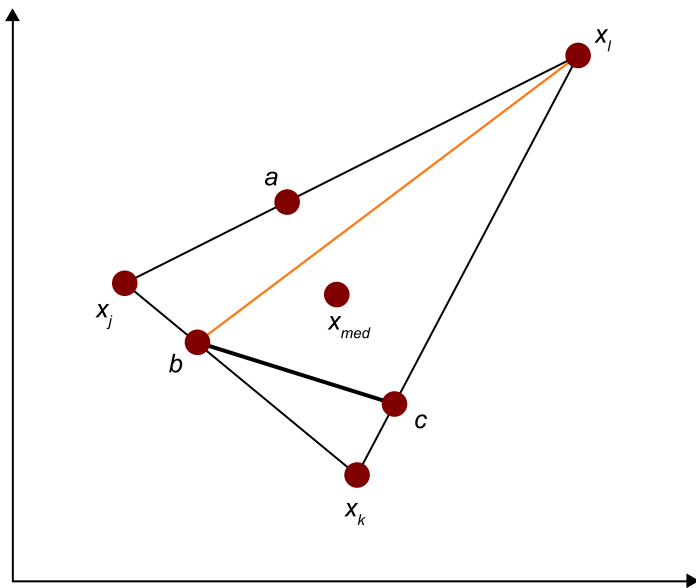
Però la història no s'acaba aquí. En la figura 6 podem veure com es pot trobar un punt  $b$ , que derrota  $a$ ; i, encara més (figura 7), un punt  $c$ , que derrota  $b$  (figura 8) i que és, al seu torn, derrotat per  $a$  (figura 9).

Figura 7



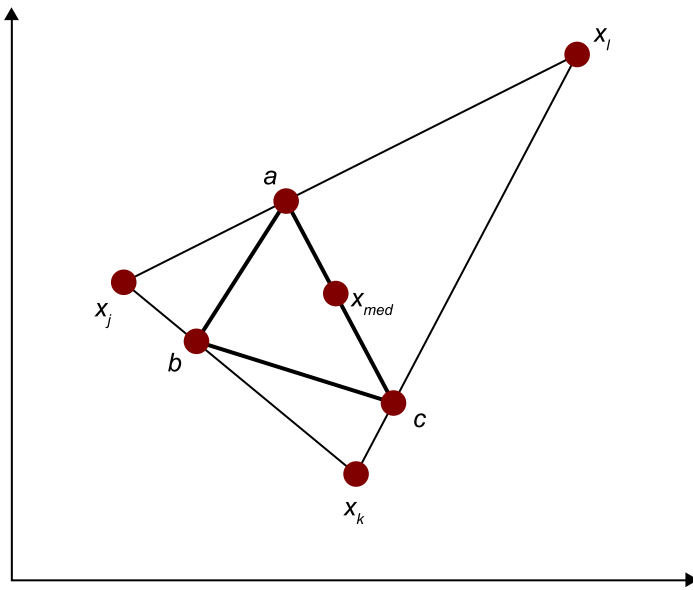
El problema és que  $a$  no és imbatible. El punt  $b$  es troba projectant  $a$  en un costat adjacent del triangle. El segment  $a-b$  fa angle recte amb el costat  $x_j-x_k$ . Per tant, els votants  $j$  i  $k$  votaran per  $b$  ( $l$  votarà en contra) i guanyarà  $a$ .

Figura 8



El punt  $c$  (que bat  $b$ ) es troba projectant  $b$  en el costat adjacent del triangle. El segment  $b-c$  fa angle recte amb el costat  $x_k-x_l$ . Per tant, els votants  $l$  i  $k$  votaran per  $c$  ( $j$  votarà en contra) i guanyarà  $b$ .

Figura 9



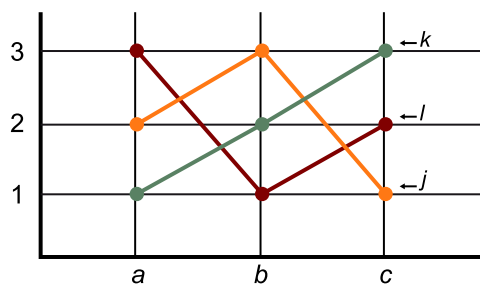
Finalment, el punt  $c$  és batut per  $a$ . Hem generat un cicle en el vot a partir de votants amb una estructura de preferències "amb bon comportament" (un sol pic i decreixement d'utilitat monòton). Només ha calgut introduir una dimensió addicional que es vota simultàniament.

