

El paper del discurs públic per als projectes de reforma socialdemòcrates a Europa

Vivien A. Schmidt

Vivien A. Schmidt

Vivien A. Schmidt és professor d'Integració Europea del Centre Jean Monnet, Departament de Relacions Internacionals de la Universitat de Boston.

Nota: El text va ser publicat amb el títol de "The role of public discourse for social democratic reform projects in Europe" dins el llibre *Public Discourse and Welfare State Reform. The Social Democratic Experience*, de Vivien A. Schmidt i altres, publicat el 2005 per la Friedrich Ebert Stiftung, el Karl Renner Institut i la Wiardi Bejzman Stichting.

© d'aquesta edició: *Fundació Rafael Campalans*
Trafalgar, 12, entresòl, 1a.
08010 Barcelona
Tel.: 93 319 54 12 - Fax: 93 319 98 44
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Impressió: Espai Gràfic Anagráfic, SL - Tel. 93 372 32 62

ISSN: 1138-4514

Dipòsit legal: B-47.542-97

Índex

El paper del discurs públic per als projectes de reforma socialdemòcrates a Europa	5
1. Introducció	5
2. Condicions de fons per al discurs	7
2.1. Llegats polítics	7
2.2. Problemes polítics	8
2.3. Capacitat institucional i política	9
2.4. Preferències polítiques	11
3. La naturalesa del discurs públic	15
3.1. Idees	15
3.2. Interaccions	18
4. Els requeriments d'un discurs 'transformador'	23
4.1. Veritat, rellevància i aplicabilitat	23
4.2. Coherència i consistència	25
5. El discurs en el context institucional	27
5.1. Les administracions simples i l'èmfasi en el discurs comunicatiu	27
5.2. Les administracions complexes i l'èmfasi en el discurs coordinador	30
6. Conclusió	35

El paper del discurs públic per als projectes de reforma socialdemòcrates a Europa¹

1. Introducció

Quin paper ha jugat el discurs públic en els projectes de reforma socialdemòcrates dels partits socialdemòcrates europeus? O en cap projecte de reforma? El discurs és crucial per a obtenir no només el suport polític per iniciar un canvi, sinó també el suport públic per a mantenir-lo. El discurs públic sobre la reforma és important perquè el canvi mai no és fàcil, i necessàriament significa anar contra la “política de sempre”, contra interessos atrinxerats i, en particular, contra les majories resistents al canvi. Per als socialdemòcrates, a més, proposar un discurs persuasiu i legitimador de la reforma ha estat indiscutiblement encara més difícil que per a la majoria de formacions polítiques. Això és degut a que, des dels vuitanta, les reformes han tendit a anar contra els interessos ostensibles dels seus propis electorats i a revertir llegats polítics aconseguits amb molt d'esforç basats en compromisos i valors profunds i duradors.

Però, què entenem per discurs públic? I quin és el seu paper en els projectes socialdemòcrates de reforma? Per respondre aquesta pregunta començaré amb una discussió de les condicions de fons per al discurs, després exploraré la naturalesa del discurs públic, primer com una sèrie d'idees i segon com una sèrie d'interaccions. Després, examinaré la naturalesa del que constitueix un discurs bo o persuasiu i consideraré fins a quin punt el context institucional marca les diferències de com funciona el discurs en els diferents països. Utilitzaré exemples d'una sèrie de països europeus, particularment Alemanya, França, Gran Bretanya, Itàlia, els Països Baixos, Dinamarca i Suècia, per a il·lustrar els meus punts de vista.

1. Per a una discussió més detallada dels punts teòrics i dels casos empírics, consulteu: V.A. Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford 2002, i “Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment”, a F.W. Scharpf i V. A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford 2000. Consulteu També: C. Radelli i V. A. Schmidt (eds.) “Policy Change and Discourse” a *Symposium Issue of West European Politics*, març 2004 (Routledge, 2005).

2. Condicions de fons per al discurs

En primer lloc, abans fins i tot de definir el paper del discurs en els projectes de reforma socialdemòcrata, és important tenir en compte que el discurs no es produeix en un buit. Es produeix en un context determinat i es veu afectat per una sèrie de condicions de fons o factors mediadors. Aquests inclouen, en primer lloc, els llegats polítics d'un país, que representen el punt de partida de qualsevol reforma; segon, si un país té problemes polítics que les seves polítiques fa molt de temps que ja no solucionen adequadament; tercer, si té la capacitat institucional política per imposar o negociar la reforma en vista dels problemes; quart, si manté o canvia les seves preferències polítiques en resposta als problemes; i cinquè, si té un discurs que serveixi per a millorar la capacitat institucional i política necessària per a dur a terme la reforma, canviant les percepcions dels problemes i llegats i influint d'aquesta manera en les preferències (veure Taula 1).

2.1. Llegats polítics

Els diferents països parteixen de llegats polítics que emergeixen de les diferents històries, cultures, interessos i realitats institucionals. Les estructures de valor, les estructures polítiques i les estructures institucionals importen, atès que solen marcar els paràmetres per a la reforma. Així doncs, el "Model social europeu" al qual es refereixen sovint els líders nacionals i de la Comissió Europea emmascara les tremendes diferències en els estats del benestar, que van del model liberal de països anglosaxons com el Regne Unit i Irlanda al model socialdemòcrata de països escandinaus com Dinamarca i Suècia passant pel model conservador de països continentals com Alemanya, Itàlia i Àustria. A més, la socialdemocràcia ha defensat diferents coses en diferents països i diferents moments, en els anys recents anant des de l'enfocament de Blair al Regne Unit al de Jospin a França i el de Schröder a Alemanya, per no dir res de l'enfocament dels socialdemòcrates suecs.

Llegats polítics	Depèn de la història, cultura, interessos, disposició institucional. Socialdemocràcia vol dir coses molt diferents en diferents països en diferents moments.
Problemes	'Successos' Presència o absència de crisi; vulnerabilitat econòmica. Alguns països tenen problemes més grans que altres a causa dels llegats.
Capacitat institucional política	Capacitat per imposar o negociar canvis depenent d'interaccions polítiques i disposicions institucionals. 'Administracions simples' (Regne Unit, Països Baixos, França, Grècia, Portugal) on l'activitat de govern s'ha canalitzat tradicionalment a través d'una única autoritat tenen la capacitat d'imposició subjecta a la sanció d'unes eleccions (Regne Unit, Països Baixos pre-1990, França) o protesta (França).
Preferències	Els actors de les polítiques, els actors polítics i el públic canvien les seves preferències en resposta al problema i, si ho fan, com? Problemes especials per a socialdemòcrates pels llegats de l'era de la postguerra.
Discurs	Capacitat de canviar les preferències alterant les percepcions dels problemes i llegats i millorar així la capacitat institucional política per imposar o negociar el canvi.

Taula 1: Factors mediadors en el projecte de reforma socialdemòcrata

2.2. Problemes polítics

Però siguin quins siguin els llegats polítics, el canvi no és probable si no és en temps de crisi. Com dirien al sud dels Estats Units, "si no s'ha trencat, no ho arreglis". Els polítics ni tan sols comencen a parlar de projecte de reforma socialdemòcrata si no és que el país s'enfronta a problemes que ja no es poden solucionar mitjançant les polítiques existents. Com va respondre Harold Macmillan una vegada que un periodista li va demanar que manifestés quins havien estat els principals problemes

per a la reforma política en el seu primer any de mandat: “Els esdeveniments, noi, els esdeveniments”. Aquests esdeveniments, per a l'estat del benestar, podrien ser producte de pressions econòmiques exteriors relacionades amb la globalització i la integració europea o de dinàmiques internes, en particular els canvis demogràfics.

Però els problemes són diferents entre països. Mentre el principal problema per als estats del benestar continentals conservadors ha estat combatre l'atur, als estats del benestar anglosaxons liberals ha estat combatre la pobresa, i als estats del benestar escandinaus socialdemòcrates ha estat el sosteniment dels elevats nivells de beneficis i serveis. A més, els llegats polítics del sistema de benestar de la postguerra podrien representar un obstacle més gran per a la reforma en alguns països que en d'altres. Així, mentre que ni els estats del benestar escandinaus ni els anglosaxons s'enfrontaven a grans reptes, atès que els estats del benestar escandinaus buscaven en gran mesura mantenir el seu sistema de socialdemocràcia i els estats del benestar anglosaxons aspiraven a anar més enllà en la direcció liberal, els estats del benestar continentals es confrontaven amb la necessitat de reformar radicalment el seu model basat en el pare que manté la família, que actuava cada vegada més com un llast en el sistema econòmic i polític.

