

Seminari dirigit sobre problemes complexos El cas de les Eleccions al Parlament de Catalunya 2021

**Bloc 2. Disseny, implementació i avaluació
de polítiques públiques**
2.1 Disseny de polítiques públiques

Ismael Peña-López
Barcelona, 3 de febrer de 2023



Postgrau en
Direcció i Gestió
Públiques

Problemes complexos i problemes retorçats

Problemes complexos

De quin tipus de repte es tracta?

De quines maneres es pot definir?

Quines causes es poden identificar?

Com és l'entorn?

Com s'està afrontant ara el repte?

Quines línies d'acció hi ha?

Quina mena d'objectiu es pretén assolir?

Problemes retorçats (*wicked problems*)

1. No hi ha una formulació definitiva d'un problema retorçat
2. Els problemes retorçats no tenen temps d'espera
3. Les solucions a un problema retorçat no són del tipus vertader o fals, sinó millor o pitjor
4. No hi ha cap prova immediata i definitiva d'una solució a un problema retorçat
5. Cada solució a un problema retorçat és una "operació única"
6. Els problemes retorçats no tenen un conjunt de solucions potencials enumerables
7. Cada problema retorçat és essencialment únic
8. Cada problema retorçat pot considerar-se com un símptoma d'un altre problema
9. L'existència d'una discrepància representant a un problema retorçat pot explicar-se en diverses formes
10. El polític no té dret a equivocar-se

Les Eleccions 2021 com a problema complex/retorçat

No hi ha una formulació definitiva d'un problema retorçat

- Què prioritzem: la Salut o la Democràcia?
- Quin és el millor moment per votar? En funció de què?
- Podem privar de dret a vot a un determinat col·lectiu? En funció de què?
- Què és més legítim, mantenir un Govern en funcions, o precipitar un nou Govern a tota costa?
- Quin és EL problema exactament?

Els problemes retorçats no tenen temps d'espera

- Posar data invalida aquest aspecte.
- **PERÒ**
- Com i quan arribem a la data?
 - Quan volem que siguin les eleccions?
 - Quan poden ser les eleccions?
 - Podem ajornar les eleccions?
 - Què passa si hi ha un recurs a l'ajornament?
 - Què passa mentre no es resol?

Les solucions a un problema retorçat no són del tipus vertader o fals, sinó millor o pitjor

- Què permet l'àmbit normatiu?
- Podem canviar l'àmbit normatiu?
- Tensions
 - De salut individual
 - De salut pública
 - Pressupostàries
 - Operatives
 - De legitimitat

No hi ha cap prova immediata i definitiva d'una solució a un problema retorçat

- Aquesta qüestió es resol de dues maneres
 - Amb l'acceptació dels resultats la nit del 14F
 - Amb la constatació de l'impacte zero en salut
- **PERÒ**
- Podíem haver millorat la participació?
- Ha estat un procediment just per tothom?
 - Confinades, membres de les meses, gent gran...
- Estem en condicions de repetir les eleccions?

Cada solució a un problema retorçat és una "operació única"

- Si ajornem, què canviaria?
- Quines conseqüències si fracassem?
 - Per la salut, individual i pública
 - Pel dret de vot
 - Per la legitimitat
- Què pot succeir “l’endemà”?
 - Què volem
 - Què volem evitar

Els problemes retorçats no tenen un conjunt de solucions potencials enumerables

- Factors
 - De salut individual
 - De salut pública
 - Pressupostàries
 - Operatives
 - De legitimitat
- Actors i actitud

Cada problema retorçat és essencialment únic

- Podem replicar l'experiència d'altres comunitats autònomes?
- Podem replicar l'experiència d'altres països?
 - Quan s'ha ajornat i perquè
 - Quan s'ha celebrat, perquè i com

Cada problema retorçat pot considerar-se com un símptoma d'un altre problema

- Gestió de la pandèmia
- Cultura democràtica
- Model territorial i competencial
- Obsolescència de l'Administració
- Fractura social i politització de la gestió
- Fractura política i judicialització de la política

L'existència d'una discrepància representant a un problema retorçat pot explicar-se en diverses formes

- LOREG i juntes electorals
- Llei electoral catalana
- Llei de vot electrònic
- TSCJ i ajornament electoral
- Avaluació de l'estat de la pandèmia

El polític no té dret a equivocar-se

- Les eleccions tenen molt mala correcció si surten “malament”.
- Les eleccions podien sortir *molt* malament.

Els eixos

Problema complex, components “simples”

Minimitzar els riscos sobre la **salut**

- Disminuir el risc de contagis

Garantir el **dret a vot**

- Informar sobre la seguretat per prevenir l'abstenció deguda a dubtes sobre salut
- Minimitzar els votants afectats per incidències/excepcions

Protegir la **legitimitat** del procés

- Maximitzar la transparència i nivell de consens sobre el procés
- Minimitzar comportaments de boicot

Els actors

Els actors: institucions

Administracions

- Convocant
- Estatal
- Municipal
- Junes electorals (3 nivells)
- Judicials

Polítiques

- Grups parlamentaris
- Candidatures

Societat civil

- Acadèmia
- Societat civil organitzada

Els actors: ciutadania

Relacionats amb la gestió electoral

- Membres mesa
- Interventors i apoderats

Mitjans de comunicació

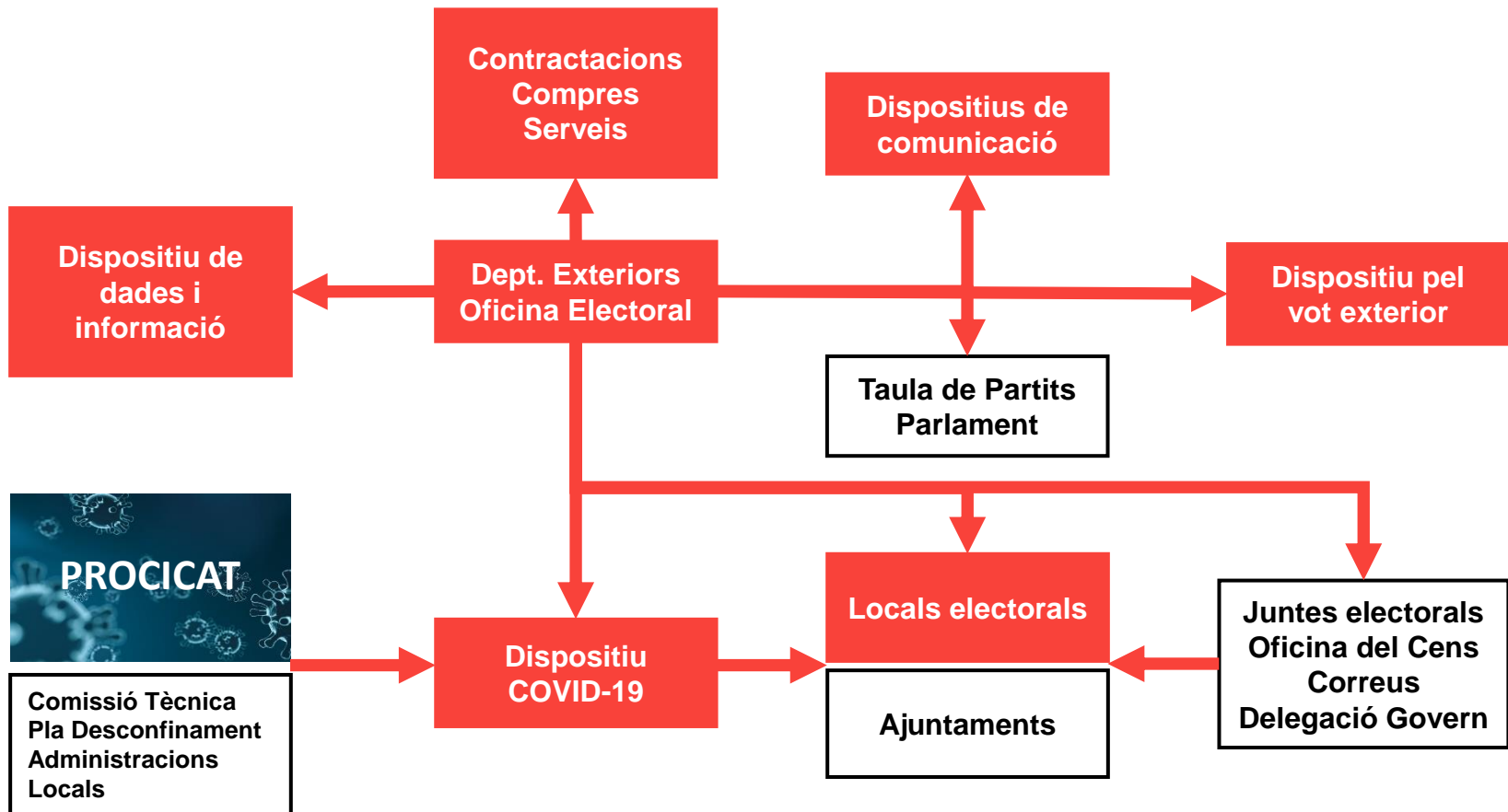
- Mitjans tradicionals
- Xarxes socials

Votants

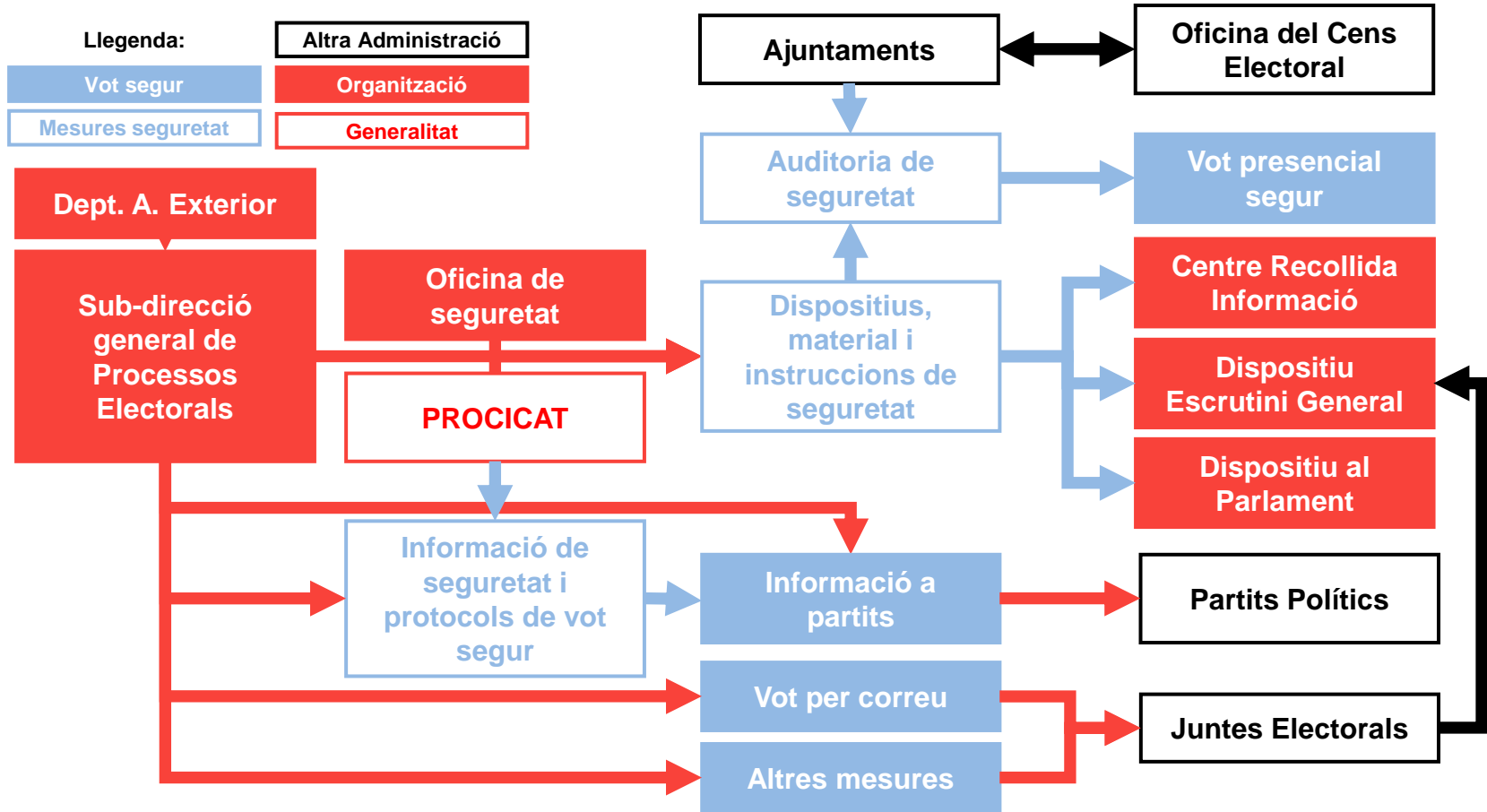
- Sanes
- Col·lectius de risc
- Contagiades i contactes estrets