Com es veu, hem generat un cicle del vot per majoria a partir de dos temes que es tenen en consideració de manera simultània.

En la figura 10 veiem com el perfil de les preferències dels tres votants del comitè ( $l, k, j$ ) respecte de les tres alternatives ( $a, b, c$ ), quan es presenten en una única dimensió (si agafem l'ordre  $a-b-c$ , tenim en compte la dimensió  $y$ ), generen preferències de dos pics (el votant  $l$  té dos pics), que són les que generen perfils de preferències cíclicues.

Figura 10

3	$a$	$c$	$b$
2	$c$	$b$	$a$
1	$b$	$a$	$c$
	$l$	$k$	$j$



Reproduïm les preferències ordinals dels votants en un espai unidimensional (= paradoxa del vot de Condorcet). El votant  $l$  no té preferències d'un sol pic.

Aquest exemple vol mostrar com n'és de fàcil que es produeixin cicles del vot si es tenen en compte temes complexos (caracteritzables per més d'una dimensió), tal com són la major part dels temes que es tracten en la política, perquè difícilment una qüestió política no té més d'una dimensió que hagi de ser tinguda en compte.

A partir d'un procés de deducció semblant al que hem fet servir per a crear un cicle del vot, McKelvey (1976) va mostrar que és possible crear agendes de votació per majoria que portin a qualsevol punt de l'espai. És a dir, un president del comitè que tingués unes preferències diferents de les dels votants podria crear una sèrie de votacions que enfrontarien diferents punts i que serien guanyades per una majoria del comitè, que acabarien portant el resultat final en el punt preferit per aquest president. Aquest és l'anomenat *teorema del caos*.

Taula 3

A	B	C
y	x	w
x	w	z
w	z	y
z	y	x

Mirem les preferències representades en la taula 3. Suposem aquest ordre de votacions (agenda):

$w$  vs  $x \rightarrow$  guanya  $x$  (pels vots de A i B)

$x$  vs  $y \rightarrow$  guanya  $y$  (pels vots de A i de C)

$y$  vs  $z \rightarrow$  guanya  $z$  (pels vots de B i C)

El que és devastador d'aquest exemple és que l'alternativa guanyadora amb aquesta agenda és menys preferida per tots tres votants a l'alternativa  $w$ . Una agenda com aquesta no l'hauria plantejat cap dels tres membres del comitè, sinó algú que tingués uns interessos diferents.

Precisament Ferejohn (1995) suposa que la tendència dels sistemes polítics a resumir els temes polítics en una única dimensió ideològica (per exemple, l'esquerra-dreta o la dimensió liberal-conservador) és allò que intuïtivament els votants utilitzen per a controlar l'acció dels polítics i evitar (o millor, mitigar) la probabilitat de manipulació.

Des del punt de vista pràctic, aquest exemple mostra que, quan s'han de plantejar temes per a ser avaluats en un procés participatiu, és convenient dividir-los en temes tan simples com sigui possible. Aquest consell és el típic de qualsevol manual de normes parlamentàries (per exemple, el llibre clàssic del

mètode parlamentari: Robert Honemann i Balch, 2011). També és el consell que es dona, per exemple, als “facilitadors” de les assemblees d'OWS (Graeber, 2013).

#### e) L'intercanvi dels vots

L'intercanvi de vots pot produir-se quan els temes sobre els quals s'ha de decidir són preferits amb diferents intensitats pels votants del comitè. La secció del capítol de Mueller explica les condicions sota les quals es pot produir l'intercanvi i quins són els resultats des del punt de vista del benestar del conjunt de membres del comitè. En certes condicions, l'intercanvi de vots pot conduir a una millora del benestar, mentre que en d'altres pot conduir a la disminució del benestar global del grup, quan es forma una situació similar a la d'un dilema del presoner de  $n$  persones (Riker i Brams, 1973; versió castellana a Colomer, 1991).