2.3. Capacitat institucional i política

Sempre que un país pateix problemes que generen una crisi per a l'estat del benestar, quan està “trecat”, la pregunta següent és: ho pots arreglar? Per això, els estats han de tenir la capacitat institucional política per a la reforma, que depèn de les interaccions polítiques dels actors polítics rellevants dins d'unes disposicions institucionals concretes pel que fa a si es pot imposar i/o negociar amb èxit la reforma.

Les disposicions institucionals són clau per comprendre el procés de reforma. Els països poden ser vistos com un continu d'administracions simples a complexes. Les administracions simples com França, el Regne Unit, Grècia i Portugal tendeixen a canalitzar l'activitat de govern a través d'una sola autoritat, generalment l'executiu, mitjançant estructures institucionals unitàries, sistemes de representació política majoritària i processos estatals de creació de polítiques. Com a resultat, les administracions simples tendeixen a tenir una gran capacitat per imposar canvis, subjectes malgrat tot, a les sancions provinents d'eleccions o protestes. El Regne Unit, per exemple, va tenir una gran capacitat per a dur a terme reformes radicals

durant els vuitanta i gran part dels noranta pel seu sistema Westminster de govern, però també per una oposició dividida i un partit laborista clarament inelegible. Avui, el Nou Laborisme pot imposar noves reformes, per raons similars, atès que el partit conservador és inelegible. França, que també té una gran concentració de poder en l'executiu, ha tingut una capacitat significativament inferior per imposar la reforma atès que les sancions en forma de protestes són un revés més fort per al poder del govern. Penseu en l'experiència del primer ministre Alain Juppé pel que fa a les seves iniciatives de benestar social del 1995, quan el país va quedar paralytitzat per les protestes; però els socialistes entre 1997 i 2002 també van anar amb compte pel que fa a la reforma del benestar social per por a la protesta.

Les administracions complexes com Alemanya, Espanya, Itàlia, Àustria, Bèlgica i Suïssa tendeixen, en canvi, a dispersar l'activitat de govern a través de múltiples autoritats mitjançant estructures institucionals regionals o federals, sistemes de representació proporcionals, i processos corporatius de presa de decisions polítiques. Com a resultat, les administracions compostes tenen poca capacitat per imposar reformes i tendeixen, enlloc d'això, a negociar el canvi polític entre una àmplia sèrie d'actors polítics. Si ho aconsegueixen o no, en aquest cas, depèn en primer lloc i sobretot de si arriben a acords, amb les eleccions o la protesta en un paper secundari com a sancions. Països com ara Suècia, Dinamarca i els Països Baixos, amb estructures institucionals unitàries però processos de presa de decisions polítiques corporatius i sistemes de representació proporcionals, també es troben a la banda complexa del continu, tot i que més propers al mig, atès que si els agents socials decideixen no participar, l'estat té la capacitat d'actuar; cosa més difícil per als estats regionals o federals. Alemanya, per exemple, als anys setanta tenia una gran capacitat per respondre a la crisi del petroli, amb els agents socials negociant una contenció salarial en resposta a la pressió del Bundesbank, però durant els noranta i els primers dos mil, tant als governs conservadors com als socialdemòcrates els ha mancat una capacitat similar per instituir una flexibilitat del mercat laboral i reformes de les pensions, donada la falta d'entesa entre els agents socials. Per contrast, el govern holandès va tenir molt més èxit a l'hora de negociar la flexibilitat del mercat laboral amb els agents socials als anys vuitanta i imposar la reforma de les pensions als noranta (quan els agents socials van decidir no participar-hi), però va tenir poc èxit als setanta pel que fa a la contenció salarial. La Itàlia dels noranta va ser, sens dubte, la història de major èxit pel que fa a guanys en capacitat institucional política, havent estat capaç de negociar importants reformes del mercat laboral i les pensions després de dècades d'intents fracassats.

2.4. Preferències polítiques

Els països que pateixen problemes i tenen la capacitat institucional política per a solucionar-los, no sempre ho fan. Això es deu a que fins i tot si l'estat del benestar està "trencat" i el país té la capacitat per "arreglar-lo", la mena de reformes necessàries per solucionar els problemes podrien anar contra les preferències polítiques de sempre. De fet, tot depèn molt de si els actors polítics s'aferren a les antigues preferències o canvien a d'altres de noves.

Per als socialdemòcrates, la necessitat de canviar les preferències polítiques davant de problemes seriosos ha estat particularment difícil. Això és perquè els llegats de l'estat de benestar de la postguerra representen les victòries de passades batalles socialdemòcrates així com promeses de futur que els socialdemòcrates no volien invertir. De manera que el suport per a la reforma sovint era dèbil o inexistent. Els socialdemòcrates sovint van ser lents per acceptar que els problemes requerien solucions que anaven contra els llegats de la postguerra – més remarcablement en el cas de França, on el govern de Mitterrand posterior a les eleccions de 1981 es va comprometre en una ampliació de l'estat del benestar i polítiques neokeynesianes, tot i que quan aquestes es van demostrar econòmicament desastroses, es van invertir de la nit al dia l'any 1983. Els socialdemòcrates també s'havien trobat sovint compromesos en l'acció de reraguarda com a resposta a les reformes radicals dels neoliberals a controlar els partits abans "conservadors". Aquest és el cas del Regne Unit, on el Partit Laborista es va veure incapaç de guanyar unes eleccions fins que es va reconvertir en el "Nou Laborisme" de Blair i va abraçar en gran manera la reforma neoliberal, tot i que amb un rostre humà. Una transformació similar es va poder veure també als Estats Units amb els demòcrates de Clinton.

Així mateix, malgrat tot, els socialdemòcrates s'han trobat de vegades amb la responsabilitat d'iniciar una reforma en resposta a la manca de capacitat reformadora per part dels partits prèviament al poder – el cas d'Alemanya quan els socialdemòcrates de Schröder es van veure obligats a tirar endavant el mateix tipus de polítiques que el govern conservador de Kohl no havia estat capaç d'instituir. I en altres ocasions, els socialdemòcrates s'han trobat en coalicions amb altres partits que han aconseguit l'èxit en els seus esforços de reforma, com va ser el cas dels socialdemòcrates als Països Baixos, en coalició amb els cristianodemòcrates i després amb els liberals durant la dècada dels noranta.

Per als socialdemòcrates, els principals problemes pel que fa a la reforma han estat polítics, i implicaven anar contra els interessos i valors del seu propi electorat tradicional. Per a molts partits socialdemòcrates, això sovint ha requerit redefinir el seu electorat d'acord amb els canvis de la societat, per exemple, passant d'identificar el seu electorat com a treballadors de coll blau a identificar-lo com un electorat d'*empleats* (a França, els *salariés*); de la classe treballadora a les "classes mitjanes" (al Regne Unit); d'únicament els treballadors sindicats a incloure una àmplia sèrie de 'desposseïts' com els aturats i els immigrants (a Alemanya). Per a la majoria de partits socialdemòcrates, la qüestió va ser com reconquerir el centre electoral en la mesura que els socialdemòcrates apareixien cada cop més a l'esquerra mentre la societat es movia cada cop més cap a la dreta. Per a alguns, això també requeria abandonar el socialisme per la socialdemocràcia, una cosa que els socialdemòcrates alemanys havien fet a finals dels cinquanta amb l'acord de Bad Godsberg, però que el Partit Laborista britànic no va abandonar fins a mitjans dels noranta, quan es van desempallegar de la clàusula que feia referència a les nacionalitzacions en els estatuts del partit.