Els dispositius

Principals dispositius Eleccions 2021



Dispositiu COVID-19



Eixos, actors, dispositius

Quina és la **pregunta** central

Quins són els **components** del sistema

- Anomenar
- Emmarcar
- Interrelacions

Amb quins **equips** treballem

- Els actors com a variable
- Els actors com a recurs

Com **organitzem** els equips

El **relat**

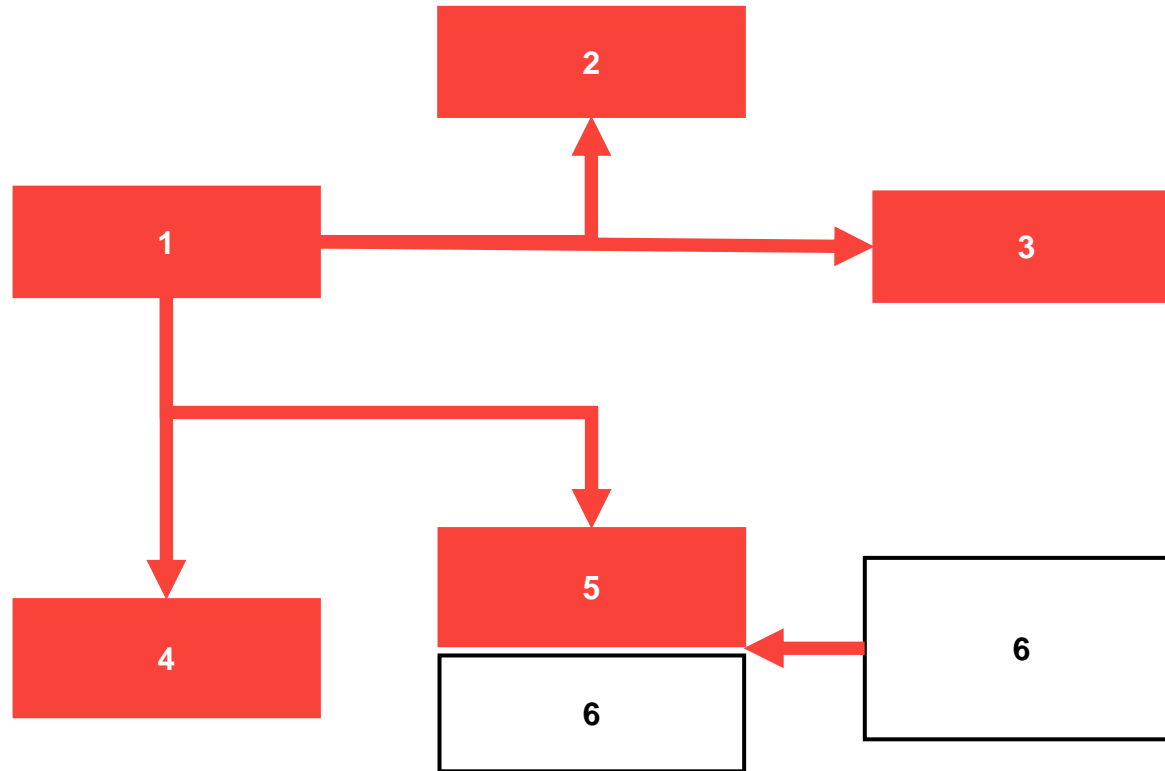
Taller 1.

Eixos, actors, dispositius

Definir els tres principals eixos en què descomponem el problema complex/recargolat.

Cartografiar els principals dispositius que haurem de crear per

- agrupar actors
- relacionar actors



Els estadis

Els estadis

- Deliberació
- Sufragi passiu
- Sufragi actiu
- Organització
- Implantació

Els escenaris

Els escenaris

Àmbit	Objectiu	Salut	Drets	Legitimitat
Deliberació				
Sufragi passiu				
Sufragi actiu				
Organització				
Implantació				

sense afectacions	afectacions sense impacte	afectacions menors	afectacions crítiques	afectacions molt crítiques
-------------------	---------------------------	--------------------	-----------------------	----------------------------

Els escenaris

Objectiu Àmbit	Salut	Drets	Legitimitat
Deliberació	Risc sobre la salut de deliberacions formals i informals.	Dret de reunió restringit tot i que garantit.	Atenció de la ciutadania fora de la campanya.
		Mesures de confinament limiten debat en general.	
Sufragi passiu	Risc salut actes de campanya.	Protocol actes de campanya ordena l'exercici el dret	Hegemonia mediàtica de l'epidèmia.
		Limitacions als actes de campanya.	

Impacte esperat de la COVID-19 sobre àmbits de legitimitat i objectius

Els escenaris

Objectiu Àmbit	Salut	Drets	Legitimitat
Sufragi actiu	Protocol locals electorals.	Les persones contagiades podran votar.	Por al contagi a l'hora d'anar a votar.
	Risc per la salut votants.	Protocol vot per correu. Ampliació de termini.	Risc de no constituir totes les meses i menor legitimitat en votar a les 48h.
	Risc per la salut dels membres mesa.	Sol·licitud telemàtica del vot per correu i reforç expedició idCAT Certificat.	Impacte diferencial de la crisi COVID-19 pot imprimir biaixos.
	Reducció de votants per mesa. Canvi de locals	Entrega del vot per correu al carter.	Dubtes del Síndic sobre la factibilitat de votar de persones quarantenades
	Vot per franges. No obligatòries.	Vot accessible.	
	Vot preparat de casa (tramesa o descàrrega).	Greus deficiències al vot exterior. Ampliació parcial de termini.	
	Reducció d'apoderats en mesa.		
	Denegació del vot per correu a residències.		
	Denegació d'ampliar l'excepció a membres mesa per sobre de 60 anys.		

Impacte esperat de la COVID-19 sobre àmbits de legitimitat i objectius

Els escenaris

Objectiu Àmbit	Salut	Drets	Legitimitat
Organització	Protocol Dispositiu COVID19.	Decrets aprovats amb normalitat.	Protocol comunicació institucional.
	Riscos per als equips de l'organització.	Materials elaborats amb normalitat.	Treball col·laboratiu entre institucions.
	Context sanitari tendent a empitjorar.	Tensió organitzativa en àmbits del vot per correu.	Dificultat de reclutar membres mesa per por al contagi.
		Tensió organitzativa en alguns àmbits de tramesa de material electoral.	
		Sobrecost dispositiu COVID	
Implantació	La implantació del resultat electoral no tindrà efectes en la Salut.	L'epidèmia no impedirà implantar el resultat de les eleccions.	Protocol Taula de Partits.
	Dubtes sobre l'impacte sanitari en general de celebrar les eleccions.		Indicadors d'indecisos i d'abstenció.
	Dubtes sobre la conveniència en general de celebrar les eleccions en termes sanitaris.		Conveniència en general de celebrar les eleccions en termes polítics i socials.
			Marc internacional comparat amb celebració electoral fora d'onades.

Impacte esperat de la COVID-19 sobre àmbits de legitimitat i objectius

Taller 2. Els escenaris

Cartografiar els diferents escenaris en relació a

- Els eixos de treball
- Els àmbits o moments

POSTGRAU EN DIRECCIÓ I GESTIÓ PÚBLIQUES

Taller 2. Escenaris

Actor/Estadi	Eix	Eix 1	Eix 2	Eix 3
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				

Els actors: els espais no formals

Extra-institucionals i informals

Àmbit informal/oficiós del entorns institucionals

Mitjans de comunicació

Ciutadania

Actors i aproximació

Institucions i partits:

- Consens
- Utilitat
- *Auctoritas*

Mitjans:

- Utilitat
- Agilitat

Ciutadania: xarxes

- Informació clara
- Desintermediació
- Referència

La visió estratègica

La visió estratègica

Diagnosi: maig-juliol

- Què està passant
- Què cal fer
- Com cal fer-ho

Recursos: agost-novembre

- Disseny institucional i normatiu
- Equips i tasques
- Pressupost

Implantació i seguiment del dispositiu: desembre-febrer

Els instruments

Les actuacions

Protocols (x5)

Taula de Partits

Execució i coordinació

- Directa
- Indirecta

Informació d'estat de la situació

- Dades
- Informes i anàlisi

Campanya de comunicació

- Formal
- No formal

Les infraestructures

Informació

- Oberta
- En quantitat
- De qualitat
- A temps

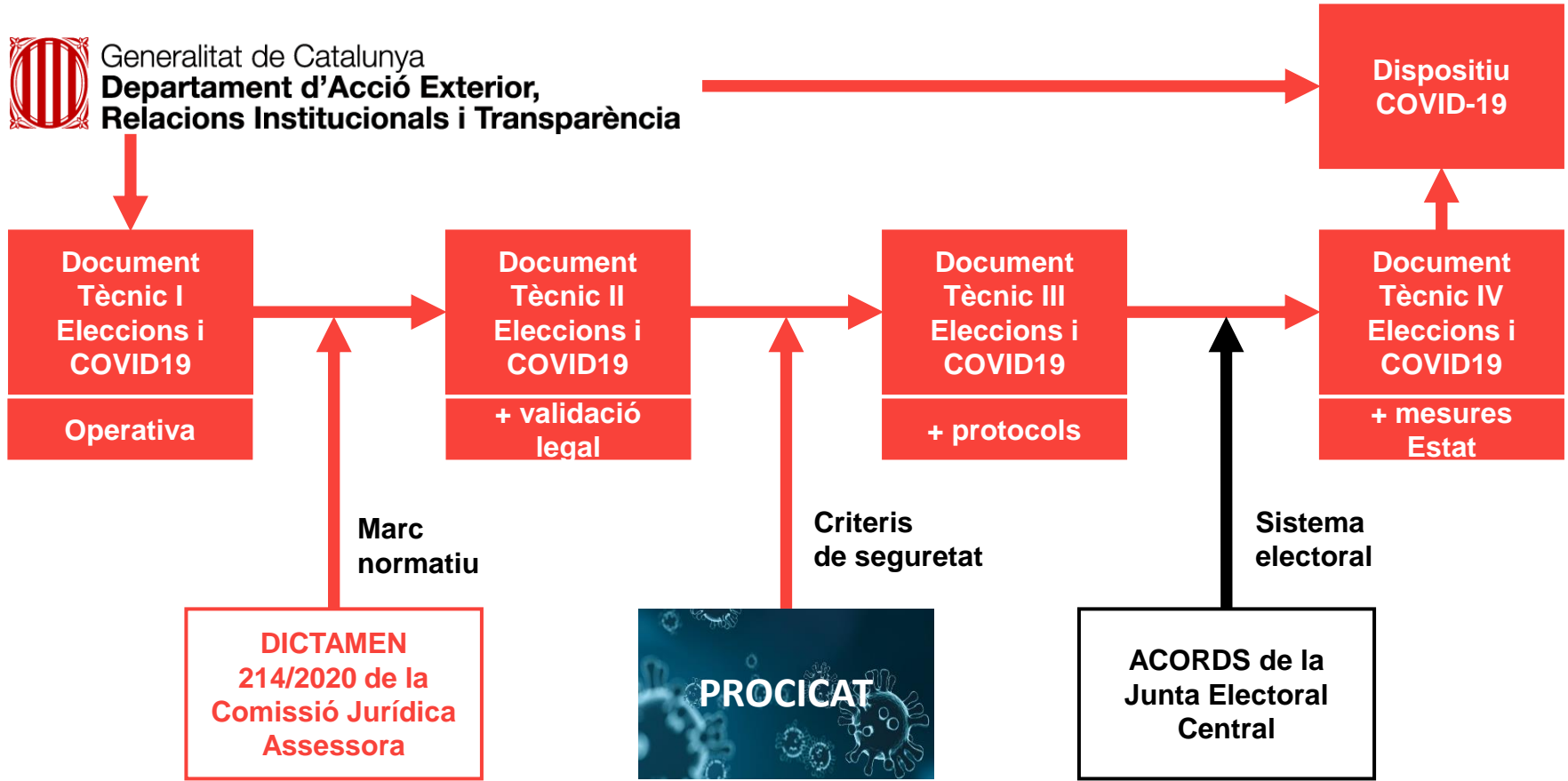
Deliberació

- Tècnica: logística, legal/normativa, politològica/filosòfica
- Orientada a resultats: no especulació, no reobrir debats

