

**Sfiducia verso le istituzioni
e *policy analytical capacity*:
parte della soluzione
o parte del problema?**

Gloria Regonini
Dipartimento di Scienze sociali e politiche
Università degli Studi di Milano
gloria.regonini@unimi.it

Convegno 2017 della Società italiana di Scienza Politica

Il punto di partenza: *Anxieties of Democracy*

Il riferimento è al progetto avviato dal *Social Science Research Council* nel 2016

the Democracy Papers

AN ANXIETIES OF DEMOCRACY ESSAY COLLECTION

ABOUT

CONTRIBUTORS

ESSAYS



<http://thedemocracypapers.ssrc.org/>

Photo credit: "Indignants Demonstration" [cropped] by Philippe Leroyer CC BY 2.0

Un trend preoccupante: la sfiducia nelle istituzioni

Public trust in government near historic lows

Chart Data Share Embed

CLICK AND DRAG IN THE PLOT AREA TO ZOOM IN

% who trust the govt in Washington always or most of the time



Pew Research Center, *Public Trust in Government: 1958-2017*, May 3, 2017 <http://www.people-press.org/2017/05/03/public-trust-in-government-1958-2017/>

Due spiegazioni contrapposte

Con una estrema semplificazione, le spiegazioni possono essere collocate lungo un continuum che ha, ai due estremi, visioni opposte del potere di *voice* dei cittadini

Drastica perdita del potere di ***voice*** e di rappresentanza nelle sedi che contano



Accesso indifferenziato e non filtrato a un'***audience*** **vastissima**

- globalizzazione
- *legislation by treaty*
- dimensione nazionale della rappresentanza ...



percezione di ininfluenza

Theresa May, 2016 "If you believe you're a citizen of the world, you're a citizen of nowhere. You don't understand what the very word 'citizenship' means."

- social media
- costo zero della *voice*
- aumento della distanza tra voto popolare e preferenze dei più abbienti e colti



populismi

Un'altra lettura: due facce di uno stesso problema

Il problema comune è il nuovo rapporto tra **conoscenza** e **democrazia** nell'epoca della simultanea comparsa di due tendenze:

- l'estrema **complessità delle scelte** che condizionano la vita di miliardi di persone
- l'estrema **debolezza epistemica** di larga parte delle reazioni espresse pubblicamente da queste stesse persone



Dati preoccupanti

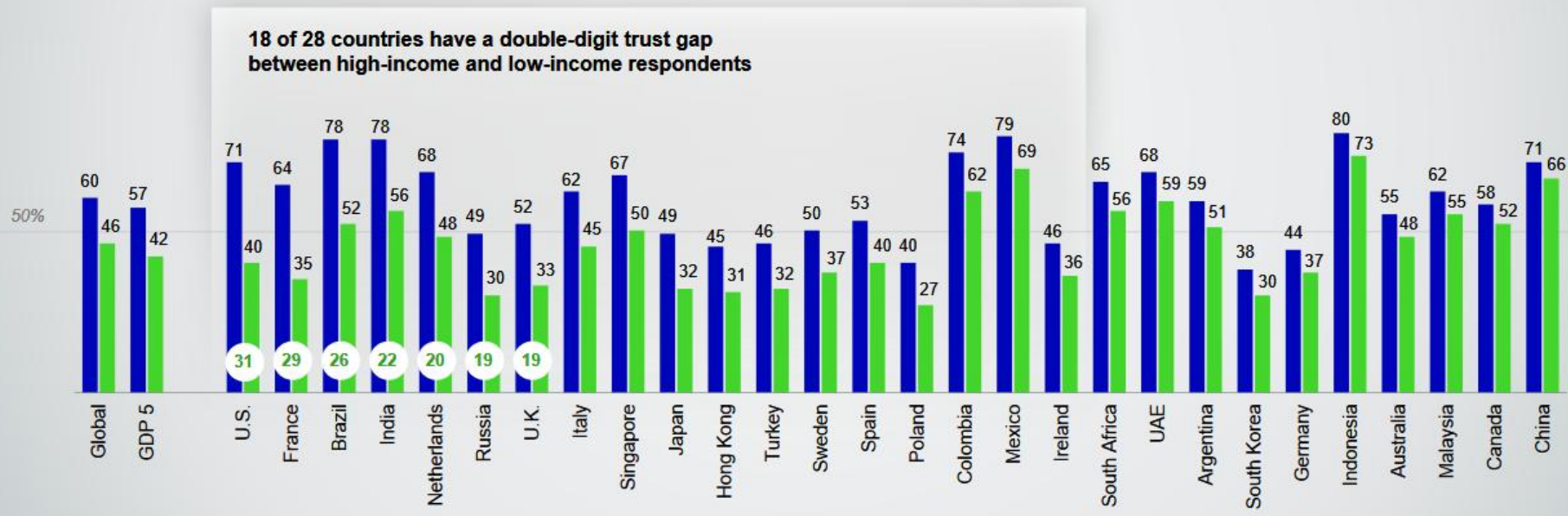
La *policy analytical capacity* dei diversi sistemi istituzionali non fa la differenza, anzi...