Però un cop acceptada la necessitat de reforma, els socialdemòcrates s'han enfrontat al problema de quines noves idees i valors promoure. No ha estat fàcil, atès que cinquanta, si no cent, anys d'idees sobre justícia social han estat aparentment atacats. El compromís amb la plena ocupació ha estat posat en dubte per una major tolerància respecte a l'atur, a més de l'obligació de treballar a canvi del dret a compensacions. El compromís amb la igualtat ha estat soscavat per retallades en el benestar, majors diferències salarials i majors diferències en els impostos, on els rics paguen menys i els pobres paguen més. El dret a l'educació ha estat soscavat per una educació de pagament. El dret a una atenció sanitària adequada ha rebut l'atac de quotes, racionament de l'accés i retallades d'inversions. El dret a ajudes en cas d'atur, incapacitació o envelliment ha estat subjecte a retrocessos, amb una reducció de les compensacions per atur i incapacitació, un augment del temps de contribució per tenir dret a les pensions, amb quantitats menors de compensació, i un traspàs de la responsabilitat de la pensió cada vegada més cap a l'individu. Fins i tot l'assumpció que els sous i les condicions laborals havien de ser determinades per normes generals fixades per l'estat o per la negociació col·lectiva entre la direcció i els sindicats, corre perill per l'augment de les negociacions individuals, la discreció de les direccions i les forces del mercat.

També els valors de la societat han canviat. Això s'ha derivat no només de l'auge dels valors neoliberalers sinó també dels valors postindustrial relacionats amb els canvis

dels estils de vida, les actituds envers el treball i el paper de les dones. Així, els drets d'igualtat d'oportunitats al treball i de paritat d'ingressos entre gèneres comporten demandes d'una més gran flexibilitat en els llocs de treball, millor atenció als infants i altres serveis familiars. A més, el lloc de treball ha canviat a mesura que les relacions laborals s'han descentralitzat i individualitzat cada vegada més per reflectir noves formes d'organització del treball i processos de producció basats en noves filosofies de gestió dels recursos humans.

El resultat és que la definició de la pròpia justícia social ha semblat canviar per als socialdemòcrates d'un enfocament d'igualtat de resultats i redistribució a qualsevol preu, a una preocupació per la igualtat d'oportunitats equilibrada per l'eficàcia. A més, la pròpia socialdemocràcia s'ha expandit des d'un enfocament bàsicament socialista, a un enfocament més centrat en el propi sistema democràtic, amb una obertura als nous valors socials d'inclusió i participació democràtica.

3. La naturalesa del discurs públic

La major part de discussions dels científics socials sobre el factors mediadors en la reforma política s'aturarien aquí: amb els llegats polítics, els problemes, la capacitat institucional i política, i les preferències. Però encara hi ha un altre factor: el discurs.

El discurs consisteix tant en idees com en interaccions. Quan parlàvem de les preferències ja ens hem referit als reptes per als ideals socialdemòcrates del passat i els valors que ara emergeixen per al present i el futur. Però el discurs és un concepte més dinàmic, doncs no només afecta al contingut de les idees sinó també als processos de generar noves idees i també de persuadir el públic que aquestes idees poden funcionar i són apropiades (veure Taula 2). La importància del discurs és que fins i tot si l'estat del benestar s'ha "trencat" i tens la capacitat institucional política i desitges "arreglar" els seus problemes, ¿pots persuadir els actors polítics i el públic del valor de les reformes? ¿Pots canviar les percepcions dels llegats i problemes polítics fins al punt d'influir en les preferències del públic per assegurar no només que aproves les reformes sinó també que aquestes reformes duren? Per a això es necessita el discurs.

3.1. Idees

El discurs té a veure en primer lloc amb "què dius", o la substància de les idees, que es pot jutjar en base al contingut tant cognitiu com normatiu.

Idees

què dius (substància de les idees)

cognitiu

- validesa de les idees que defineixen els propòsits i objectius polítics, proposen solucions als problemes, defineixen els instruments i mètodes polítics
- justificació en termes de lògica de la necessitat

normatiu

- ressonància de les idees amb valors de la vida pública, siguin de llarga tradició o de nova emergència
- legitimat per la lògica de la conveniència

Interaccions

a qui ho dius (interlocutors) en l'esfera pública (dues esferes superposades)

A l'esfera de les polítiques, un discurs coordinador entre els actors buscant arribar a un acord en el programa polític, obtenint idees de diferents àmbits (acadèmics, sectors implicats, etc...); i posant l'èmfasi en els aspectes cognitius de les idees
A l'esfera de la política, un discurs comunicatiu entre els líders polítics i el públic (públics informats, públic general) basat en la deliberació i la legitimitació; posant l'èmfasi en els aspectes normatius de les idees.

Taula 2: La naturalesa del discurs públic

El discurs públic ofereix arguments cognitius sobre la validesa de l'acció pública, definida en termes dels seus propòsits i objectius, les solucions que proposa per als problemes, i els seus instruments i mètodes polítics. Però també proporciona arguments normatius sobre l'adequació de l'acció pública, relacionada amb el seu ressò en els valors de la vida pública, siguin de llarga tradició o de nova emergència. Cognitivament, les reformes polítiques tendeixen a justificar-se en termes de lògica de la necessitat; normativament, tendeixen a justificar-se en termes de lògica de l'adequació.

A la Gran Bretanya, per exemple, les reformes polítiques van tenir més èxit quan el discurs va tenir forts elements cognitius i normatius. Thatcher justificava les seves reformes polítiques neoliberals cognitivament afirmant que 'no hi ha alternativa', mentre les legitimava normativament apel·lant als valors victorians i al liberalisme, dient a la gent "pugeu a les bicis" i, en un desafiament directe als valors socialdemòcrates, "teniu el dret de ser desiguals". Tot i que això va funcionar per a la reforma radical de l'economia, el discurs thatcherià del "pobre digne" enfront del "gandul i incompetent" no va tenir ressò entre el públic, que es va resistir a la reforma radical de l'escenari del benestar social. El discurs de "tercera via" de Blair, per contrast, va aconseguir promoure polítiques neoliberals que Thatcher ni tan sols hauria somiat d'impulsar, com ara el *workfare*, principalment perquè afegia un encant normatiu a idees socialdemòcrates encara defensades pel públic. Així, el discurs del Nou Laborisme sobre el seu programa polític afirmava "promoure l'oportunitat enlloc de la dependència" mitjançant accions positives com el *workfare* enfront de les

accions negatives dels conservadors com limitar beneficis i serveis; però també al contrari que el programa de l'Antic Laborisme, les seves reformes van constituir "no una hamaca, sinó un trampolí; no almoines, sinó una empenta."

Els francesos no van tenir tant d'èxit en la reforma del benestar social principalment perquè, si bé tenien forts arguments cognitius a favor de la reforma política, els mancaven els normatius. Tant per als conservadors com per als socialistes després de 1983, resultava fàcil parlar de la necessitat cognitiva però no de la legitimitat normativa de la reforma del benestar. Juppé, de fet, va aportar ben poca cosa de tots dos quan va anunciar les seves iniciatives de reforma de les pensions: un fet que va afegir força llenya a les vagues massives de finals de 1995 i va contribuir a la seva desfeta electoral de 1997. Només amb Jospin va aparèixer un discurs socialdemòcrata que servia per legitimar la reforma equilibrant els arguments cognitius sobre eficàcia amb arguments normatius sobre equitat. En aquest cas va funcionar molt efectivament la retòrica del "ni... ni", ja que els socialistes van prometre, per exemple, "ni esprèmer els rics ni deixar que eludeixin les seves obligacions" pel que fa a les reformes fiscals.

Als Països Baixos, d'una manera similar, només quan el discurs normatiu es va sumar al cognitiu es va acceptar la reforma. Així, la massiva derrota de 1994 del govern de cristianodemòcrates i d'esquerres (després d'haver iniciat una reforma del sistema de benestar a principis dels 90 perquè el seu era un 'país malalt', atès que un de cada set treballadors estava de baixa per incapacitat) es va deure en part al fet que el discurs cognitiu no va venir acompanyat per un de prou legitimador. A això hi va posar remei immediatament el nou govern de lliberals i d'esquerres, amb la seva abassegadora victòria electoral de 1998, deguda no només a una millora de l'economia, centrat en el lema "feina, feina i més feina", sinó també amb un discurs socialdemòcrata que tractava les qüestions normatives, afirmant vetllar per la igualtat social fins i tot mentre produïa eficàcia liberalitzadora, atacant, per exemple, la ineficient injustícia de pagar el subsidi d'incapacitat a individus capacitats.