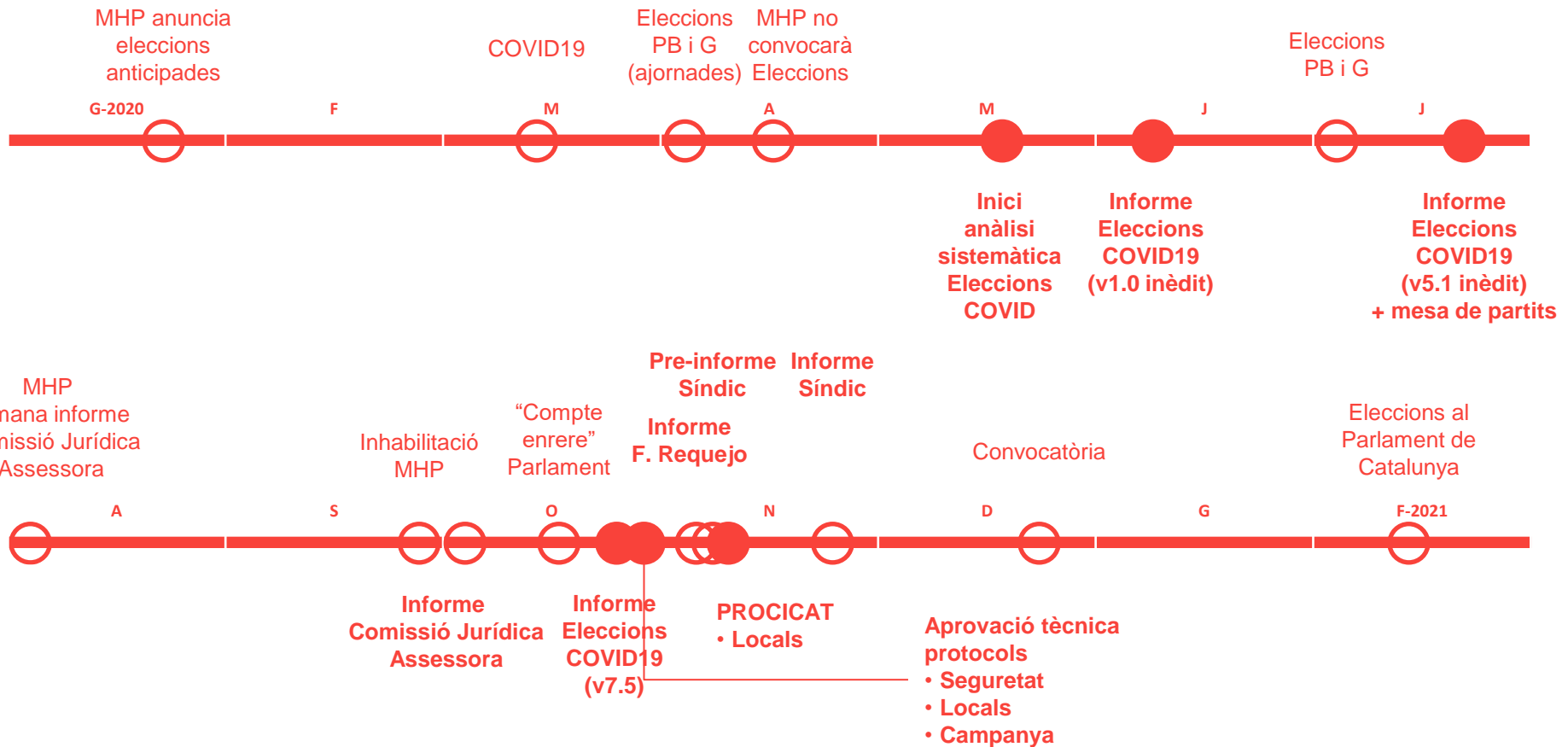
To

- Empàtic
- Assertiu

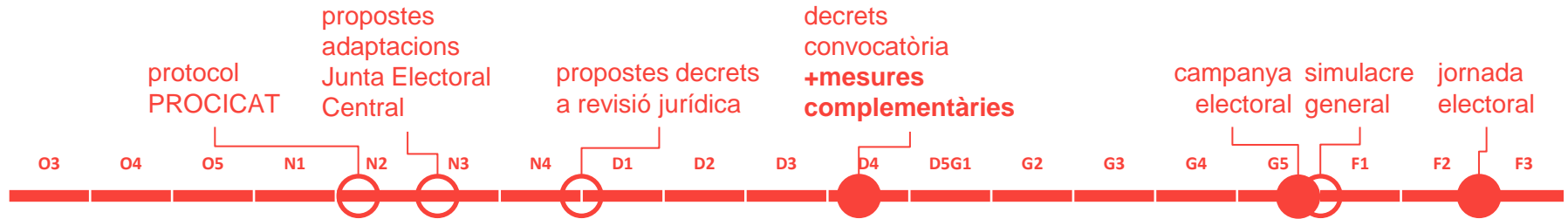
Esquema bàsic Eleccions COVID-19



Preparatius Eleccions COVID-19



Calendari les Eleccions COVID-19



funcionament general

pressupost	escrits institucionals, contractacions personal i menors	contr.emergència	bestretes i resta d'execucions
------------	--	------------------	--------------------------------

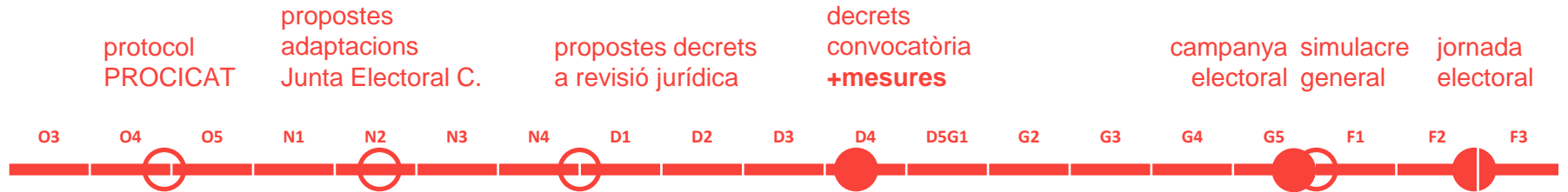
pla sectorial

tècnic	tècnico-sanitari
--------	------------------

protocols

oficina seguretat	càlcul contract/bestreta	bestreta, contractes i resta d'execucions	
protocol locals i circuit electorals		auditoria	seguiment
protocol d'actes de campanya			campanya
recomanacions vot	JEC/OCE/Correos	adaptacions als locals electorals i recompte	
vot contagiats	JEC	adaptacions als locals electorals	
mesa de partits i escenaris electorals			

Calendari Eleccions COVID-19



protocols

tècnic	tècnico-sanitari	protocol electoral	auditoria	seguiment
--------	------------------	--------------------	-----------	-----------

funcionament

pressupost	escrits institucionals, menors, contractacions personal	contr emergència	bestretes
------------	---	------------------	-----------

locals

protocols locals electorals	coordinació OCE + ajuntaments	adaptacions als locals electorals
-----------------------------	-------------------------------	-----------------------------------

web

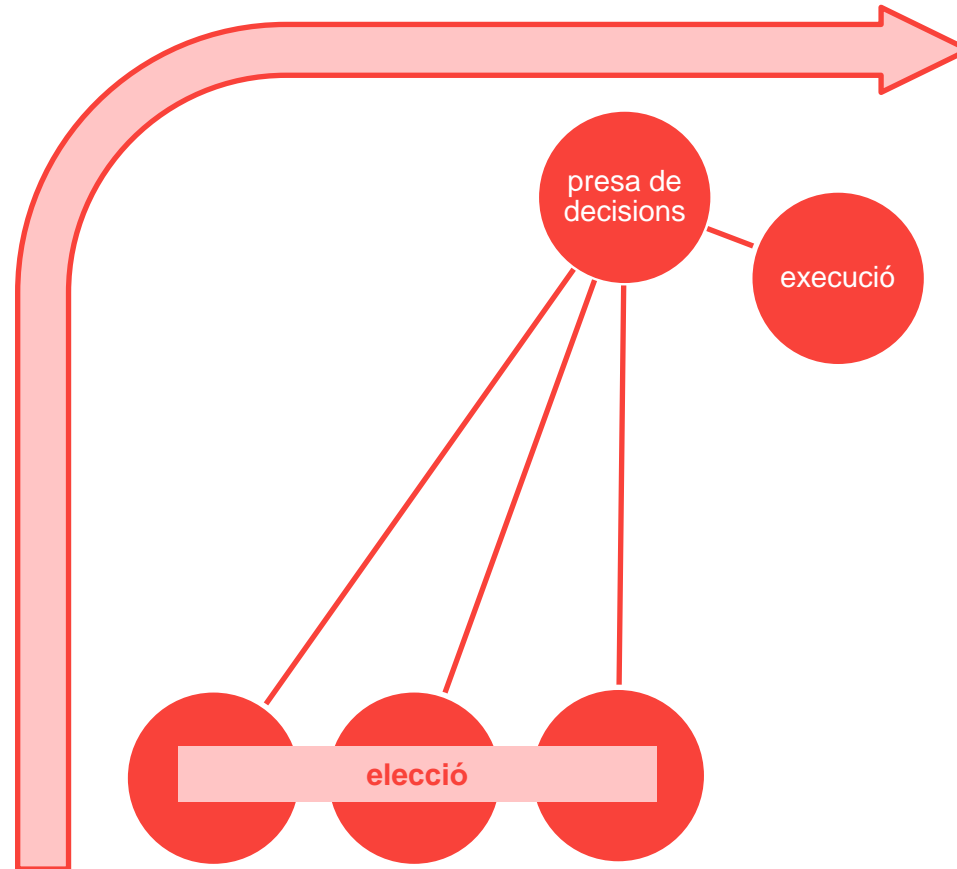
parlament2021.cat	mesures seguretat + FAQ	web eleccions	vots
-------------------	-------------------------	---------------	------