Des del punt de vista de l'expressió (o revelació) de les diferents intensitats en les preferències de diferents temes per part dels membres del comitè (o de l'electorat), són interessants els sistemes de votació per punts i la votació per punts probabilística (pàg. 68-69). Autors com Brams (2009) han refinat els sistemes de votacions per evitar els problemes d'ocultació de les preferències o de manipulació estratègica de les preferències que, de vegades, presenten aquests sistemes.

#### f) La comparació de la regla de la majoria amb altres alternatives

S'avaluen els diferents procediments de votació d'acord amb algunes característiques rellevants.

**L'eficàcia** del procediment. Quina és la probabilitat que s'obtinguin resultats sobre les decisions quan s'utilitza? Per exemple, sabem que, amb el procediment de Condorcet d'enfrontar totes les alternatives i triar la que les guanya totes per majoria, de vegades no obtenim un resultat inequívoc, sinó cicles.

També es tenen en compte els **costos** de posar-ho en pràctica. Es valora la **simplicitat**. Per exemple, el procediment de Condorcet és complex perquè s'han d'enfrontar totes les alternatives. També es valora la **facilitat** per part dels votants a l'hora d'utilitzar-los. En general, els procediments de vot categòric (que només requereixen dir si una alternativa és preferida a l'altra) són més fàcils que els sistemes ordinals (que requereixen una ordenació completa de totes les alternatives). I els procediments ordinals són més fàcils que els procediments cardinals (que demanen que es puntuï cada alternativa).

Una altra qüestió rellevant en els procediments de votació és la **manipulabilitat** dels resultats. És a dir, el grau en què permeten la manipulació o els incentius que creen en manipular la revelació de les preferències sinceres. La majoria simple o el vot Condorcet no permeten manipular les preferències,

però en canvi poden tenir un **efecte psicològic** (Duverger, 1987; Blais i Carty, 1991) sobre el votant i fer que aquest voti per l'alternativa que té més probabilitats de sortir, tot i que no sigui la seva primera preferència (això és el que anomenem *vot útil* i en anglès s'anomena *wasted vote*).

El sistema Borda –en què l'alternativa guanyadora és la que obté més punts quan se sumen les puntuacions de cada votant, que ha ordenat totes les alternatives i les ha puntuant de més a menys– o la segona volta (l'alternativa guanyadora és la que obté la majoria absoluta o *majority* en una primera volta, si no, les dues que han tingut millors resultats en la primera s'enfronten en una segona volta), en canvi, sí que indueixen a la manipulació.

Una tercera dimensió important per a mesurar els procediments de votació és el tipus d'alternativa que afavoreix. Una característica és si es tendeix a afavorir una alternativa de consens, és a dir, una alternativa que no és gaire rebutjada per la major part dels membres de l'electorat o que té una posició mitjana elevada entre les preferències dels electors. Els procediments de Borda, de Nash o el vot aprovatori acostumen a tenir aquestes característiques.

En l'exemple de la taula 3.3 (Mueller, 1982, pàg. 72) es veu com la regla de la pluralitat (majoria simple) pot tenir l'efecte d'afavorir els candidats extrems.

Taula 4

V <sub>1</sub>	V <sub>2</sub>	V <sub>3</sub>	V <sub>4</sub>	V <sub>5</sub>
X	X	Y	Z	W
Y	Y	Z	Y	Y
Z	Z	W	W	Z
W	W	X	X	X

Font: taula 3.3, Mueller (1982, pàg. 72)

Amb un sistema de majoria simple (*plurality*), de les quatre alternatives que s'enfronten, guanya X, que només és la primera preferència de dos dels votants i, en canvi, és la p. En canvi, l'alternativa Y, només té un vot, tot i que es tracta de l'alternativa que té la segona posició per tots els votants, cosa que fa que sigui la guanyadora amb un sistema Condorcet.