A Dinamarca, també, els elements normatius i cognitius es van combinar en un discurs als noranta centrat en com fer que l'estat del benestar funcionés d'una manera més eficaç i equitativa, introduint reformes aparentment neoliberals sempre que no soccavessin la igualtat o la universalitat del benestar. El discurs del govern suec durant el mateix període de temps, enlloc de fer servir l'argument igualtat/eficàcia com havien fet els danesos, els holandesos i els francesos, va mantenir que defensava valors bàsics d'igualtat de l'estat del benestar al mateix

temps que retallava beneficis per poder “salvar l'estat del benestar”. Però això va significar que no va poder anar tan lluny en els esforços de reforma, deixant interrogants més grans sobre la sostenibilitat de l'estat del benestar.

Itàlia tenia un dels discursos més elaborats i va promoure una reforma amb èxit. Els governs socialdemòcrates dels anys noranta parlaven de la necessitat cognitiva de reforma per retornar a la salut financera i també entrar a la unió monetària europea al mateix temps que feien una crida normativa a l'orgull nacional pel que fa a acceptar l'euro i a la igualtat social, per acabar amb les injustícies i la corrupció i alhora donar “piu ai figli, meno ai padri”, més als fills i menys als pares, per assegurar la solidaritat intergeneracional.

Alemanya ha estat inqüestionablement un dels països amb menys èxit pel que fa a tractar tant la necessitat com l'adequació de la reforma. El govern Kohl amb prou feines ho va intentar. Schröder ho va fer, no prou convincentment, ja que va mirar de manllevar el discurs britànic de la “tercera via” l'estiu de 1999 i després el discurs socialista francès a la tardor abans de tornar al discurs tradicional a finals d'any, quan es va posicionar contra l'absorció de Mannesmann per part de Vodafone i va mirar de salvar Holzman de la bancarrota – mesures que no ajudaven gaire en els esforços de reforma del govern. En general, els progressos que hi pugui haver hagut - principalment des del 2003 amb l'Agenda 2010 i les reformes “Hartz” de les pensions i els subsidis d'atur - han vingut sense el benefici d'un significatiu discurs legitimador. El problema amb les reformes Hartz IV en particular és que, barrejant compensacions d'atur relacionades amb els guanys i assistència social segons els mitjans en un únic sistema, les reformes violen la creença bàsica de l'opinió pública sobre l'adequació d'un sistema basat en l'assegurança. Per tant, el govern hauria d'explicar per què és legítim desprendre's del principi d'assegurança, cosa que no s'ha fet.

3.2. Interaccions

El discurs no consisteix només en “què dius” sinó “a qui ho dius”, o sigui, sobre qui parla amb qui, en el procés de construcció política i comunicació política a l'esfera pública. La pròpia esfera pública està formada per dues esferes superposades, l'esfera de les polítiques i l'esfera dels polítics, amb dues formes diferents d'interacció discursiva: un discurs coordinador i un discurs comunicatiu. En l'esfera de les polítiques, hi ha un domini del “discurs coordinador”, els principals interlocutors són els actors de la política: funcionaris, càrrecs electes, experts i/o interessos

organitzats; que busquen coordinar els acords sobre polítiques sovint utilitzant les idees expressades per “emprenedors polítics” i desenvolupades en comunitats polítiques discursives, siguin “xarxes polítiques” basades en l’intercanvi d’idees; “comunitats epistèmiques” unides sobre la base d’idees compartides; “coalicions d’advocacia” que comparteixen tant les idees com l’accés a la presa de decisions polítiques; o “públics forts” que deliberen críticament sobre les polítiques. A l’esfera política, hi ha un domini del “discurs comunicatiu” i els principals interlocutors són els actors polítics – líders polítics, portaveus, activistes de partits – . Aquests actors comuniquen el programa polític al públic, tant al públic general com als ‘públics informats’ – formats per líders comunitaris, experts, activistes polítics, interessos organitzats, els mitjans, etc. – per tal de promoure la discussió, deliberació i, idealment, modificació (veure Diagrama 1).

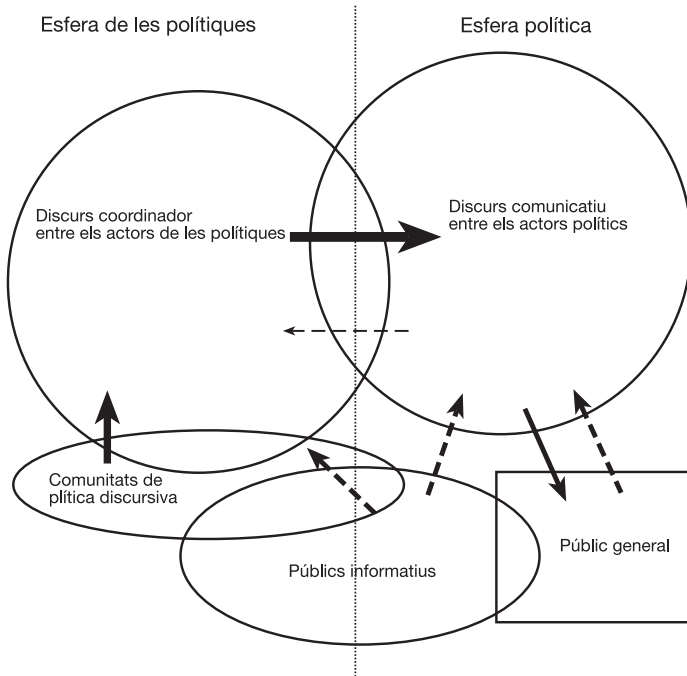


Diagrama 1: El flux d’idees i de discurs entre els actors en el procés polític
Les fletxes senceres indiquen la direcció de les idees i el discurs, les fletxes de punts mostren la realimentació, les superposicions indiquen com alguns actors poden operar en ambdues esferes.

Els discursos coordinador i comunicatiu naturalment se superposen en termes d'actors. Els càrrecs electes sovint actuen tant com a creadors de polítiques i com a líders polítics; els líders d'interessos organitzats no només ajuden a generar polítiques com a part de comunitats de política discursiva sinó que també responen com a part dels 'públics informats' als pronunciaments dels líders polítics sobre aquestes polítiques. I els discursos també se superposen sobretot en termes d'idees, ja que els actors polítics expressen les idees generades pels actors de les polítiques al públic general. Malgrat això, no sempre se superposen. Això s'esdevé quan les polítiques romanen com a 'debats tancats' de les comunitats polítiques enlloc d'estendre's en 'debats més oberts' amb el públic general, ja sigui perquè es mantenen fora de l'opinió pública, com és el cas d'algunes de les reformes de les polítiques d'immigració més progressives (i d'èxit); perquè els temes no captin un interès sostingut del públic, com en el cas de les reformes bancàries arreu d'Europa que sovint han representat beneficis per als banquers; o bé perquè els creadors de polítiques fan servir una sèrie d'arguments amb els actors de les polítiques i una altra amb el públic general, com en el cas del discurs en el Regne Unit sobre seguretat i defensa europea (discutit més endavant). En general, però, la major part de les polítiques tendeixen a ser debatudes, sigui perquè els polítics promouen els debats – per guanyar o mantenir suport electoral, particularment en períodes d'eleccions – o perquè els 'debats tancats' són revelats per part de la societat civil, especialment els mitjans de comunicació i/o membres insatsifets de les comunitats polítiques.

És important observar que tant els discursos coordinadors com els comunicatius tracten qüestions tant cognitives com normatives, però amb diferents èmfasis (veure Diagrama 2). El discurs coordinador tendeix a centrar-se més en els arguments cognitius, atès que els actors de les polítiques debaten els mèrits tècnics i científics relatius d'aquestes polítiques, com ara la millor manera de privatitzar un servei públic o com racionalitzar els serveis socials. Els arguments normatius sobre l'adequació d'aquestes polítiques, tot i que també importants, no s'articulen necessàriament en aquesta esfera si no és que apel·len a valors emergents o xoquen amb els valors tradicionals, perquè si reflecteixen valors existents la seva legitimitat normativa sovint simplement s'assumeix. Així, la discussió normativa només sorgeix explícitament on els actors de les polítiques no es posen d'acord sobre els fonaments, per exemple, sobre si privatitzar o no, o qui ha d'aguantar el pes de les retallades en els serveis socials. Però això també succeeix quan els debats es desborden a l'esfera de la política, i els temes són esmentats en el discurs comunicatiu.