Política transmèdia

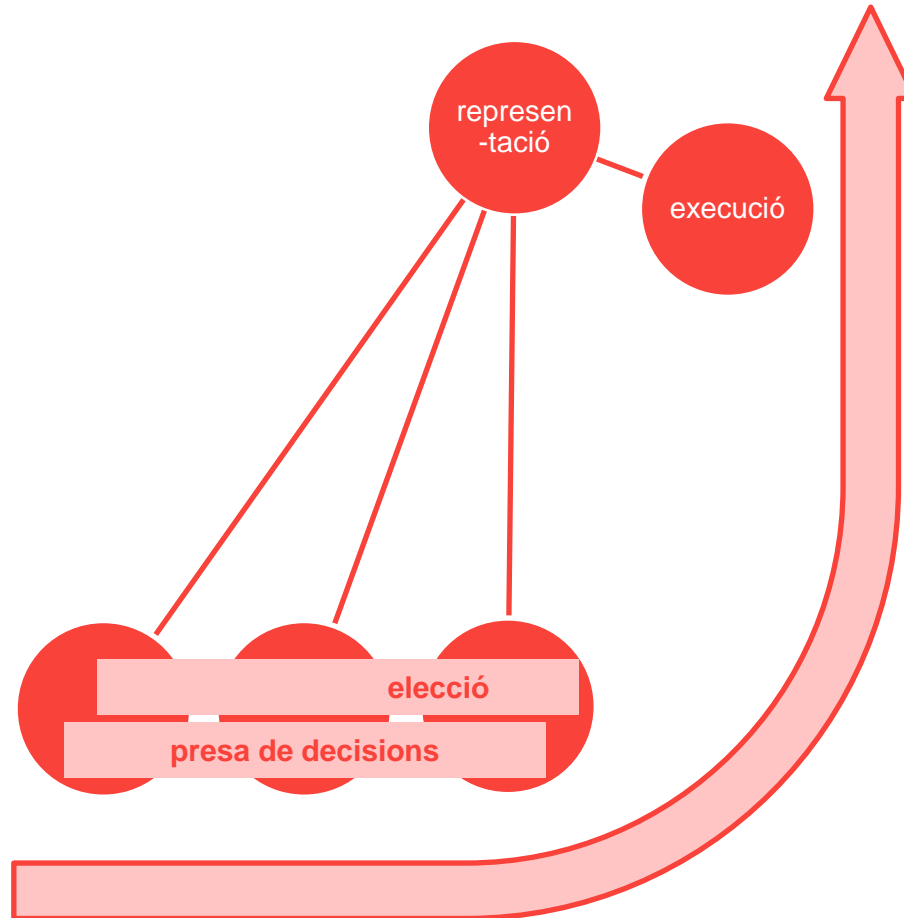


Tecnopolítica

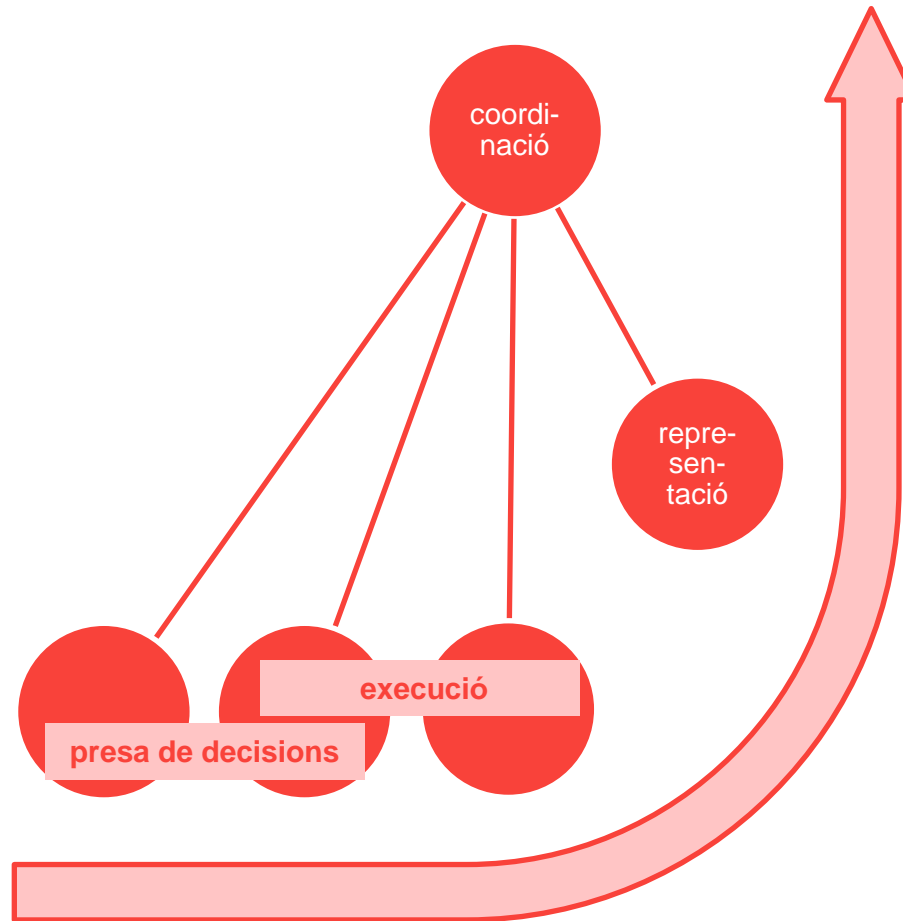
L'organització tradicional jeràrquica



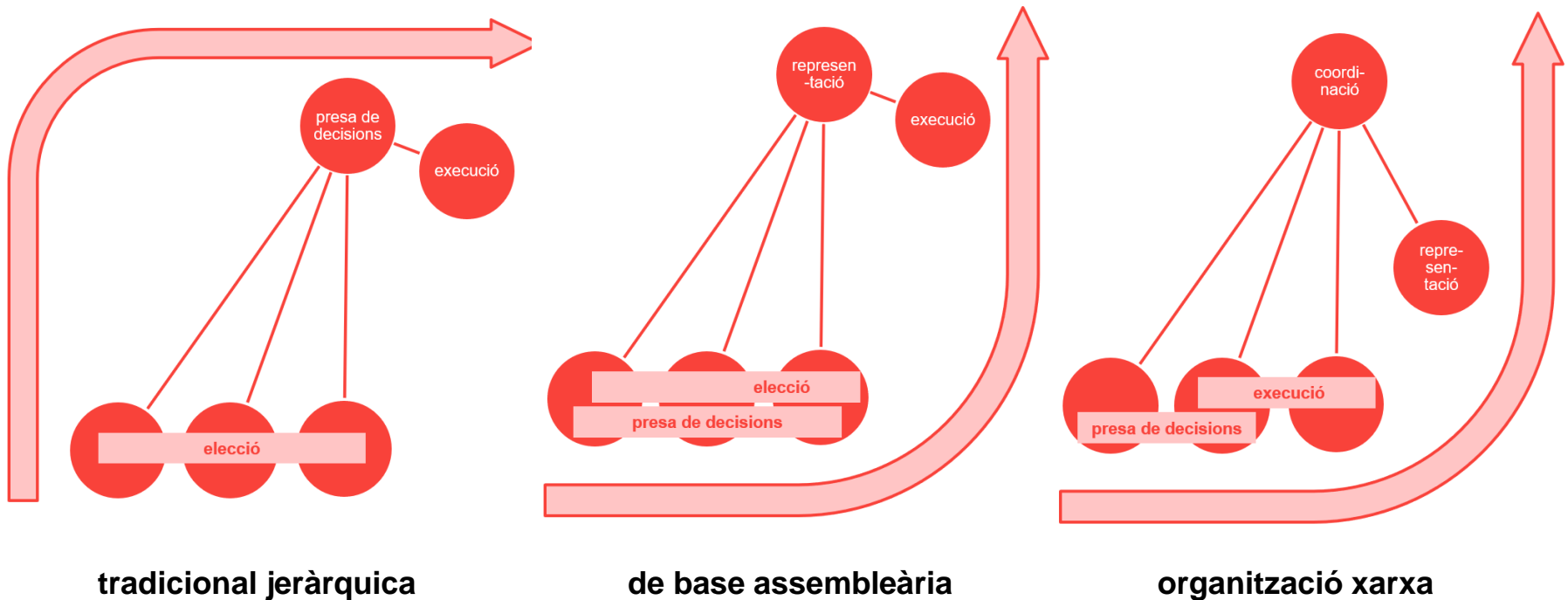
L'organització tradicional assembleària



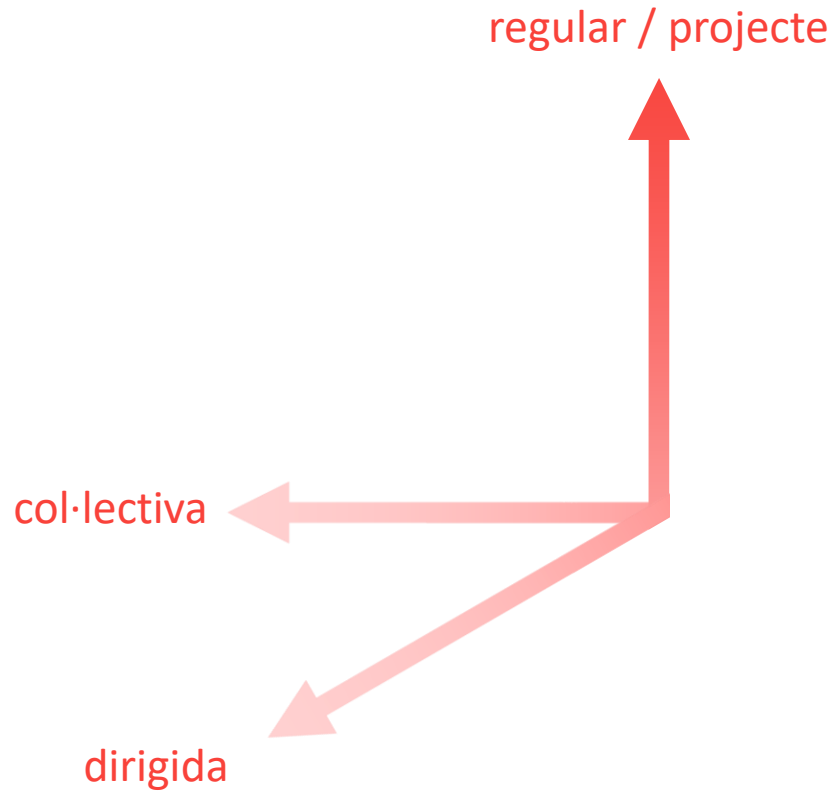
L'organització xarxa



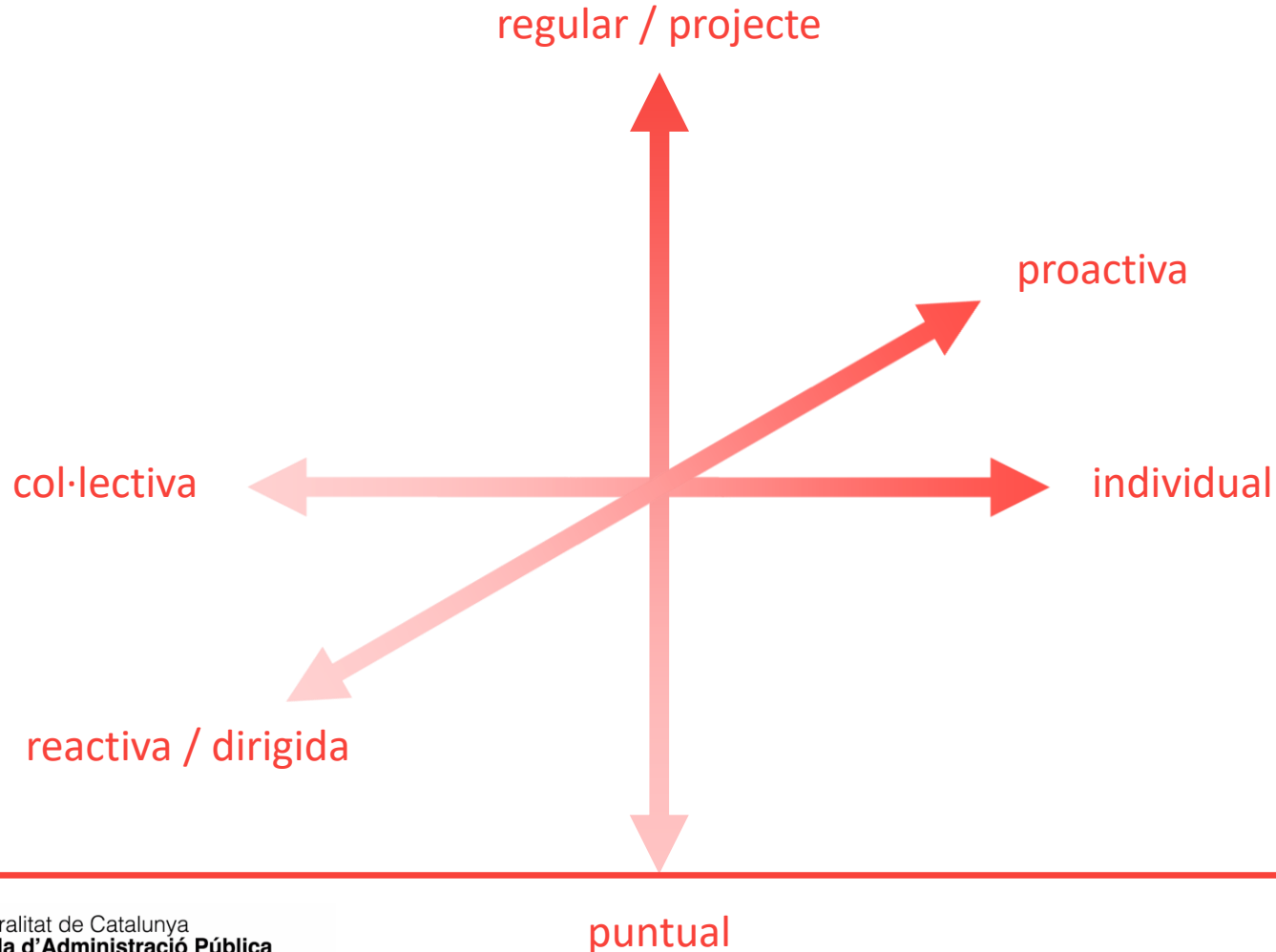
Models de participació col·lectiva



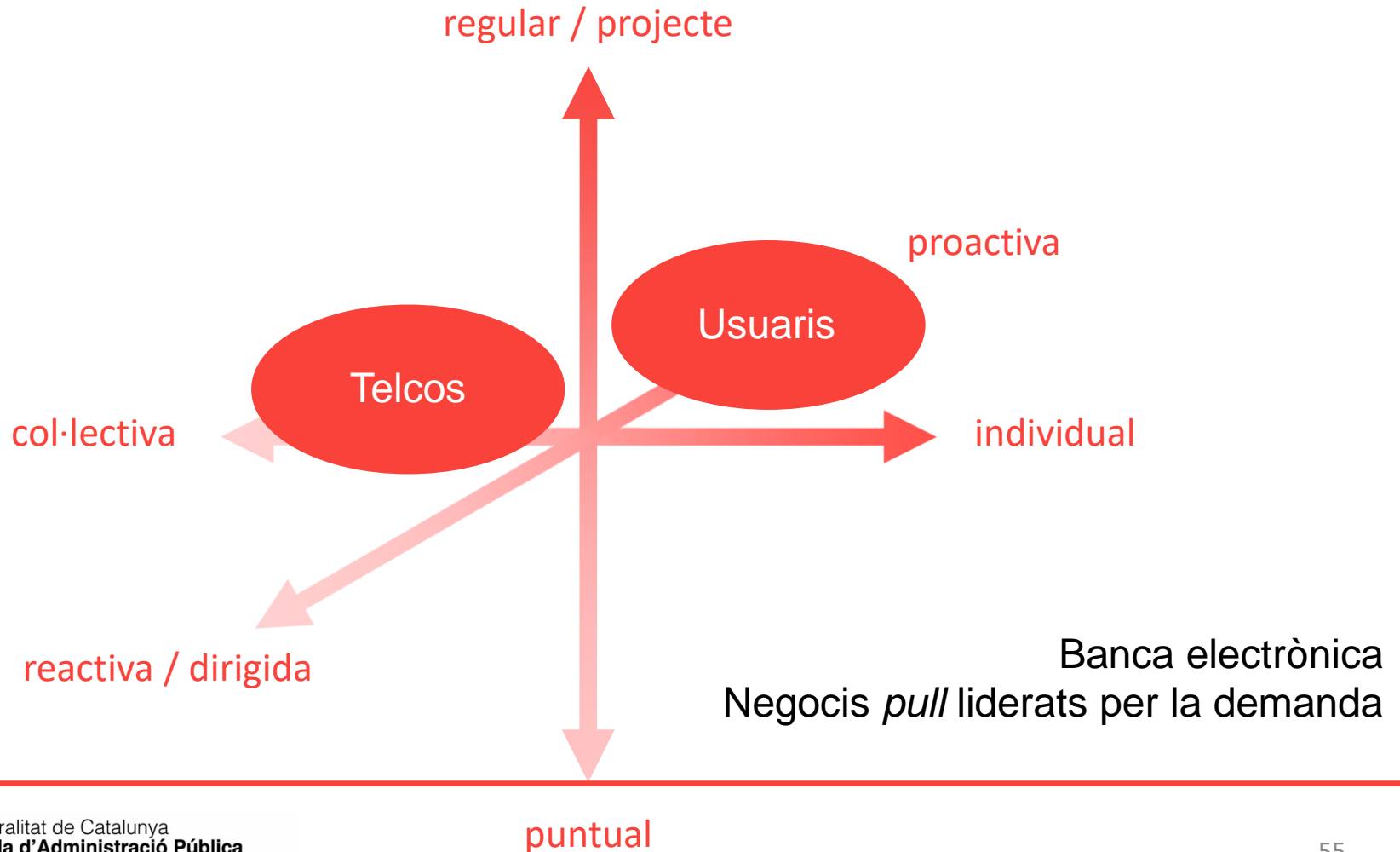
Participació industrial



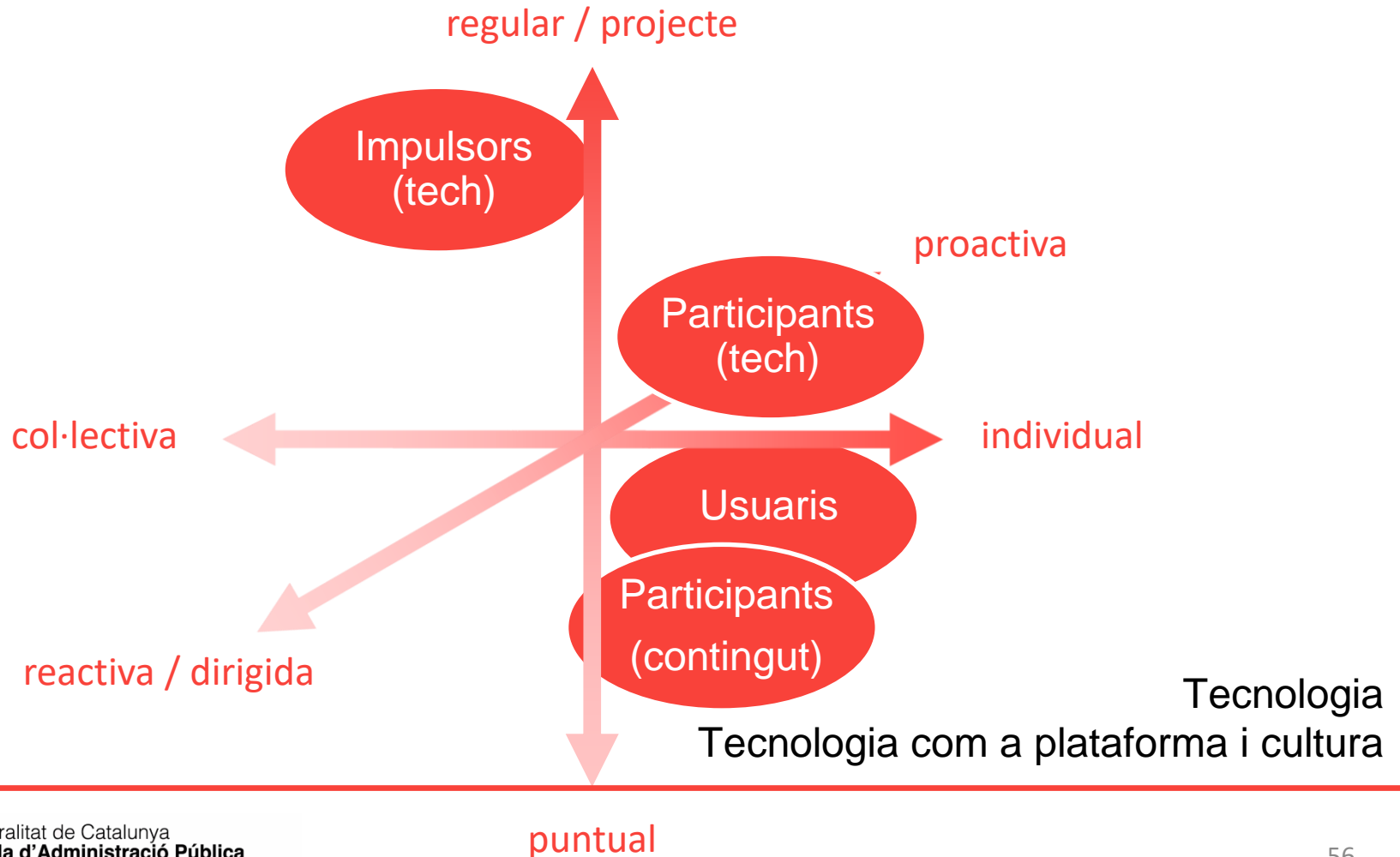
Participació digital



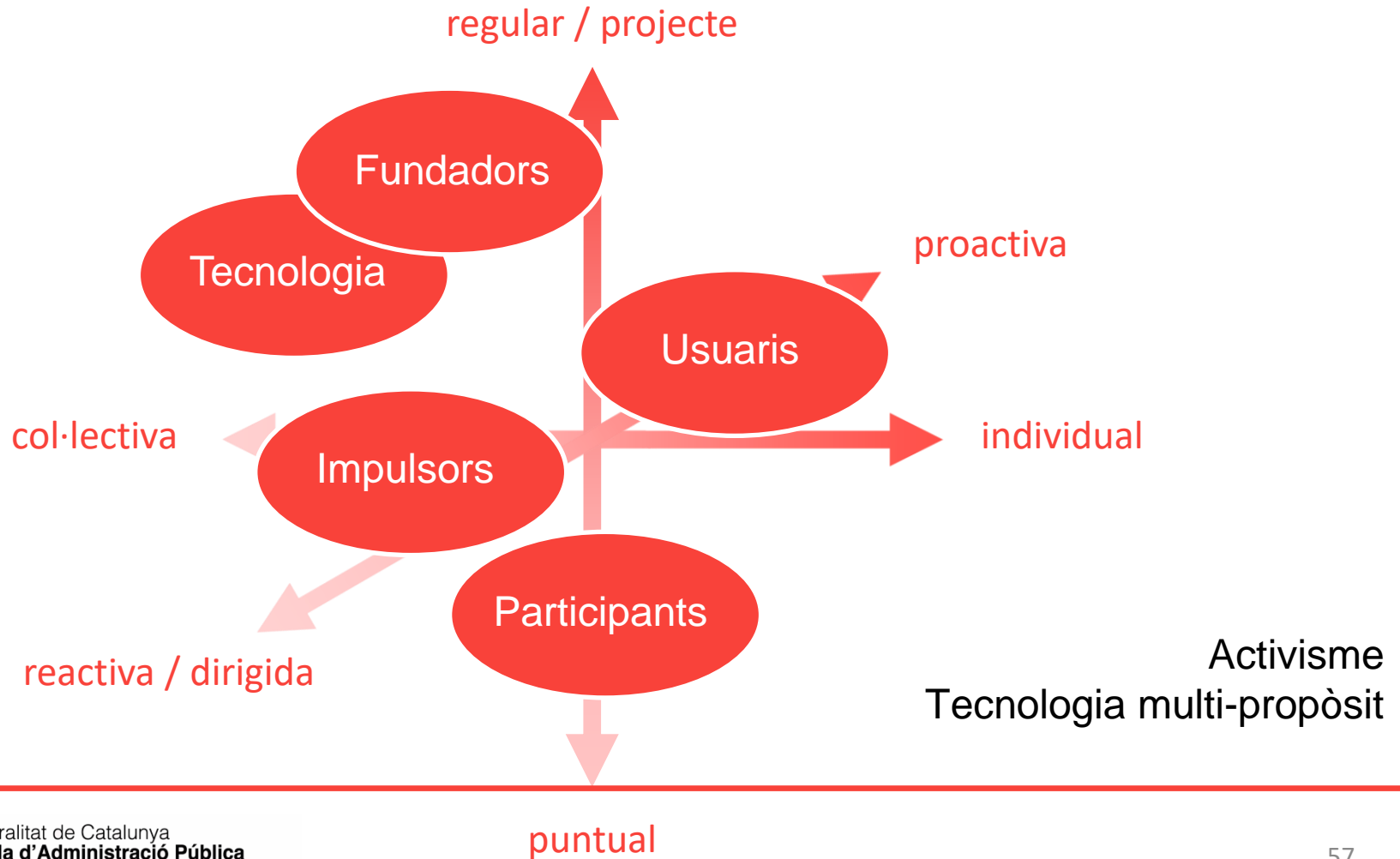
M-Pesa



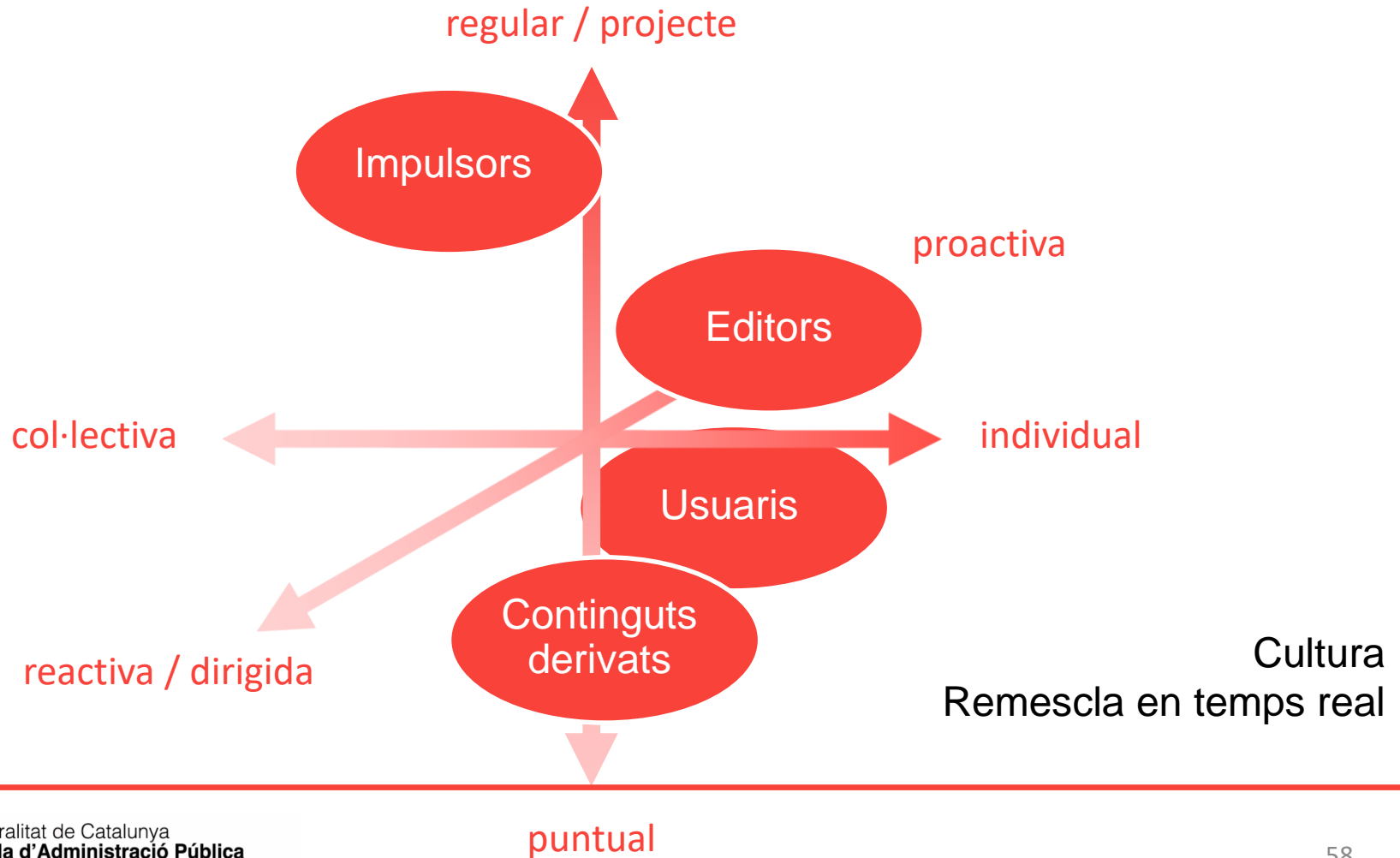
Wordpress.org



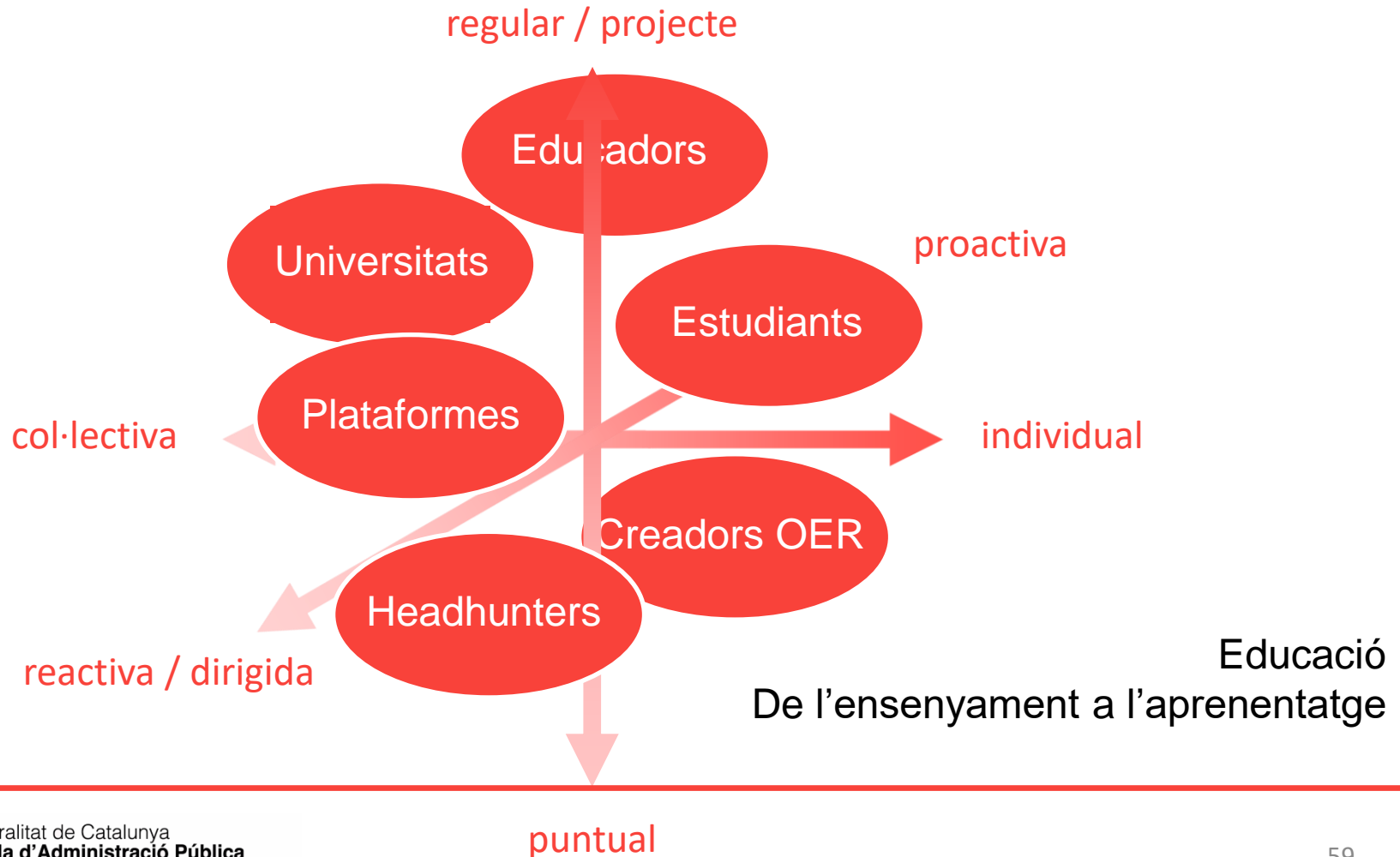
Ushahidi



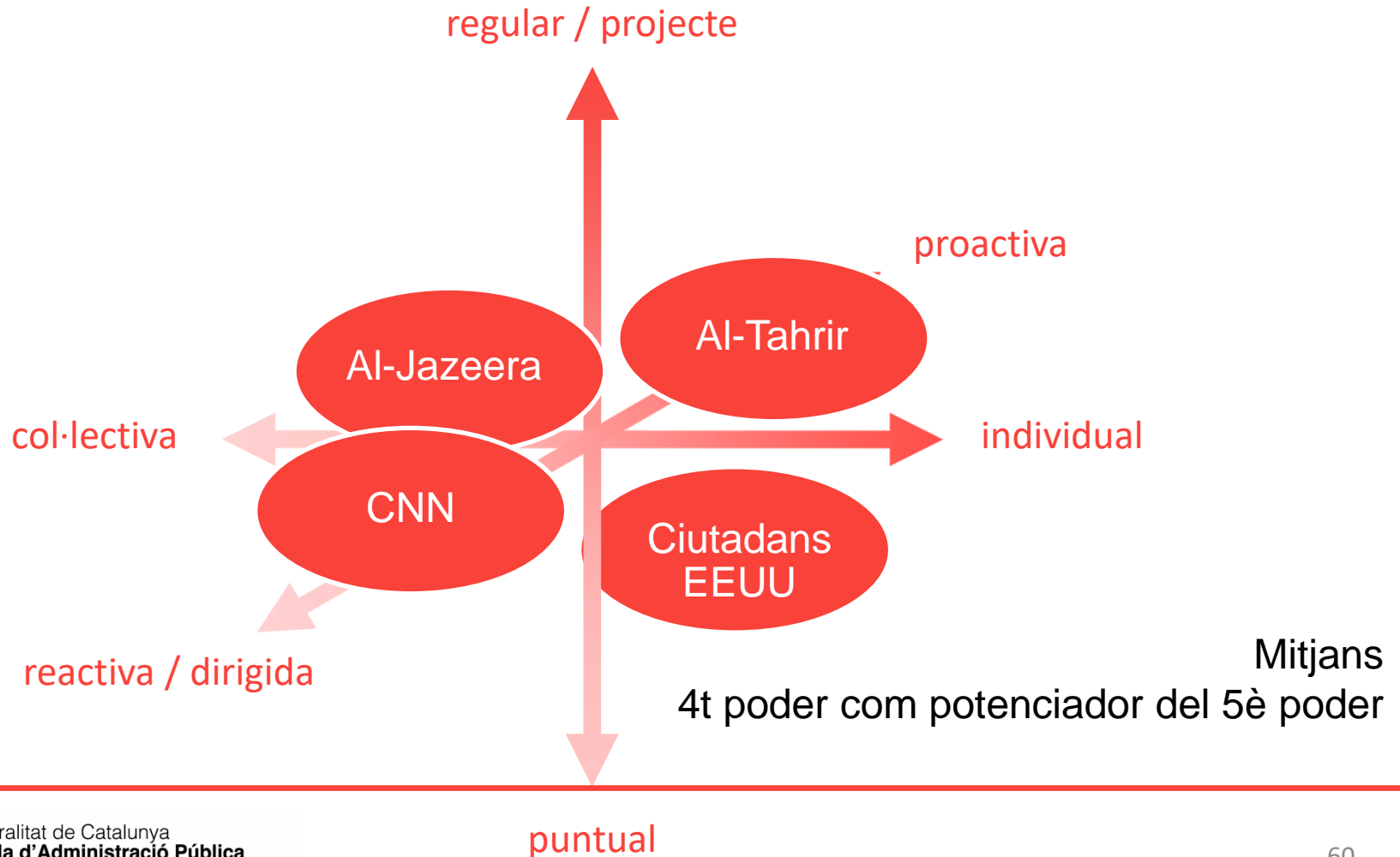
Wikipedia



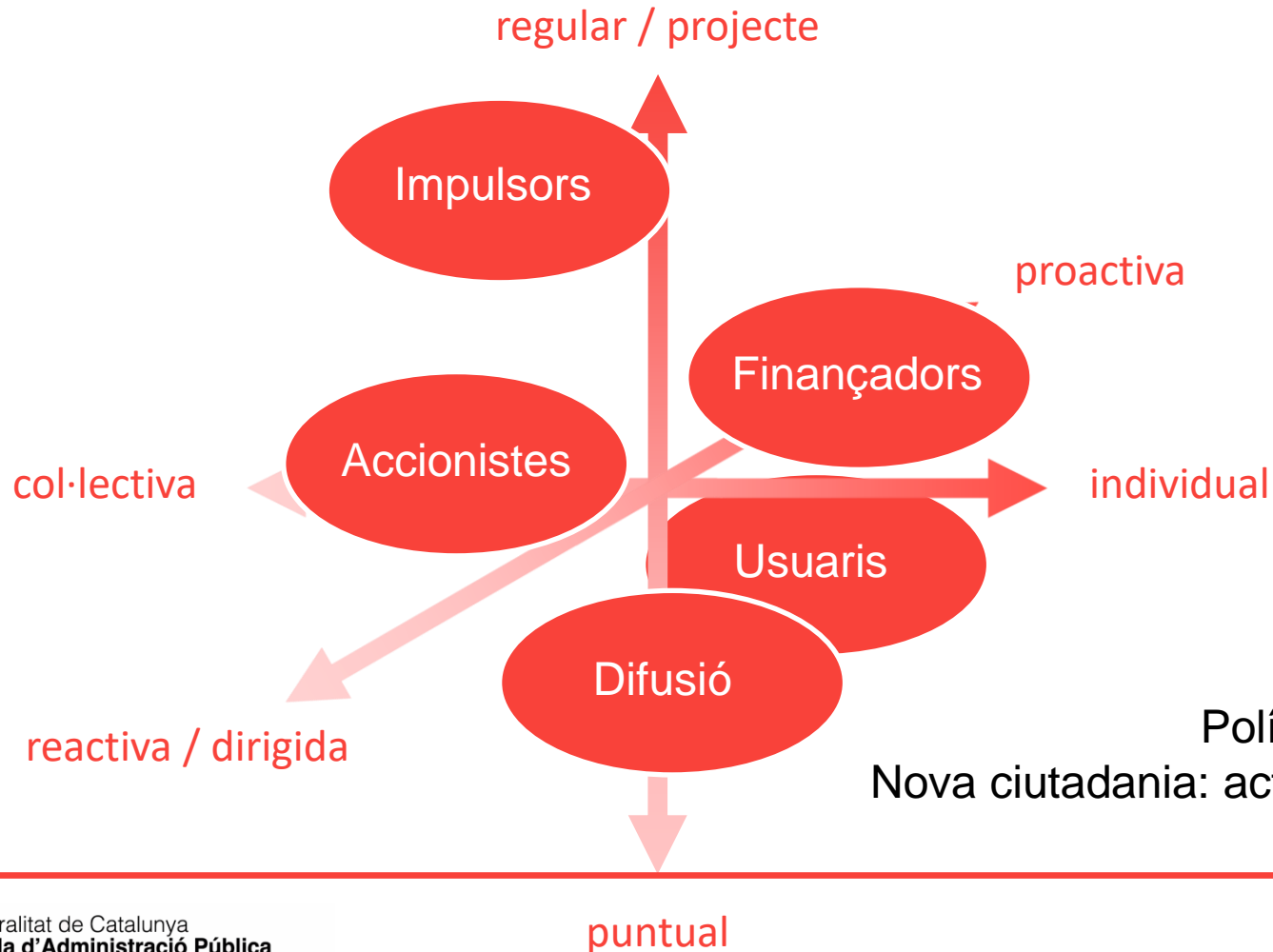
MOOC



Primavera Àrab



15MpaRato



Tecnopolítica: una definició