Penseu que les alternatives de l'exemple són pel·lícules nominades als premis Oscar de Hollywood o bé novel·les que s'han presentat al premi Planeta. De vegades ens sorprenen els candidats que finalment han guanyat el premi. Sembla que s'hagin oblidat de recompensar el candidat més clar. Però aquests resultats poden ser produïts pel sistema de votació que només té en compte les primeres alternatives. En alguns casos, els candidats (pel·lícules, llibres) que més s'assemblen en algun aspecte (per exemple en qualitat), poden fer que es

divideixi el vot i es vegi recompensada l'obra que destaca en un altre aspecte (per exemple, la popularitat). Així, es poden obtenir resultats sorprenents (Brams i Hager, 2002; Poundstone, 2009, pàg. 139).

Aquestes característiques dels procediments que utilitzen aquests concursos poden ser negatives per als propis interessos. Per exemple, un premi literari com el Planeta segurament sortiria guanyant si fes servir un procediment de votació que identifiqués les alternatives amb més valoració mitjana (com l'alternativa *Y*, de la taula 4), ja que segurament serien les obres més acceptades pel mercat, les que més es vendrien a les llibreries.

Uns altres criteris que es poden fer servir per a avaluar els procediments de votació són l'**estabilitat** (que mesura la capacitat de donar el mateix tipus de resultats en diferents procediments de votació) i el criteri de **coherència** (que mesura el fet que les alternatives triades per dos subgrups de votants també seran triades quan s'uneixen els grups). El procediment més estable i coherent és Borda.

El procediment del vot d'aprovació o aprovatori (en què cada votant pot votar totes les  $n-1$  alternatives que desitgi, indicant que accepta o "aprova" aquesta alternativa o candidat) ha estat defensat en molts desenvolupaments teòrics perquè té moltes de les propietats desitjables per als procediments de votació. No indueix a falsejar les preferències i sovint dóna resultats semblants als sistemes que promouen els resultats de consens.

### **g) La democràcia directa quan el nombre de votants és gran**

Aquesta secció és especialment interessant perquè tracta directament del tema de la possibilitat que les TIC permetin un desenvolupament molt més gran de la democràcia directa, és a dir, la democràcia electrònica.

És interessant comprovar que l'article de Miller III (1969) que se cita en la secció, en realitat, conté un programa de reforma democràtica que anticipa propostes com les de "democràcia líquida" dels partits pirates (<https://liqd.net/en/schwerpunkte/theoretische-grundlagen/>).

També s'ha de destacar, però, que aquesta secció va desaparèixer en la segona i tercera versió del llibre *Public Choice* de Mueller (no traduïdes al castellà).

Per altra banda, s'han de destacar els desenvolupaments moderns amb aplicacions web i aplicacions mòbils (app) que permeten la deliberació ciutadana a partir de la incorporació de regles parlamentàries (com les de Robert). Un exemple és Schuler (2010), però actualment ja s'estan fent servir aplicacions mòbils per a fer assemblees virtuals multitudinàries per part de formacions polítiques alternatives com Podemos o el Partit Pirata.

La referència a Mueller (1984) per a presentar la literatura sobre *social choice* és antiga. Algunes referències clàssiques i més actuals són les següents Brams, 2009; Elster i Hylland, 1989; French, 1988, especialment el capítol 8, "Decisions de grup i tria social"; Gaertner, 2009; Landemore i Elster, 2012; Poundstone, 2009, narra la història de l'aparició del *social choice* i exemplifica els resultats d'aquest enfocament amb l'anàlisi de casos polítics.

## 2) Lectura 2

**William H. Riker** (1982). "Different Choices from Identical Values". A: *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Science* (cap. 2). Prospect Heights, Il.: Waveland Press, Incorporated.

La primera part del capítol serveix a Riker per a exemplificar com els resultats de les eleccions depenen en gran mesura del sistema amb el qual s'agreguen les preferències dels individus i, si aquests sistemes no tenen en compte els perfils complets de les preferències dels votants, es fa la tria "errònia".