Trust Index: A Link to Income Inequality

Average trust in institutions, respondents in top quartile of income vs. respondents in bottom quartile of income in each country, ranked by the size of the gap between them

High-income respondents

Low-income respondents



2016 Edelman Trust Barometer - Trust Inequality <https://www.edelman.com/assets/uploads/2016/01/2016-Edelman-Trust-Barometer-Global--Mounting-Trust-Inequality.pdf>. Le quattro 'istituzioni' considerate sono: "government, business, media and NGOs"

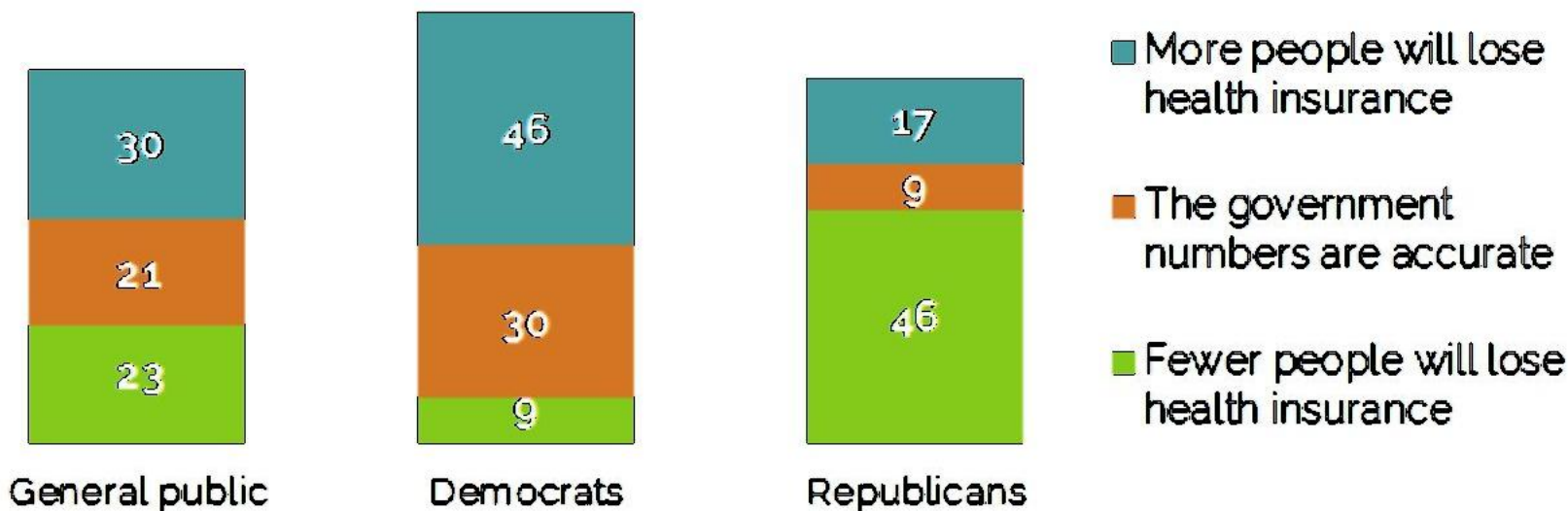
Decenni di *evidence based evaluation*, di partecipative rulemaking, ecc sembrano servire a ben poco per la parte più svantaggiata della popolazione

Un caso emblematico

La proposta di revoca della riforma sanitaria di Obama, promessa dal Presidente Trump e inizialmente voluta dalla maggioranza repubblicana del Congresso, è stata oggetto di un'incisiva valutazione da parte del Congressional Budget Office.

Partisan divide over CBO report

The Congressional Budget Office estimates that 24 million people will lose health insurance coverage under the Republican plan to replace the Affordable Care Act, or 'Obamacare.' Do you think the government numbers are accurate or do you think fewer people or more people will lose health insurance under the Republican plan to replace the Affordable Care Act? (%)



When the facts don't matter, how can democracy survive?

I *policy wonk* che operano nelle istituzioni nazionali e internazionali sono considerati da una parte significativa dei cittadini come un forte ostacolo all'effettiva traduzione delle preferenze degli elettori in scelte di governo.

"Official knowledge becomes ever more abstracted from lived experience, until that knowledge simply ceases to be relevant or credible." (William Davies, *How statistics lost their power – and why we should fear what comes next*, in The Guardian, 19/01/2017)

"When the facts don't matter, how can democracy survive?"