- un nou context, habilitat i potenciat per les **TIC**
- els seus actors apunten a majors cotes de llibertat, apoderament i **governança**
- transforma les **pràctiques democràtiques** tradicionals
- manera d'abordar la política a **múltiples escales**
- profundament arrelada en la **comunitat**
- objectius intermedis que afecten el **disseny** de protocols i processos
- concurrència de **múltiples actors**
- disseny altament **granular** de tasques i nivells de participació

Kurban, Peña-López, Haberer (2017)

Causes

- Descentralització/distribució
- Individualització
- Granularització

Impactes instrumentals

- Processos, protocols, eines;
- Codiseny, co-decisió;
- Subsidiarietat radical.

Institucions com a plataforma, Governança Pública com Ecosistema

L'Estat com a plataforma

Tecnologies de cooperació

- De dissenyar sistemes a proveir plataformes
- Implicar i comprometre a la comunitat en el disseny
- Reconèixer els recursos desaprofitats
- Identificar llindars clau per a aconseguir punts d'inflexió
- Monitorar i promoure els diversos cicles de realimentación
- Convertir el coneixement present en patrimoni històric
- Donar suport a identitats participatives

Ecosistema multinivell que tingui eines que actuïn des de la «atenció primària» fins als més alts nivells d'especialització.

Fuster, a Peña-López (2020)

L'ecosistema de governança pública

Un ecosistema de governança pública és un sistema

- tecnopolític
- auto-organitzat
- autopoiètic
- replicable i escalable
- que articula actors, espais i instruments
- al voltant d'un conjunt d'infraestructures obertes i distribuïdes
- riques en coneixement
- per a la presa de decisions col·lectives.