La segona part del capítol descriu un experiment per a triar la trajectòria de dos satèl·lits artificials per part dels equips de recerca que els havien d'utilitzar. En aquest cas, es van fer servir diferents procediments d'agregació de les preferències més complexos que els que normalment es fan servir per a celebrar eleccions i que tenen en compte les preferències completes dels votants. Per a Riker, tot i que els mètodes que es van fer servir en l'experiment eren molt sofisticats, no deixaven de mostrar que els resultats obtinguts eren fins a cert punt dependents dels mètodes d'agregació utilitzats i, per tant, no podien ser sacralitzats.

### Reflexió

Per a Riker, el *populisme* del títol del seu llibre es correspon amb la idea mística que els resultats democràtics són l'expressió inequívoca de la "voluntat popular".

## 3) Lectura 3

**Dennis C. Mueller** (1984). "Los supuestos subyacentes a las reglas de la mayoría y de la unanimidad". A: *Elección pública* (cap. 11). Madrid: Alianza.

Aquest capítol es troba en la segona part del llibre que tracta de l'elecció pública normativa. És a dir, en aquesta part s'avaluen les diferents regles de decisió d'acord amb les seves propietats normatives (els criteris ètics que compleixen; per exemple, neutralitat o anonimat).



La primera i la segona secció del capítol tracten del teorema de May i el teorema de Rae-Taylor sobre la regla de la majoria. La conclusió a la qual s'arriba amb les diferents proves és que la regla de la majoria és la que s'hauria de triar per a maximitzar la utilitat esperada quan s'hagin de fer eleccions sobre temes en els quals tothom té la mateixa intensitat de preferències.

La regla de la majoria és l'adequada per a resoldre problemes conflictius i unidimensionals, en els quals el que guanya un és perdut per l'altre, en què no hi ha possibilitats de fer que desaparegui el conflicte redefinint la qüestió que es debat (l'exemple de Barry és clau per a entendre aquesta qüestió; Mueller, 1984, pàg. 220).

Per a entendre millor les propietats de la regla de la majoria, es contrasten amb la regla de la unanimitat en la tercera secció. Si es caracteritza la política com un "joc cooperatiu de suma positiva", llavors la regla que garanteix que no es violen els drets de qualsevol dels membres de la comunitat és la regla de la unanimitat. Cada membre té la capacitat de vetar qualsevol proposta que vagi en contra dels seus interessos.

En les seccions següents, Mueller mostra quines són les conseqüències de fer servir les regles no adequades als problemes que s'aborden, és a dir, la regla de la majoria quan els temes signifiquen una millora assignativa per a tots els membres de la comunitat, o bé la regla de la unanimitat quan es tracta de resoldre problemes de distribució.

Podem exemplificar aquesta mala utilització de les regles de decisió amb l'experiència real de democràcia deliberativa realitzada a través de mitjans digitals que es resumeix en l'article de José Manuel Robles (2008) "La democràcia deliberativa y la deliberación digital".

En aquest cas, els experts de l'Institut de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC) van proposar a l'Ajuntament de Puente Genil abordar com a tema de debat la modificació de la data de celebració de la Feria Real de Puente Genil. Es va triar aquest tema perquè havia estat fortament debatut al municipi. La data de celebració de la fira era una qüestió important perquè podia coincidir amb altres esdeveniments dins del municipi i segurament afectava de manera diferent els interessos de grups diferents. S'esperava que els ciutadans deliberessin sobre les diferents dates alternatives i que, després d'haver argumentat a favor o en contra d'aquestes, votessin l'alternativa que més els satisfés.

En contra del que s'esperava, Robles assenyala que, tot i que hi va haver una notable participació, l'esforç deliberatiu principal de la població no es va centrar a trobar arguments a favor del canvi de data de la fira, sinó en les millores que es podien fer al recinte de la fira i en el programa d'activitats.

En realitat, segons el que hem vist, aquest resultat era el previsible. La tria de la data de la fira és una qüestió distributiva: a cadascú li va millor o pitjor una data segons una sèrie de raons, gustos o interessos.

Per exemple, hi ha qui prefereix que hi puguin assistir els veïns que només hi poden assistir els mesos de vacances (i prefereix que sigui a l'agost). O bé hi ha qui prefereix que no coincideixi amb una altra fira d'activitat agrícola, perquè està en aquest negoci i li va millor en una altra data.