"Americans — or, at least, a particular subset of Americans — have had enough of experts, facts, math, data. They distrust them all." (Catherine Rampell, Washington Post, 17 ottobre 2016)

Soluzioni globali, sofferenza locale?



Sept. 14, 2016

Polar Bears Across the Arctic Face Shorter Sea Ice Season



<https://www.nasa.gov>

The New York Times

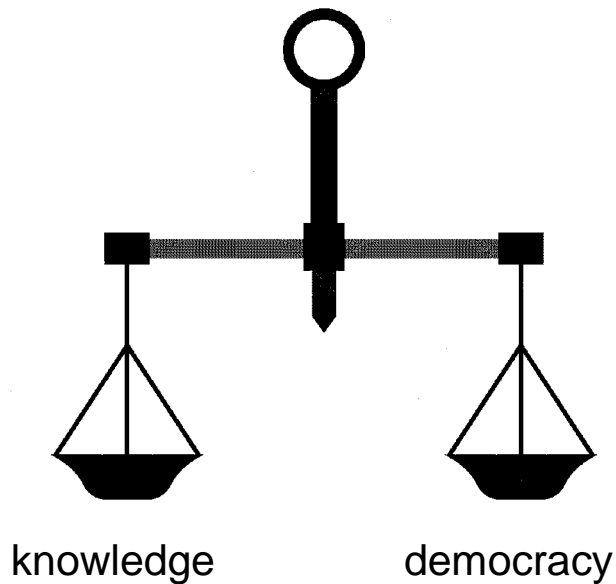
Alienated and Angry, Coal Miners See Donald Trump as Their Only Choice

Declan Walsh AUG. 19, 2016



<https://www.nytimes.com>

L'equilibrio progressista alla base delle *policy sciences*



1. ispirazione illuminista del dibattito costituzionale americano: "*Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own Governors must arm themselves with the power knowledge gives.*" (James Madison, Letter to W. T. Barry, August 4, 1822)
2. riforme della *Progressive Era*: Woodrow Wilson, Charles Merriam..
3. pragmatismo: John Dewey e la conoscenza come *problem solving*
4. *policy sciences*: "*Without knowledge, democracy will surely fall. With knowledge, democracy may succeed.*" (Lasswell, 1947, p.1)

Le politiche pubbliche come *social problem solving*

Tre punti fermi:

1. l'**esperienza concreta** delle persone come conoscenza essenziale, già per la definizione del problema: "A social problem arises only when people look at a state of affairs in a particular way: specifically, with a desire for its improvement." (Lindblom, 1990, p. 4)
2. la **natura circolare del processo** di *social problem solving*, dal disegno delle politiche pubbliche alla loro implementazione e valutazione "Policy implementation is hypothesis-testing: it is exploration. Any political body that argues otherwise mistakenly regards itself as omniscient and omnipotent." (Browne e Wildavsky, 1984, p. 254)
3. altissima considerazione per il **senso comune**, per la concreta sperimentazione delle soluzioni: "When there is a question as to whether it is the people who do not understand what they are doing or we social scientists who do not understand the people, I am inclined to think that we have fallen down." (Wildavsky, 1987, p. 8)

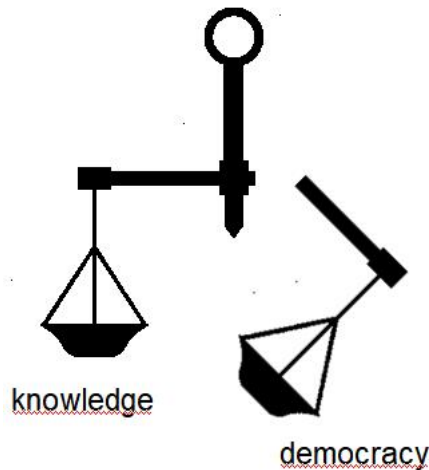
Una tesi eretica

L'**utopia** pragmatica non è estranea alle tensioni attuali:

“(Democracy) is more than a form of government; it is primarily a mode of associated living, of conjoint communicated experience” (Dewey 1916, 93)

I *social network* sembrano la tecnologia capace di far circolare la **social intelligence** a servizio della democrazia. E per certi versi lo sono: permettono a tutti, a costi vicini allo zero, di instaurare relazioni al di là dei confini nazionali, razziali, di classe, e di esprimere in tempo reale le proprie valutazioni su ogni evento. .

La prima faccia della distopia



Ma l'attuale **emersione della social intelligence** sembra non un sogno, ma un incubo, con l'oscillazione tra

- l'incapacità di influenzare le decisioni assunte nelle arene che contano
- l'irrilevanza - e talvolta la pericolosità - delle preferenze espresse attraverso i media.