De la jerarquia a la xarxa (i)

Qui fa la xarxa determina els codis, els canals, els protocols

- Si no hi som, la xarxa serà i funcionarà igualment
- Si hi som, podem incidir en el seu disseny, en la seva orientació
- Podem aportar recursos, equitat, neutralitat, garanties

Donar context, crear infraestructura

- Infraestructures obertes: dades, informació, tecnologia
- Coneixement obert: metodologia, processos, protocols

De la jerarquia a la xarxa (ii)

Identificar àgores, crear comunitat

- Formació, capacitació: en democràcia, política, participació
- Donar veu a tots els actors, democratitzar els actors col·lectius

Facilitar interacció, nodrir comunitat

- Donar legitimitat a tots els espais, ordenar la conversa
- Fer que passin coses, facilitar, apoderar, acompanyar

Tecnopolítica i estat com a plataforma

Infraestructures

- Protocols
- Pàgina web per perfils
- Informació oberta

Estat plataforma

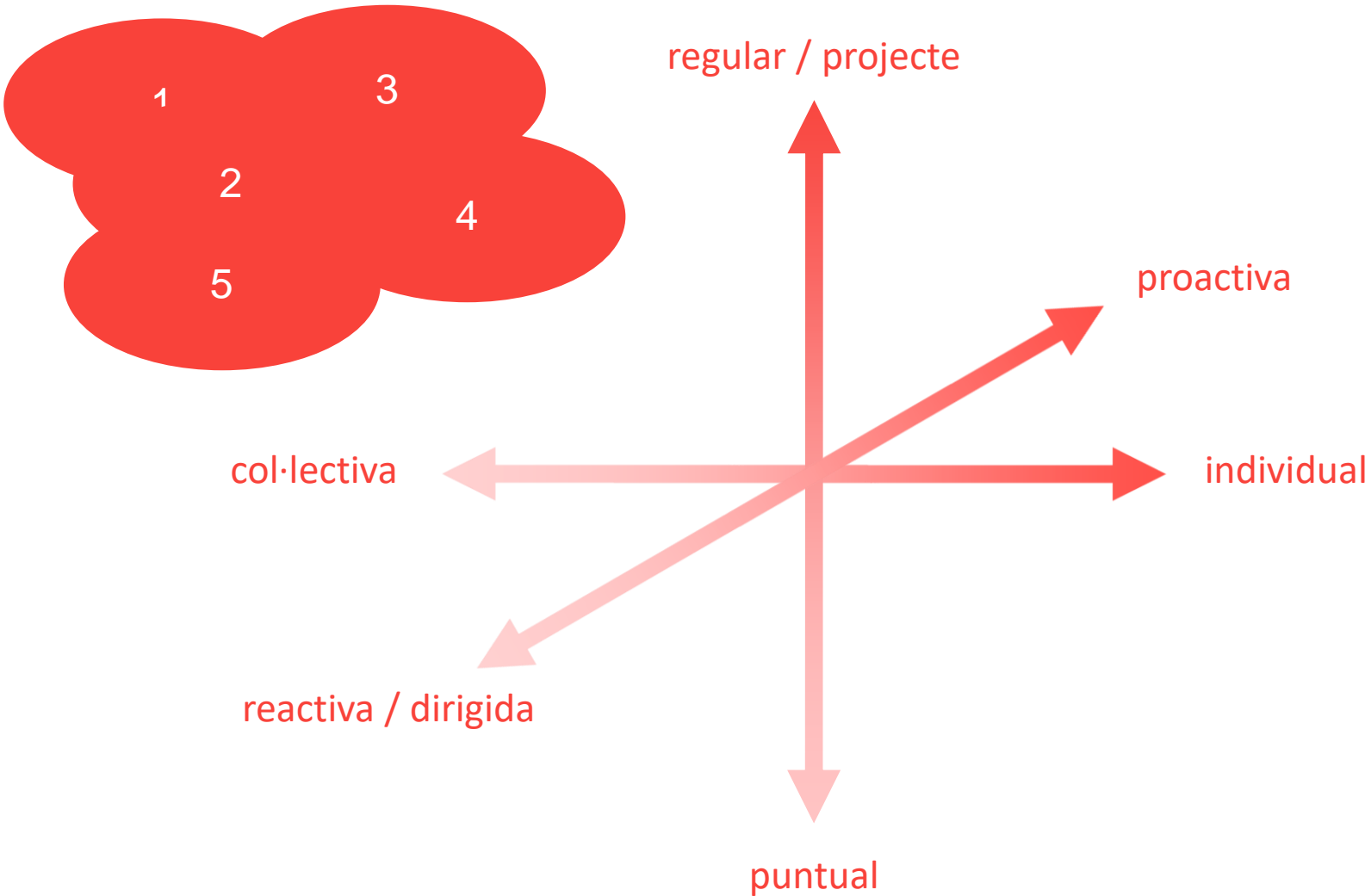
- Disseny centralitzat
- Execució descentralitzada
- Eines de coordinació
- Eines de seguiment i avaluació
- Facilitar la interacció, articular la xarxa

Taller 3. Tecnopolítica

Dissenyar un conjunt d'actuacions i “infraestructures” seguint l'esquema de participació digital.

- Actors/espais/instruments institucionals tradicionals
- Actors/espais/instruments informals tecnopolítics

Taller 3. Tecnopolítica



Govern Obert

Govern i innovació social

Nivell Macro:
polítiques i regulació

Institucions

Transversalitzar

Articular la
quàdruple hèlix

Nivell Meso:
formació i
competències

Xarxes

Capacitar

Sincronitzar
espais multicapa

Nivell Micro:
crear teixit social

Líders locals i
ONGO

Empreses

Universitats i
Recerca

Administració

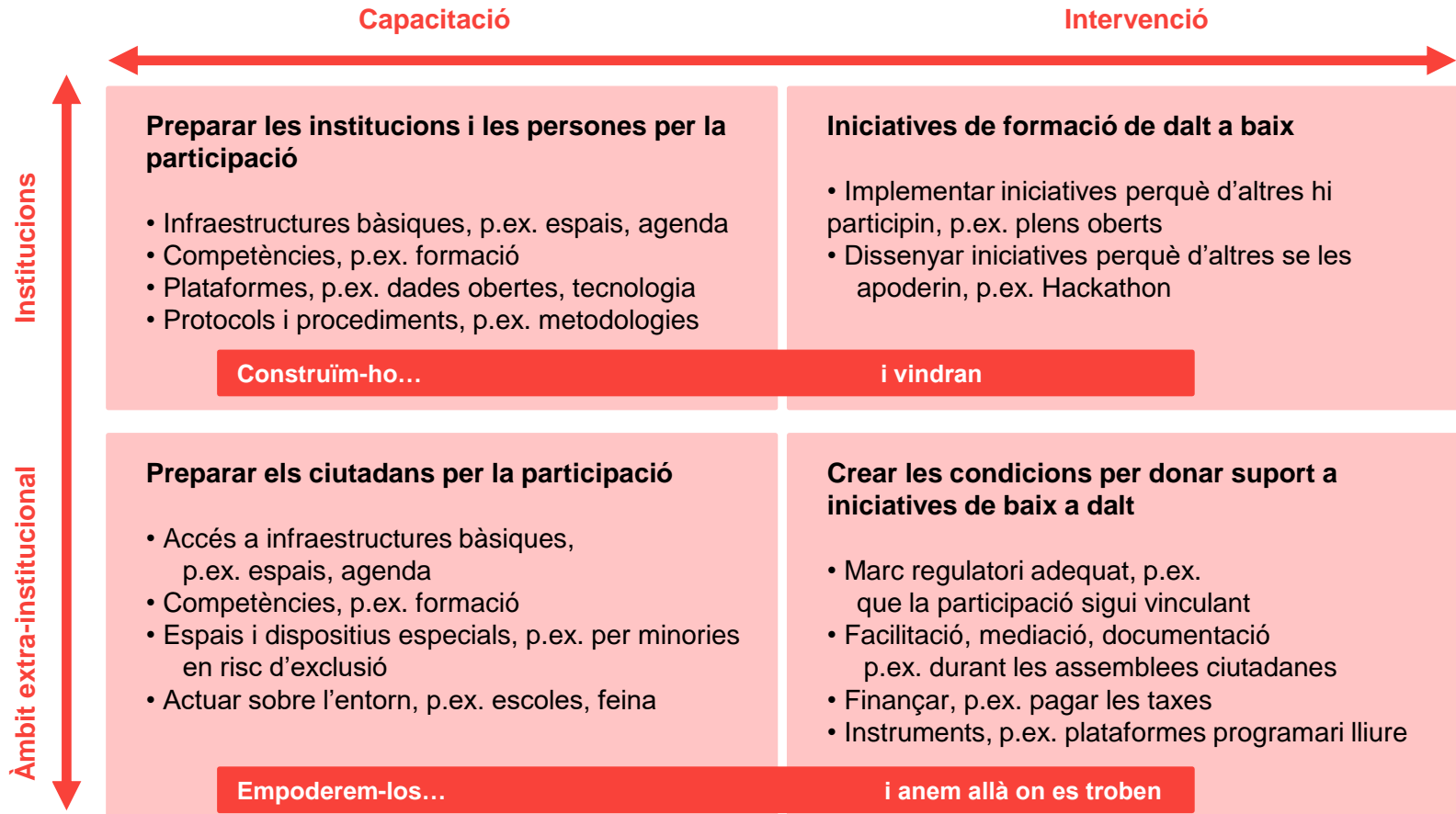
Empoderar

Superar el salt
de coneixement

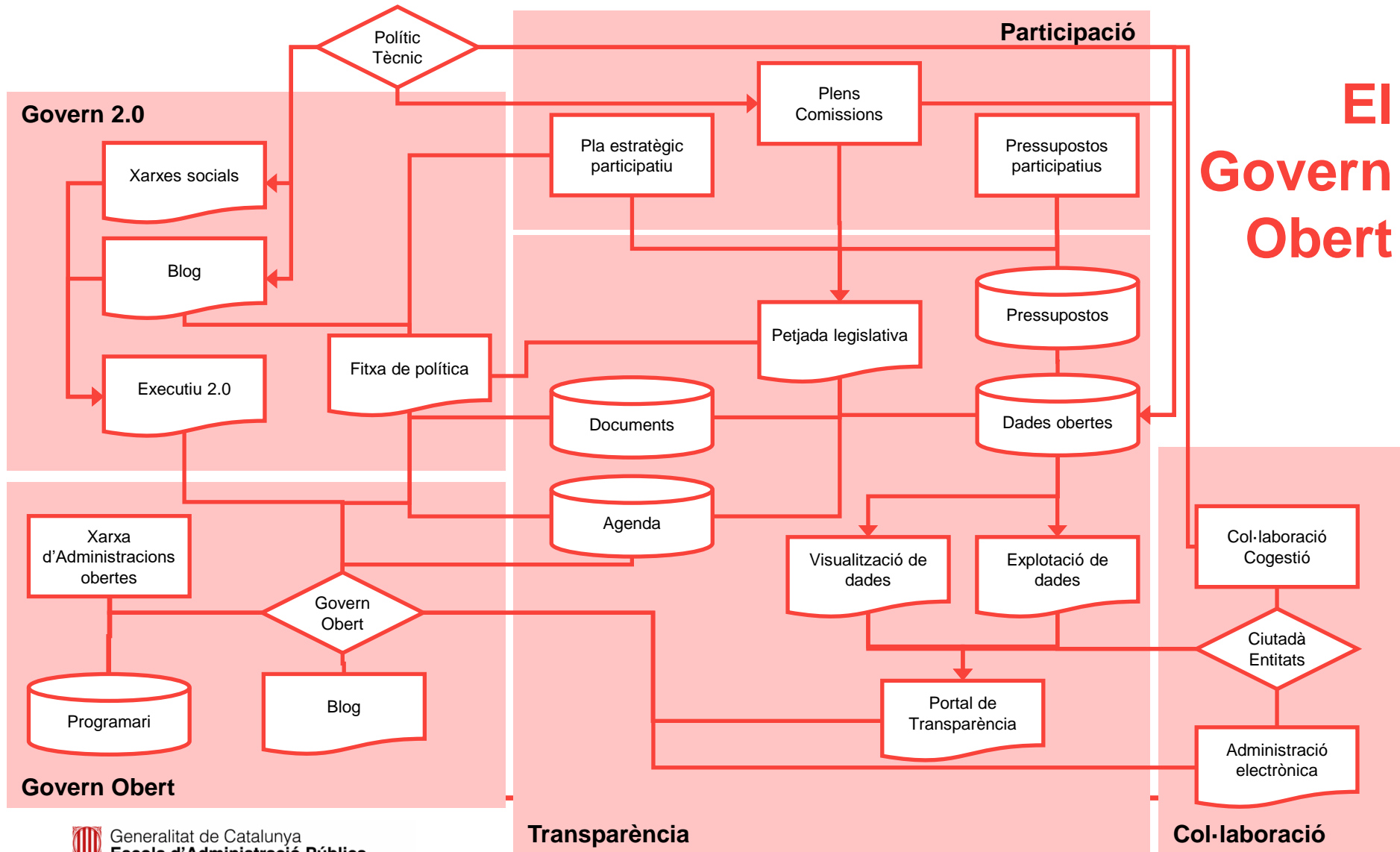
Estatus socio-
econòmic:
operativa i recursos