Com que les qüestions distributives són inevitablement conflictives, és millor fer votacions per a esbrinar quina és l'opció que té el suport majoritari, un cop ja estan clares quines són les alternatives i les seves virtuts.

De fet, tal com diu Robles, el tema del canvi de la data ja havia estat polèmic des de feia temps a la ciutat (i aquesta era una de les raons per les quals s'havia triat), però precisament per això mateix no era el tema adequat per a suscitar la deliberació.

En canvi, els temes que Robles explica que finalment van acabar dominant el debat eren temes assignatius: de quina manera podia millorar la fira (cosa que beneficiava tota la població). Es tractava de detectar els temes en els quals hi podia haver un acord unànime.

L'assoliment de la unanimitat està vinculat amb la deliberació, amb la revelació d'informació de totes les parts per a trobar solucions que siguin preferides per tots els membres de la comunitat.

L'exemple mostra que s'ha d'entendre correctament quina és l'estructura del tema en el qual es vol que es produeixi la participació ciutadana. Les expectatives sobre la quantitat i la qualitat de la deliberació dependran d'aquesta estructura.

Per altra banda, per al problema de la tria de dates, segurament l'establiment d'un sistema de votació que no tingués en compte només les primeres preferències (com ho fa un vot per majoria simple) serviria per a triar una data alternativa més adequada per a minimitzar el conflicte dins del poble.

## Bibliografia

**Altman, David** (2010). *Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

**Andersson, E.; Warburton, D.; Wilson, R.** (2005). "The True Costs of Public Participation." *London: Involve*. [http://sharedpractice.org.uk/Downloads/TC\\_Report.pdf](http://sharedpractice.org.uk/Downloads/TC_Report.pdf) (23 d'octubre, 2012).

**Arnstein, Sherry R.** (1969). "A Ladder Of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* (vol. 35, núm. 4, pàg. 216-224).

**Aroca, Jaume V.** (2010). "Diagonal: ¿Cómo hemos llegado hasta aquí?" *La Vanguardia*. <http://www.lavanguardia.com/vida/20100516/53927890651/diagonal-como-hemos-llegado-hasta-aqui.html> (4 d'agost, 2014).

**Axelrod, Robert M.** (1986). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial.

**Barber, Benjamin R.** (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley / Los Angeles / Londres: University of California Press.

**Blais, Andre; Carty, R. K.** (1991). "The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor." *British Journal of Political Science* (núm. 21, pàg. 79-93).

**Brams, Steven J.** (2009). *Mathematics and Democracy: Designing Better Voting and Fair-Division Procedures*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.

**Brams, Steven J.; Hager, Paul** (2002). "Why the Academy Awards May Fail to Pick the «Best Picture» –Again." [http://www.paulhager.org/libertarian/ampas\\_nyu.htm](http://www.paulhager.org/libertarian/ampas_nyu.htm).

**Calvert, Randall L.** (1992). "Leadership and Its Basis in Problems of Social Coordination." *International Political Science Review* (núm. 13, pàg. 7-24).

**Colomer, Josep M.** (1991). *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

**Dente, Bruno; Subirats, Joan** (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

**Downs, Anthony** (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper i Row.

**Duverger, Maurice** (1987). *Los Partidos Políticos*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

**Elster, Jon; Hylland, Aanund** (1989). *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: CUP Archive.

**Emerson, Peter** (2011). *Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance*. Heidelberg: Springer Science / Business Media.

**Ferejohn, John A.** (1995). "The Development of the Spatial Theory of Elections." A: *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*, Cambridge. Nova York: Cambridge University Press (pàg. 253-75).

**Freddi, Giorgio** (1989). *Scienza Dell'amministrazione E Politiche Pubbliche*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.

**Freeman, J.** (1972). *The Tyranny of Structurelessness*. EUA: Female Liberation Inc.

**French, Simon** (1988). *Decision Theory: An Introduction to the Mathematics of Rationality*. Chichester: Ellis Horwood.

**Gaertner, Wulf** (2009). *A Primer in Social Choice Theory: Revised Edition*. Oxford / Nova York: Oxford University Press.