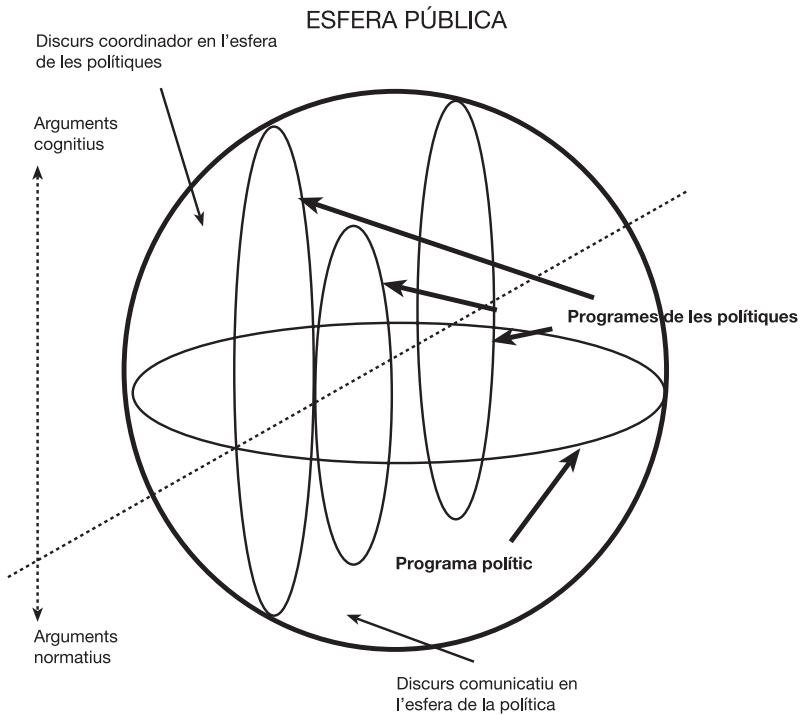


Diagrama 2: Programes de les polítiques i programa polític en el discurs coordinador i comunicatiu a l'esfera pública

En el discurs comunicatiu, els arguments cognitius podrien rebre un pitjor tracte, atès que els actors polítics solen assumir l'adequació cognitiva de la política –especialment si aquesta s'adequa a 'certeses' científiques de llarga tradició– perquè busquen demostrar el ressò normatiu de la política amb els valors subjacents a l'administració. Aquí és on govern i oposició generalment fan públics els seus motius per voler aprovar o bloquejar polítiques particulars, legitimant els seus arguments sobre la base dels diferents arguments polítics que sovint també difereixen en els valors de l'administració a la qual apel·len. Les línies divisòries dreta/esquerra són les bases més evidents per a aitals divisions, però també es poden basar en creences religioses, qüestions d'estil de vida, i diversitat ètnica, entre d'altres. Sovint, és clar, les divisions normatives també comporten arguments cognitius alternatius sobre l'adequació de la política.

Aquest procés comunicatiu es complica pel fet que els actors polítics han de veure no només els mèrits de qualsevol política concreta –com fan els actors de les polítiques- sinó també com aquesta s’adequa en un programa polític més ampli que abasta una sèrie de sectors de la política – és a dir, les polítiques econòmiques i com s’entrellacen amb les polítiques laborals i socials. Aquí, el discurs comunicatiu requereix clarament que els actors polítics proporcionin arguments cognitius a un nivell més general sobre l’adequació tècnica del programa/es polític/s – arguments que també provenen de l’esfera coordinadora i es tradueixen a un llenguatge més accessible per al públic. Però és lògica la normativa qui pren l’escenari central en aquesta esfera, atès que els actors polítics han de mostrar com les propostes polítiques formen part d’un programa polític més ampli i coherent en el qual les polítiques no només són prudentes –perquè prometen resoldre problemes presents i futurs- sinó també apropiades – perquè solucionen aquests problemes de maneres que s’adeqüen amb els valors de llarga tradició o emergents de l’administració.

Els actors polítics, al cap i a la fi, han de guanyar eleccions. I han de guanyar aquestes eleccions contra polítics de partits rivals amb discursos comunicatius sobre programes polítics alternatius que poden reunir diferents arguments cognitius i normatius. Els resultats de les eleccions depenen, al menys en part, de la capacitat dels ‘caps’ polítics – candidats a president o primer ministre – per comunicar un discurs general al públic entreteixint les idees coordinadores sobre una àmplia sèrie de propostes polítiques en el marc d’un programa polític coherent (si més no aparentment) que proporcioni una ‘visió’ d’on és l’administració, on va, i on hauria d’anar. Alguns líders polítics han estat autèntics mestres en això, al Regne Unit tant Thatcher com Blair, a França tant De Gaulle com Mitterrand.

4. Els requeriments d'un discurs 'transformador'

El discurs no té a veure només amb què dius i a qui ho dius, sinó també amb 'com ho dius' i 'com es percep'. Que un discurs tingui un poder transformador capaç de persuadir el públic de la necessitat i adequació d'una determinada acció pública implica qüestions com ara si el discurs és verídic o al menys 'bo' cognitivament i normativament; si és rellevant i aplicable; si és coherent o vague i ambigu; i si és consistent (veure Taula 3). Deixo de banda d'altres factors de diferent ordre que afecten a la recepció del discurs: els imponderables psicològics com l'eloqüència retòrica de l'orador o la seva 'interactivitat' psicològica basada en la seva capacitat de projectar calidesa o inspirar confiança; i el medi de lliurament, un factor cada vegada més important en una època en la qual les comunicacions polítiques televisades als Estats Units exigeixen talls de so de 10 segons i els debats polítics televisats permeten només al·legats de 90 segons, de manera que és difícil que el discurs públic jugui el seu paper pedagògic, i certament no pot desenvolupar un debat que es pugui tractar en complexitat.

No és només

- el que dius (en la substància cognitiva i normativa de les idees)
- a qui ho dius (discurs coordinador en l'esfera de les polítiques; discurs comunicatiu en l'esfera de la política).

sinó també

- com ho dius (criteris per a l'èxit):
 - imponderables psicològics
 - el medi és el missatge
 - si és creïble / acceptat com a cert
 - rellevància, aplicabilitat
 - coherència
 - vaguetat / ambigüïtat
 - consistència

Taula 3: Poder transformador del discurs

4.1. Veritat, rellevància i aplicabilitat

Però, què passa amb el contingut substantiu del discurs? El poder transformador d'un discurs depèn, - en primer lloc i sobretot -, de si és un bon discurs, d'una valoració basada en la força o 'veracitat' relativa dels seus arguments cognitius, del ressò dels seus arguments normatius, de l'adequació de la informació sobre la que s'han construït

els arguments, de la rellevància, aplicabilitat i coherència de les seves idees, i de si el total suma més que la pròpia retòrica i evita la demagògia. Un 'bon' discurs és aquell que certament pot ser 'veritat' en termes de les seves idees, però aquí no està tant en qüestió la veracitat com la força de l'argument, especialment donat que la pròpia veritat sol ser contestada en l'esfera pública, amb el discurs com a part d'un procés dinàmic creador d'una realitat intersubjectiva en la qual un espera convèncer els altres de la seva pròpia 'veritat' o visió del món.

A més, en el reialme cognitiu, la veritat del discurs sovint s'entén millor com una qüestió de rellevància o aplicabilitat. El discurs ha de ser rellevant per als problemes que es presenten, i les polítiques que produeix han de resoldre realment aquests problemes. Com va dir Maquiavel, "En el teu discurs, fes que la gent pensi que no estàs canviant res, però canvia-ho tot." Mentir sobre les pròpies polítiques potser era possible aleshores, però avui, amb la vigilància dels mitjans d'informació i dels públics informats, la transparència i la franquesa són una aposta més segura. De fet, la majoria de les concepcions de democràcia deliberativa es prediquen en base a això, juntament amb l'assumpció que quanta més gent participi en el discurs, millor, com sostindria Habermas. Però a la pràctica, ocasionalment menys participació és millor, perquè la publicació de certes qüestions acordades entre els actors de les polítiques pot comportar resultats menys que 'ideals', com és el cas de les polítiques d'immigració en les quals els debats públics s'han polititzat molt i han estat subjectes a una explotació populista.