Un esempio: l'attenzione per le notizie

<https://video.repubblica.it> 9 settembre 2017

Oggi

Settimana

Mese

1



Barcellona, italiano pestato a morte a Lloret de Mar: nes...
1.560.111 visualizzazioni

2



Mamma uccisa da asteroide in giardino, polemiche social p...
358.165 visualizzazioni

3



Slovacchia, l'amore incondizionato delle leonesse: l'abbr...
321.369 visualizzazioni

4



Saviano: "Smonto 10 bufale sui migranti"
281.674 visualizzazioni

5



Barcellona, furgone sulla folla: molti feriti lungo la Ra...
280.049 visualizzazioni

La seconda parte della distopia

L'idea pragmatica di conoscenza si basa su una forte **continuità e integrazione** tra

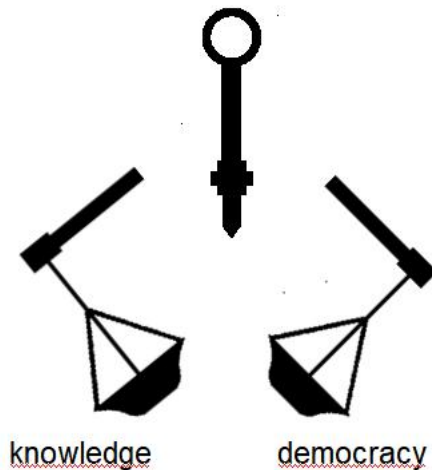
- le competenze tecniche ('*cognitive*', '*intellectual*', '*professional*', '*planning*..) da un lato,
- le esperienze della gente comune ('*interactive*', '*political*', '*social*' *cognition*..) dall'altro.

Questa continuità è fondativa per larga parte della *policy analysis*:

"If the reader will allow me my preference for two-thirds politics and one-third planning, this hybrid of social interaction and intellectual cogitation may be called policy analysis." (Wildavsky, 1992, p. 124)

Il concetto di **social** *problem solving* presuppone questa integrazione.

La seconda parte della distopia



Oggi, nei paesi tecnologicamente più avanzati, **Artificial Intelligence** (AI) e, in particolare, **Machine Learning** sono sempre più utilizzati per il *problem solving* in rilevanti settori di *policy*.

- la repressione della criminalità, con l'ottimizzazione dei controlli
- la concessione di incentivi e di borse di studio, per selezionare i candidati con le maggiori probabilità di successo
- l'accesso ai trattamenti medici più costosi, con la distribuzione delle risorse in base a criteri clinici che spesso non sono indipendenti dalle condizioni socio-economiche.

Si tratta di **modelli predittivi** che, sulla base degli **attuali diversi livelli di performance dei vari gruppi sociali**, misurano, analizzano e ottimizzano l'allocazione delle risorse pubbliche per il futuro, in qualche modo cristallizzando le differenze.

"Some of these choices were no doubt made with the best intentions. Nevertheless, many of these models encoded human prejudice, misunderstanding, and bias into the software systems that increasingly managed our lives(..) They define their own reality and use it to justify their results. This type of model is self-perpetuating, highly destructive—and very common." (O'Neil, 2016, pp. 6-7)

Stupidità umana e intelligenza artificiale possono sostenersi a vicenda



gli algoritmi attingono alla sterminata mole di informazioni personali che i cittadini lasciano online in modo irriflessivo.

i cittadini manifestano il disgusto per le politiche che non li rappresentano con i dislike come sostituti della partecipazione politica

Qualche lezione utile dalla storia dei *policy studies*

- Il dibattito tra *comprehensive, rational, synoptic analysis* e *incrementalism* può dare molte indicazioni sulle **conseguenze non previste** del *machine learning* (Lindblom e Cohen 1979).
- "The **concept of human dignity**, when defined as an overriding goal, includes the ideal of a commonwealth in which all participants act responsibly." (Lasswell, 1963, p. 213)
- "Intelligence as **intelligence is inherently forward-looking**; only by ignoring its primary function does it become a mere means for an end already given" (Dewey, 1917, p. 43)
- L'importanza della **riflessività e della consapevolezza** nell'individuazione delle preferenze personali e sociali può insegnare molto sui limiti delle analitiche: ".. the emotions and ideas in the members of a group do not disclose anything so simple and so crystalline as the formula which those same individuals will accept as a true statement of their Public Opinion." (Lippmann, 1922, p. 106).

Il mio *true statement of my Public Opinion*

26 agosto 2017: repubblica.it pubblicava, tra gli altri, questi due video



Barcellona, nuovo video dell'attentato: il furgone sfiora i passanti a tutta velocità

196.070 visualizzazioni



Israele, l'amicizia fuori dal comune: il macaco Niv adotta una gallina

32.658 visualizzazioni

Io ho guardato il macaco e la gallina, perché incuriosita dall'empatia che scavalca le differenze di specie. Questo è il mio comportamento rilevato dalle analitiche.

Ma **non** voglio più informazioni sui macachi e meno sul terrorismo!