Ciutadans individuals

De la capacitatció a l'empoderament



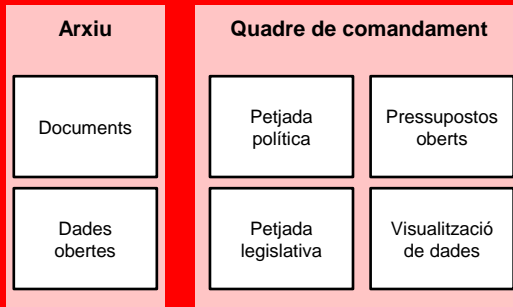
POSTGRAU EN DIRECCIÓ I GESTIÓ PÚBLIQUES



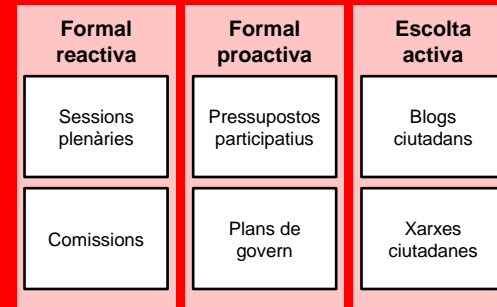
El Govern Obert

El Govern Obert

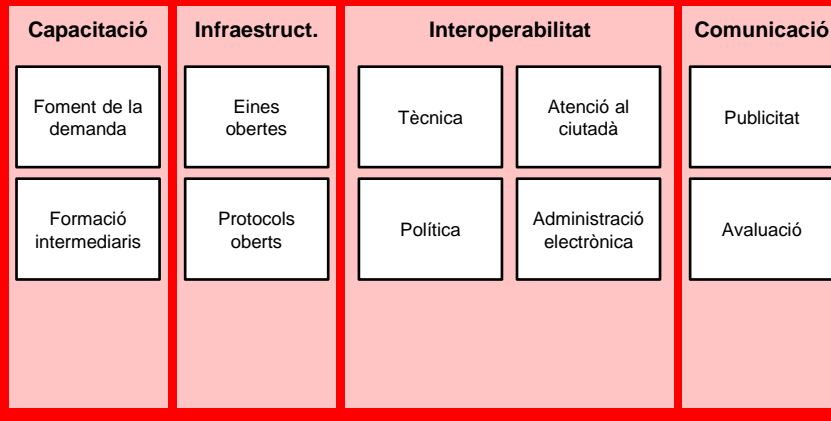
Transparència



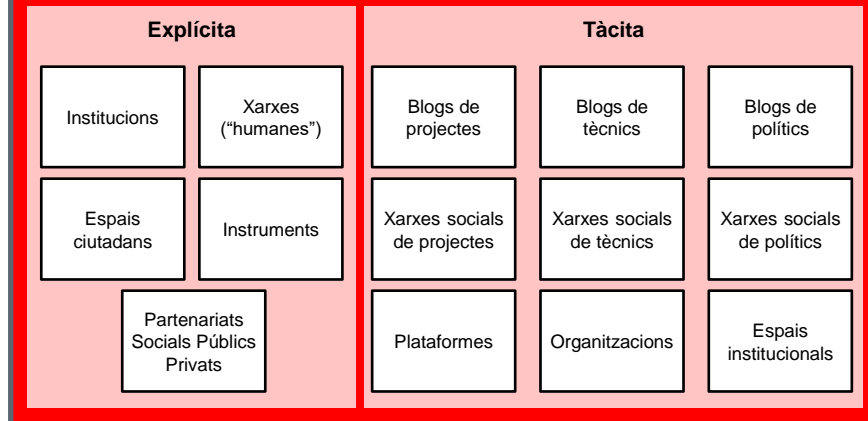
Participació



META Govern Obert



Col·laboració



Canvis de significat (i)

- Legitimació de (1) la participació (2) a qualsevol nivell de compromís.
- Participació no és democràcia directa (substitució), sinó diàleg (complement).

→ Nous espais i instruments informals

Canvis de significat (ii)

- “Horitzontalització” de govern-ciudadà en la presa de decisions.
- Sobirania sobre (1) fixar l'agenda, (2) les institucions i (3) el sistema.
- Les TIC no com a substituïts, sinó com a facilitadors i potenciadors i per a augmentar eficàcia i eficiència.

→ Deliberació d'actualitat, co-establiment de l'agenda pública

Canvis en les normes (i)

- Institucions com a facilitadors neutrals, nodes rics, concentradors.
- Tota contribució importa: el poder de la granularitat en la participació.
- Profund canvi de cultura en l'Administració.
- Les infraestructures (digitals) són públiques, incloent la seva governança.

→ Escolta activa, retorn constant

Canvis en les normes (ii)

- La participació és vinculant i té un impacte.
- La transparència com PRE-requisit per a les polítiques.
- Contra la desafecció i el descoratjament: no “escoltar” sinó “involucrar”.

→ Re-iteració de la política pública, co-disseny

Canvis de poder (i)

- Petit, però qualitativament significatiu.
- Fixar l'agenda és ara públic/obert/ participat.
- Menors capes d'intermediació (obert a la resta).
- Obertura total de tot el procés i resultats.

→ Tot al web, tot a xarxes: publicitat activa

Canvis de poder (ii)

- Devolució real de sobirania: d'institucions a ciutadans.
- D'organitzacions de la societat civil a ciutadans individuals.
- Dels mitjans als participants.
- Cap a una xarxa de governs i ciutadanes obertes i participatives?

→ Ciutadans com a prescriptors de la política pública

Resultats

- La deliberació com a nou estàndard democràtic.
- L'obertura com pre-requisit de la deliberació.
- Retiment de comptes i petjada legislativa per a major legitimitat.
- Participació per a major pluralisme i més fort capital social.
- “Circularització” de la política.

→ Diàleg constant, dinàmiques circulars

Impactes

- Menor rol de la intermediació i les institucions tradicionals.
- Major rol de la deliberació informada.
- Equilibri entre institucions, experts/líders i ciutadans individuals en un nou ecosistema d'actors, rols i relacions: xarxes i comunitats amb filiació líquida i reconfigurable.

→ Diàleg obert entre institucions i aportacions ciutadanes

Mite 1

“El clictivisme és activisme de mentida”

- Bases socials del clictivisme
- (Tecno)política de capes superposades
- Agregació i capitalització del granular
- Política transmèdia

→ El poder prescriptor de les xarxes

Mite 2

“La política ha de ser professional”

- La transitorietat de la política
- La política com a encàrrec o tasca
- Nous espais i actors de la política
- Política informal i no formal, extrarepresentativa, extrainstitucional

→ Els diversos nivells i plans del debat

Mite 3

“Els ciutadans no en saben”

- Especialització per formació
- Especialització per experiència
- Política de ser i estar

→ El ciutadà actor actiu, el ciutadà convocat a co-dissenyar

Mite 4

“Els ciutadans no tenen temps”

- Reduir el cost de participar
- Incrementar el benefici de participar
- Política del dia a dia

→ Les manifestacions informals d'opinió

Mite 5

“Això allargarà eternament la presa de decisions”

- Mapatge d'actors
- Prevenició i reducció del conflicte
- Internalització d'externalitats
- Planificació i avaluació

→ Reconeixement, norma escrita i social, gestió informal

Mite 6

“La democràcia directa no és molt millor que la representativa”

- La política com a caixa d'eines
- Les institucions com a eines
- Les institucions com a plataformes
- La governança pública com a ecosistema

→ **Habilitació i recolzament de debats**

Dels canvis de paradigma polític

Trobar i articular punts de palanca

Iterar el cicle de la política pública

Treballar el “metamapa”: el mapa dels mapes

- Actors
- Instruments
- Espais

L'avaluació com a

- Aprenentatge
- Heutagogia
- Reconceptualització

Bibliografia bàsica

Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). “Dilemmas in a general theory of planning”. In Policy Sciences, 4 (2), 155-169. Boston: Springer International Publishing

Omidyar Group (2019). Guia per treballar reptes socials complexos amb un enfocament sistèmic. Redwood City: The Omidyar Group

Bibliografia recomanada

Albaigès, J. (2011). “[Aprovechar la red para potenciar el voluntariado](#)”. In Albaigès, J., *TecnolONGia*, 02 Junio 2011

Kurban, C., Peña-López, I. & Haberer, M. (2017). “[What is technopolitics? A conceptual scheme for understanding politics in the digital age](#)”. A *IDP. Revista de Internet, Derecho y Ciencia Política*, 24. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya

Peña-López, I. (2019). [Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona](#). Barcelona: Huygens Editorial.

Peña-López, I. (2020). “[El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas](#)”. A Reniu i Vilamala, J.M. & Meseguer, J.V. (Eds.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Capítulo 2, 53-71. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.

Per citar aquesta obra:

Peña-López, I. (2023). *Seminari dirigit sobre problemes complexos. El cas de les Eleccions al Parlament de Catalunya 2021*.

Postgrau en Direcció i Gestió Públiques, 3 de febrer de 2023.

Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya

http://ictlogy.net/presentations/20230203_ismael_pena-lopez_-_problemes_complexos_eleccions2021.pdf

Per a contactar amb l'autor:

<http://contacte.ictlogy.net>



Tota la informació presentada en aquest document es troba sota una Llicència Creative Commons del tipus Reconeixement – No Comercial
Per a més informació visiteu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

ANNEX: plantilles pel treball en grups

**Bloc 2. Disseny, implementació i avaluació
de polítiques públiques
2.1 Disseny de polítiques públiques**

GRUP:

Barcelona, 26 de març de 2021

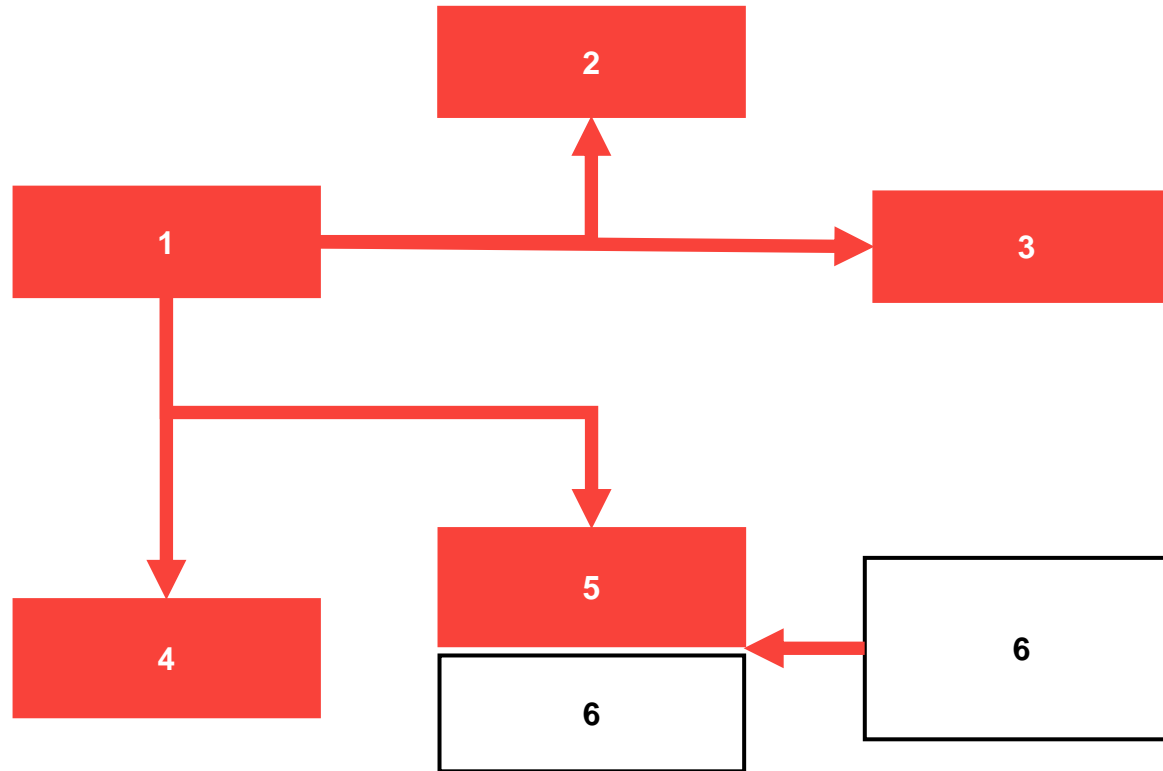
Taller 1.

Eixos, actors, dispositius

Definir els tres principals eixos en què descomponem el problema complex/recargolat.

Cartografiar els principals dispositius que haurem de crear per

- agrupar actors
- relacionar actors



Taller 2. Els escenaris

Cartografiar els diferents escenaris en relació a

- Els eixos de treball
- Els àmbits o moments

POSTGRAU EN DIRECCIÓ I GESTIÓ PÚBLIQUES

Taller 2. Escenaris

Actor/Estadi	Eix	Eix 1	Eix 2	Eix 3
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				
Actor/Estadi				

Taller 3. Tecnopolítica

Dissenyar un conjunt d'actuacions i “infraestructures” seguint l'esquema de participació digital.

- Actors/espais/instruments institucionals tradicionals
- Actors/espais/instruments informals tecnopolítics

Taller 3. Tecnopolítica