En qualsevol cas, donades les incerteses en termes de si les polítiques són realment aplicables i funcionaran, gran part del discurs públic podria no ser tant una qüestió de dir la veritat com de creure que una sèrie d'accions públiques proposades funcionaran – que podria ser que no. Sovint, només el temps ho dirà... el temps i l'electorat. Les polítiques econòmiques neoliberal radicals de Thatcher, que va prometre que millorarien l'economia, no ho van fer en el primer mandat. No es va assegurar la reelecció ni per l'èxit de les seves polítiques econòmiques ni per la persuasió del seu discurs econòmic, sinó més aviat per un pila d'altres factors, dels quals no era el menys important una oposició dividida i la inelegibilitat del Partit Laborista, a més de la popularitat de Thatcher arran de la guerra de les Malvines. El factor Malvines apunta una altra qüestió: que no hi ha només un discurs en qualsevol escenari concret, sinó molts que competeixen per l'atenció pública, de manera que les qüestions de benestar social poden quedar apartades de l'escenari central per altres qüestions, de les quals la guerra n'és una de les més importants, per exemple el factor Iraq per a Schröder o Chirac. De manera similar, les qüestions de llei i ordre de les eleccions franceses del 2002 van

excloure el discurs socioeconòmic del govern socialista, mentre que a les eleccions holandeses del 2002, el discurs del finat Pim Fortuyn d'intolerància amb els intolerants per protegir una societat tolerant (i aturar la immigració) va deixar de banda el discurs del govern sobre l'èxit de la reforma socioeconòmica.

4.2. Coherència i consistència

La coherència també pot contribuir al poder transformador d'un discurs, i les contradiccions el soscauen. Així, per exemple, mentre el discurs de la tercera via de Blair es va beneficiar de la seva coherència entre els arguments cognitius i normatius, el discurs dels socialistes francesos des de mitjans dels vuitanta i fins a Jospin va patir d'uns arguments cognitius centrats en la necessitat d'austeritat pressupostària que contradieien els arguments normatius que proclamaven protegir l'estat del benestar. Els propis líders polítics són ben conscients de la necessitat de crear un discurs coherent. Jospin, per exemple, va voler assegurar-se'n seguint de prop els discursos sectorials dels seus ministres mitjançant reunions setmanals, i modelant el seu discurs mestre perquè s'entretéixis amb els sectorials. Blair veta qualsevol declaració dels seus ministres. Això contrasta amb Schröder, que, quan va ser elegit per primera vegada, no era l'únic dirigent que generava discurs, atès que el president del partit Oscar Lafontaine ofería un discurs rival, més d'esquerres.

La coherència també és important amb el temps. No només juga un rol en perspectiva, afegint persuasió al discurs, sinó també un rol retrospectiu, permetent que el públic entengui les noves realitats amb les que ha de viure un cop implementats els canvis de polítiques proposats. Això és clau per comprendre l'erosió dels valors socialdemòcrates al Regne Unit amb Thatcher pel que fa a les qüestions relacionades amb el treball. A França, a més, la quantitat de discussió sobre la importància de la reforma del benestar, tot i enfrontar-se al fracàs en el cas de Juppé i de gairebé no intentar-ho en el cas de Jospin, va significar que la important iniciativa de reforma del primer ministre Raffarin va ser acceptada generalment pel públic –tot i que amb les protestes dels més afectats– malgrat el mínim discurs comunicatiu de Raffarin.

Malgrat tot, encara que generalment considerem que un 'bon' discurs és aquell clar i coherent, de vegades la vaguetat i l'ambigüitat valen per a l'èxit discursiu. Aquest és sovint el cas en la diplomàcia internacional, on ser capaç d'interpretar un discurs de maneres diferents pot millorar les possibilitats d'acord.

La consistència també és important, entesa com l'ús continuat de l'orador del mateix discurs en suport de les mateixes polítiques. El problema amb Schröder, per exemple, va ser que no semblava tenir autèntiques conviccions mentre passava d'abordar les qüestions d'una manera a abordar-les d'una altra. Després, però, amb les reformes Hartz IV va semblar haver guanyat credibilitat i el seu discurs en capacitat de persuasió, simplement perquè s'ha mantingut ferm en la reforma malgrat la desfeta a les eleccions als Länder, una caiguda dràstica en les enquestes d'opinió i les protestes setmanals, com va evidenciar el subsegüent augment de popularitat. A les eleccions d'Estats Units del 2004, la reelecció de Bush es va deure en gran mesura al seu èxit per pintar Kerry com un inconsistent pels seus vaivens en relació a diferents polítiques.

La consistència també és qüestió d'assegurar-se de dir les mateixes coses a tothom, no una cosa en el discurs coordinador amb els actors de les polítiques i una altra en el discurs comunicatiu al públic general. Per exemple, el discurs francès sobre seguretat i defensa europees va tenir molt d'èxit no només perquè presentava una sèrie d'idees noves i coherents que ressonaven amb objectius i valors de la postguerra, sinó també perquè el discurs coordinador que havia elaborat aquestes idees deixava per a més endavant el discurs comunicatiu al públic general. Per contrast, els britànics van tenir problemes perquè la idea d'un exèrcit europeu, acceptada en el discurs coordinador amb els socis europeus i la comunitat de defensa britànica, xocava amb valors i nocions de la postguerra sobre la sobirania britànica, i va ser desmentida en el discurs comunicatiu del govern.

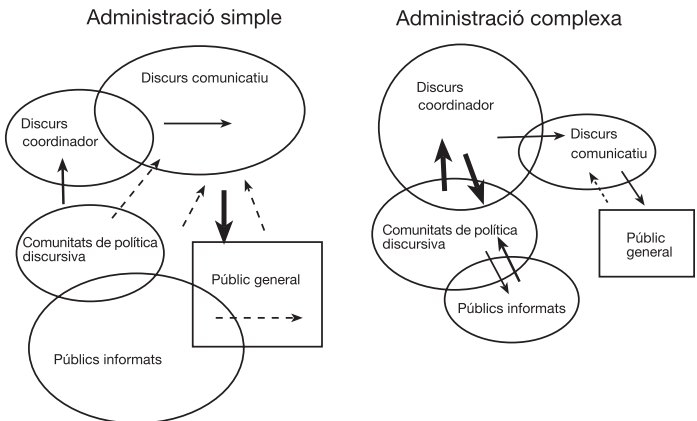


Diagrama 3: Interaccions del discurs en administracions nacionals simples i complexes

5. El discurs en el context institucional

El discurs no és només què dius, a qui ho dius, com ho dius i com es percep, sinó també 'on ho dius'. I això es refereix a la qüestió del context institucional. Malgrat que totes les administracions tenen discursos tant coordinadors com comunicatius, les administracions complexes tendeixen a emfatitzar el primer, i les simples el segon (veure Diagrama 3). Aquestes diferències en l'èmfasi tendeixen a assegurar diferències en qui parla amb qui, o sigui, els interlocutors principals; com s'expressen, o sigui, els seus estils discursius relacionats amb el to i el sentit general; i amb quins problemes de legitimitat es poden enfrontar i també com podrien solucionar-los (veure Taula 4).

5.1. Les administracions simples i l'èmfasi en el discurs comunicatiu

En administracions simples com Gran Bretanya, França i Grècia el discurs coordinador tendeix a ser força prim, i el discurs comunicatiu molt elaborat. La concentració de poder en l'executiu, la naturalesa restringida de la representació d'interessos, i la polarització de la política implica que els actors polítics se centren naturalment a comunicar al públic les decisions preses a porta tancada per una limitada elit de la política, més que no pas a coordinar la construcció de polítiques amb d'altres actors de la política, interessos organitzats o agents polítics. Amb un discurs comunicatiu tan 'espès', resulta que el discurs seria *autoritari* en sentit general per promoure l'acceptació –com quan els jutges legitimen decisions en termes de criteris cognitius i normatius compartits de l'administració- i *adversari* en to per anticipar les reaccions negatives –com quan els actors polítics miren de persuadir el públic de la validesa de les seves posicions, al temps que neguen la validesa de les de l'oposició. Els governs d'administracions simples, a més, tendeixen a mirar de millorar l'autoritat del seu discurs parlant amb una sola veu, per projectar un únic missatge. Això resulta en certa manera més fàcil per al Regne Unit, amb el seu govern de partit únic, que per a França, al menys en èpoques de 'cohabitació' d'un primer ministre d'un partit i un president de l'oposició.

No és només què dius, a qui, i com.