**Graeber, David** (2013). *The Democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*. Nova York: Spiegel & Grau.

**Landemore, Hélène; Elster, Jon** (2012). *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Martí, José Luis** (2010). "Participació democràtica a l'àmbit municipal i la consulta ciutadana sobre la reforma de la Diagonal de Barcelona." [http://cbab.bcn.cat/uhtbin/cgiisirs/x/0/0/57/520/4811?user\\_id=CATALA](http://cbab.bcn.cat/uhtbin/cgiisirs/x/0/0/57/520/4811?user_id=CATALA).

**McKelvey, Richard D.** (1976). "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* (vol. 12, núm. 3, pàg. 472-82).

**Miller III, James C.** (1969). "A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process." *Public Choice* (vol. 7, núm. 1, pàg. 107-13).

**Morozov, Evgeny** (2012). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. Nova York: PublicAffairs.

**Morozov, Evgeny** (2013). *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*. Nova York: PublicAffairs.

**Nermuth, Manfred** (1992). "Two-Stage Discrete Aggregation: The Ostrogorski Paradox and Related Phenomena." *Social Choice and Welfare* (vol. 9, núm. 2, pàg. 99-116).

**Nurmi, Hannu; Saari, Donald G.** (2010). "Connections and Implications of the Ostrogorski Paradox for Spatial Voting Models." A: H. C. M. de Swart (ed.). *Collective Decision Making: Views from Social Choice and Game Theory* (pàg. 31-56). Berlín / Heidelberg: Springer.

**OECD** (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. OECD Publishing.

**Olson, Mancur J.** (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge MA.: Harvard University Press.

**Ostrogorski, Moisei** (1902). *Democracy and the Organization of Political Parties*. Nova York / Londres: The Macmillan company.

**Ostrom, Elinor** (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nova York: Cambridge University Press.

**Poundstone, William** (2009). *Gaming the Vote: Why Elections Aren't Fair (and What We Can Do About It)*. Nova York: Macmillan.

**Riker, William H.** (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *The American Political Science Review* (núm. 74, pàg. 432-46).

**Riker, William H.; Brams, Steven J.** (1973). "The Paradox of Vote Trading". *The American Political Science Review* (vol. 67, núm. 4, pàg. 1235).

**Rittel, Horst W. J.; Webber, Melvin** (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences* (vol. 4, pàg. 155-69).

**Robert, Henry M. III; Honemann, Daniel H.; Balch, Thomas J.** (2011). *Robert's Rules of Order Newly Revised* (11a. ed.). Filadèlfia: Da Capo Press.

**Robles, José Manuel** (2008). "La Democracia Deliberativa Y La Deliberación Digital. El Caso de QOT". *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política* (vol. 7, pàg. 1-13).

**Shepsle, K. A.; Weingast, B. R.** (2012). "Why so Much Stability? Majority Voting, Legislative Institutions, and Gordon Tullock". *Public Choice* (vol. 152, núm. 1, pàg. 83-95).

**Shirky, Clay** (2009). *Here Comes Everybody: How Change Happens When People Come Together*. Londres: Penguin UK.

**Shirky, Clay** (2010). *Cognitive Surplus: How Technology Makes Consumers into Collaborators*. Londres: Penguin.

**Schuler, Douglas** (2010). "Online Deliberation and Civic Intelligence." A: Daniel Lathrop; Laurel Ruma (editors). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Beijing / Cambridge: O'Reilly Media, Inc.

**Tapscott, Don; Williams, Anthony D.** (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Nova York: Portfolio.

**Tapscott, Don; Williams, Anthony D.** (2010). *Macrowikinomics: New Solutions for a Connected Planet*. Toronto / Ontario: Penguin.

**Taylor, Michael** (1976). *Anarchy and Cooperation*. Londres: John Wiley and Sons.

**Weber, Max** (1996). *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. Mèxic DF: Fondo de Cultura Económica.

**West, Darrell M.** (2011). *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Princeton NJ: Princeton University Press.

**West, Darrell M.** (2013). *The Next Wave: Using Digital Technology to Further Social and Political Innovation*. Washington DC: Brookings Institution Press.