També és on ho dius (context institucional)

- en una administració simple, el discurs comunicatiu és molt elaborat, i el coordinador feble
 - una elit restringida fa la política (concentració determinada de poder en l'executiu) i després 'comunica' per a un debat i deliberació elaborats en l'esfera més àmplia pública/política
 - sentit general autoritari per promoure l'acceptació; to adversari per anticipar reaccions negatives
 - la debilitat del discurs coordinador converteix la protesta en l'únic recurs, a través d'eleccions, manifestacions, vagues
 - legitimitat millorada que augmenta la participació a la deliberació mitjançant: processos deliberatius més oberts en l'esfera de coordinació; delegar la construcció política a comitès de savis; crear un discurs coordinador entre els interessos socials a l'ombra de l'estat; donar la responsabilitat de la presa de decisions a agències reguladores independents

- en una administració complexa, el discurs coordinador és molt elaborat, el comunicatiu feble
 - una àmplia sèrie d'actors de les polítiques coordina l'acord (atesa la dispersió de poder en múltiples autoritats) i el comunica a l'electorat en termes dels propis criteris cognitius/normatius
 - contractual en sentit general, per promoure la negociació; cooperatiu en to, per suavitzar l'acord...
 - la debilitat del discurs comunicatiu al públic general la deixa amb poca informació d'orientació / legitimació
 - legitimació millorada on el discurs coordinador és incloent, transparent, sensible però queda soscaçada on el discurs coordinador margina certs grups. Sovint es produeix a porta tancada i sense filtracions, deixant el públic sense informació sobre els acords.
La debilitat del discurs coordinador deixa la porta oberta als discursos comunicatius dels extrems polítics

Taula 4: El discurs en el context institucional

El problema amb la debilitat del discurs coordinador dins de les administracions simples és que tendeix a deixar per al públic poques més opcions que la protesta

quan està en desacord amb les iniciatives del govern. Aquesta protesta pot venir en forma de paraules, a través de polèmiques a la premsa, o d'accions, tant mitjançant les votacions com vagues i manifestacions. Segons quina sigui la intensitat de la reacció pública, el govern podria decidir persistir sense canviar ni el discurs ni la política davant de la confrontació – cas en el qual la validesa i adequació de la política queden en dubte. Aquest va ser el cas en gran mesura amb les polítiques econòmiques de Thatcher en el seu primer mandat, ja que els desfavorits per les noves polítiques van expressar la seva oposició als carrers i també als diaris. Per contrast, el govern podria retirar la política sense cap més discussió pública per posar fi a la confrontació i/o per evitar una potencial derrota electoral – cas en el qual els problemes que havia de redreçar la política queden sense solució al mateix temps que la legitimitat de la política queda en qüestió. Això va ser cert per gran part de la reforma del benestar a França de primers i mitjans dels noranta, amb els primers ministres Balladur i Juppé, als quals els mancava la capacitat institucional i política per imposar les reformes enfront de les protestes, i amb prou feines van mirar de persuadir el públic de la necessitat, - i encara menys de l'adequació-, de la reforma, a través d'un discurs comunicatiu.

La legitimitat pot millorar a les administracions simples, però, augmentant la participació en les deliberacions. Això succeeix quan els funcionaris del govern substitueixen el procés tradicionalment limitat per impartir la informació a l'esfera coordinadora amb processos deliberatius més oberts, de manera que les objeccions siguin escoltades i, si s'escau, incorporades. Aquest ha estat el cas a Suècia en aquelles qüestions en les quals l'estat té l'única responsabilitat, com en l'escenari de la política social de principis dels noranta, quan, en absència de coordinació amb els agents socials, el govern socialdemòcrata va organitzar un elaborat procés de consulta amb el públic. A França, de manera semblant, les privatitzacions del govern socialista de 1997 van implicar els sindicats a les negociacions, obtenint la seva cooperació amb la promesa d'assegurar les inversions i garantir els llocs de treball, mentre es creaven fons de pensions privats administrats pels agents socials (enlloc d'empreses privades, com demanava la dreta). De manera significativa, la capacitat del govern de Raffarin per instituir la reforma de les pensions del sector públic – una cosa que el govern de Jospin ni tan sols no havia intentat – es va beneficiar d'un discurs coordinador que es va demostrar prou reeixit per dividir l'oposició dels sindicats comprant alguns dels sindicats amb acords separats mentre resistia contra els altres, combinat amb l'empatx de discurs comunicatiu de la dècada anterior sobre la necessitat i l'adequació de la reforma.

Una altra manera d'abordar l'augment de la legitimitat a les administracions simples ha estat delegar la construcció de polítiques a comitès de savis encarregats de produir una recomanació política sobre la base d'una consulta d'interès general i deliberació pública que el govern pot després promulgar amb la major de les autoritats, una solució freqüent dels governs francesos per a les qüestions més controvertides (com ara sobre ciutadania i sobre laïcitat, en el cas dels mocadors a les escoles), però que també ha estat utilitzada pels governs britànics i holandesos. Els governs també poden transferir els seus poders a interessos socials en certes esferes, per exemple, creant un discurs coordinador entre els agents socials a l'ombra de l'estat. Això va ser cert a França en el cas de la setmana laboral de 35 hores, on la implementació havia de ser elaborada amb empresaris i sindicats. Aquesta solució ha estat més aplicada en els casos de desregulació d'un sector, atès que canvia el lloc de la interacció discursiva de les agències governamentals a d'altres de regulatòries independents. Aquestes agències, tot i que igualment autoritàries en to, guanyen legitimitat al ser requerides per llei a escoltar totes les parts i a prendre decisions d'una manera transparent – sense les arbitrietats que es materialitzen quan els funcionaris utilitzen la seva discreció administrativa per fer excepcions a les normes, com a França o a Itàlia.

Hi ha certs problemes intractables a les administracions simples, però, que tenen a veure amb el fet que un cop decidida una política, la pròpia autoritat del discurs del govern, juntament amb la naturalesa de contenció de la resposta, fa difícil modificar qualsevol programa polític. Això és perquè retractar-se és admetre la derrota política – i es requereix un fort discurs comunicatiu per superar-la. És per això que incorporar les preocupacions socials a la fase de coordinació del discurs, com sol ser el model a les administracions complexes, és sovint un millor remei. Però aquí sorgeixen altres problemes, atès que les administracions complexes també troben problemes de legitimitat, per bé que en àmbits diferents.

5.2. Les administracions complexes i l'èmfasi en el discurs coordinador

A les administracions nacionals 'complexes' com Alemanya, Itàlia, Bèlgica, Àustria, Dinamarca i els Països Baixos, el discurs coordinador tendeix a ser més elaborat i el discurs comunicatiu, més feble. La dispersió de poder en múltiples autoritats, les consultes de l'interès general, i les polítiques orientades al consens asseguren que els actors polítics se centraran més a coordinar acords entre ells i legitimar qualsevol

acord així aconseguit mitjançant 'subdiscursos' als seus electorats en termes dels seus propis criteris particulars cognitius i normatius. El discurs comunicatiu queda per consegüent per al govern, que té la tasca de comunicar els acords al públic general en termes més vagues. La causa d'això és que qualsevol sèrie detallada d'arguments cognitius i normatius podria arriscar-se a revelar compromisos assolits en privat que probablement violin fins a cert punt les idees i/o valors continguts en els subdiscursos dels diferents grups. Amb un discurs coordinador tan 'espès', resulta que el discurs és contractual en sentit general, per promoure la negociació, i cooperador en to, per suavitzar l'acord.

El problema amb la feblesa del discurs comunicatiu en les administracions nacionals complexes és que tendeix a deixar el públic amb poca orientació significativa o informació legitimadora més enllà de la que pugui haver obtingut com a membre d'un grup d'electors (i per tant com a públic informat). L'estructura mateixa del procés discursiu, consegüentment, podria semblar que viola els ideals democràtics de Habermas basats en la deliberació pública i l' 'acció comunicativa,' atès que la deliberació pública necessàriament serà desinformada i tindrà poc efecte sobre les decisions ja preses sobre la base de deliberacions privades a porta tancada. (El fet que Habermas desenvolupés la seva filosofia política a la complexa Alemanya no hauria de sorprendre ningú).

La feblesa del discurs comunicatiu podria malgrat tot no ser un problema greu per a la legitimitat democràtica allà on el discurs coordinador és: incloent, cobrint els grups més rellevants de la societat; transparent, perquè es fa públic en actes oberts dels quals s'informa a les notícies; i sensible, perquè està obert a modificacions en cas de crítiques. Els problemes s'esdevenen bàsicament on el discurs coordinador margina certs grups - immigrants, aturats, i dones en els estats del benestar continentals tradicionals amb fortes relacions corporatives direcció-treballadors; on les elits de la política no es comuniquen prou amb l'electorat – el cas dels sindicats italians als vuitanta; i on es produeix a porta tancada sense filtracions, deixant el públic desinformat sobre els acords – com a Àustria als noranta. A Àustria, de fet, el discurs comunicatiu de Haider va tenir ressò no només perquè alguns dels seus seguidors eren simpatitzants dels nazis, sinó també perquè les seves paraules significaven una 'alenada d'aire fresc', especialment quan va revelar corrupció rere les portes tancades. L'ascens de l'extrema dreta a països com els Països Baixos, que ha tingut des de fa temps un discurs coordinador molt incloent, transparent i sensible, i no només a Àustria, on el discurs coordinador ha estat des de fa molt de temps confidencial i opac, suggereix que l'estructura del discurs a les administracions

complexes – al minimitzar l'esfera comunicativa – és un problema. Això podria no ser tant una qüestió d'estructura com d'estratègia, és a dir, del discurs de les elits de la política que prefereixen no abordar temes políticament sensibles, com ara la qüestió de la immigració, els estrangers, i la llei i l'ordre, deixant així el camp obert a l'explotació de l'extrema dreta. I això, és clar, ha estat igualment un problema per a administracions simples com ara França, on destaca la derrota de Jospin a la primera volta de les eleccions presidencials del 2002.

Només en dos casos el discurs comunicatiu destaca naturalment en administracions complexes: en períodes electorals, quan el to adversari podria soscar les exigències cooperatives del discurs coordinador; i quan el discurs coordinador fracassa. En aquesta darrera instància, el discurs comunicatiu pot oferir una solució, proporcionant un nou marc dins del qual els actors de les polítiques clau poden reconstruir el discurs coordinador exhortant totes les parts del debat a asseure's a la taula. Però per a això, un ha de tenir bons 'comunicadors' amb bones idees i actors de la política disposats a tornar a la taula. No és pas una tasca fàcil, malgrat tot, donat el gran nombre d'actors capaços de parlar amb autoritat, però que és probable que tinguin missatges molt diferents per al públic. El resultat potencial és que moltes bones idees comunicades al públic podrien ofegar-se en un mar de missatges en conflicte, i que, en qualsevol cas, caldrà temps perquè se senti alguna veu clara entre tanta barrila, per no parlar d'arribar a acords sobre què cal fer.

Alemanya és potser el millor exemple dels problemes que resulten del fracàs del discurs coordinador en absència d'un discurs comunicatiu capaç de servir per a reformular el debat. Significativament, en els tres primers mesos després de l'elecció, el canceller alemany Schröder no va abordar el discurs comunicatiu relacionat amb la reforma en els àmbits laborals i de benestar, explicant més endavant que deliberadament havia mantingut silenci mentre esperava que les discussions (coordinadores) de les converses de l'Aliança pels Llocs de Treball entre patronal i sindicats resolguessin els problemes. Només després del fracàs d'aquestes converses va abordar un discurs comunicatiu, tot i que sense gaire èxit, com ja hem vist, especialment davant de la manca de cooperació per part de l'oposició i la progressiva erosió del suport electoral amb la pèrdua de regió rere regió a les eleccions als Lands. Només en la seva darrera etapa de govern va aplegar prou capacitat institucional política per imposar la reforma – amb l'acord tàcit de l'oposició i el suport obert de la patronal, però sense la cooperació dels sindicats i enfrontant-se a protestes setmanals.

Itàlia ens dóna l'exemple contrari d'Alemanya, com a país amb una capacitat institucional política fins i tot inferior per imposar o negociar la reforma, que malgrat tot va instituir importants reformes de benestar social durant la dècada dels noranta. Els esforços reeixits els van realitzar partits socialdemòcrates liderats pels primers ministres italians Amato, Dini, i D'Alema instituint reformes de les pensions i permetent que Itàlia es qualificés per a la Unió Monetària Europea. Cal destacar que l'èxit no va venir només d'uns discursos comunicatius persuasius que apel·laven a l'orgull nacional per qualificar-se per a la Unió Monetària Europea i que alhora feien imperativa la reforma de les pensions, sinó també amb apel·lacions a l'equitat i a l'eficàcia. També va venir d'uns discursos coordinadors molt elaborats entre el govern i els sindicats, i els sindicats amb les seves bases en un extens procés deliberatiu que va culminar en un referèndum entre els sindicalistes que va servir per a segellar l'acord. El contrast és important amb la manca d'èxit de Berlusconi el 1994, quan va provar d'imposar reformes sense cap discurs coordinador amb els sindicats, i de manera similar en el seu segon mandat, quan les seves iniciatives han estat rebudes amb una escalada de protestes laborals com a resposta, novament, a la manca de consultes.

Els Països Baixos també proporcionen una lliçó pel que fa a la importància dels discursos coordinador i comunicatiu. A principis dels vuitanta, va ser el discurs coordinador del nou Primer Ministre, amenaçant creïblement amb la intervenció del govern perquè "hi és per governar", cosa que va esperonar els agents socials a 'aprendre les lliçons' de la dècada anterior i iniciar una sèrie més cooperativa de deliberacions, amb l'acceptació dels sindicats d'una nova equiparació entre sous i beneficis. Per contrast, als noranta, va ser el discurs comunicatiu de la coalició d'esquerres i liberal el que, al final, com ja hem vist, va assegurar l'acceptació pública de la reforma.

6. Conclusió

El discurs, en resum, juga un paper principal en els projectes de reforma socialdemòcrates. Les idees importen. Trobar bones idees, tant cognitives com normatives, per expressar els propis arguments és clau, però aquests arguments també són millors si són raonablement coherents i consistents i si les polítiques a les quals s'adhereixen resulten rellevants i aplicables. Les interaccions discursives en contextos institucionals determinats també importen: a les administracions simples, forts discursos comunicatius amb el suport, cada vegada més, de discursos coordinadors més amplis promouen l'èxit de la reforma; a les administracions complexes, uns discursos coordinadors més oberts i inclusivament marquen clarament la diferència, amb l'ajuda cada cop més, però, de discursos comunicatius més forts. Però allà on el discurs és feble, sigui en idees o interaccions, ni tan sols una forta capacitat institucional política és garantia de l'èxit de les reformes. Com a conclusió, adjunto una taula que resumeix els casos aquí discutits – les reformes dels partits socialdemòcrates i, allà on sigui rellevant, les dels partits conservadors – per demostrar que les reformes duradores requereixen generalment tant d'una significativa capacitat institucional i política, com d'un discurs transformador, tot i que de vegades un discurs transformador pot facilitar la reforma fins i tot on hi ha poca capacitat institucional i política, mentre que una capacitat institucional i política sense un discurs transformador rarament produeix reformes duradores.

Iniciatives de reforma en Treball i Benestar	Institucions Simples Complexes	Capacitat política institucional	Discurs Coordinador Comunicatiu	Èxit de la reforma
<i>Regne Unit</i> Thatcher Treball '80-' 87 Benestar '85-' 90	+++ ++ +++	+++ +++ +++	- - - +++ - - - + + - - - +++	+++ + +++
Blair Treball/Ben. '97-'02			- - - +++	

<i>Holanda</i> T treball '80s Benestar '94 Benestar '98	++ + +	--- ++ ++	+++ + + -- +	+++ + +++
<i>Alemanya</i> Kohl Treb./Ben mitjans 90 Schröder Treb./Ben. finals 90 Benestar '03	+++ +++	+ + +	+ - - - -	- - - +
<i>Dinamarca</i> Treb./Ben. 80s-90s	++	+++	+++ - -	+++
<i>Suècia</i> Treb./Ben. 90s	+ ++	++	- -	++
<i>Itàlia</i> Berlusconi Treb./Ben. 80s Dini T treball/Benestar '94 Berlusconi T treball/Benestar '95 Benestar '03-'06	+++ +++ + +++	++ ++	+++ - - - - - - - +++ +	- - - ++
<i>França</i> Mitterrand T treball 80s	+++	++	- - -	+++

Juppé Benestar '95- '97	+++	++	+++ - - -	- - -
Jospin Treb./Ben. '97-'02	+++	++	- - - +	+
Raffarin Benestar '03	+++	++	+++ ++ -	++

Taula 5: Rol del discurs en les reformes socialdemòcrates en diferents contextos institucionals

