

LA AVENTURADA APUESTA POR LA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA

The ventorous bid for the independence of Catalonia

JOSEP M. COLOMER

Georgetown University
Josep.colomer@gmail.com

Cómo citar/Citation

Colomer, J. M. (2018).

La aventurada apuesta por la independencia de Cataluña.

Revista de Estudios Políticos, 179, 267-294.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.09>

Resumen

A partir de un ambiguo compromiso constitucional por la democratización, la descentralización territorial del Estado español se desarrolló con bajos niveles de institucionalización formal y a través de la competencia, los intercambios y las negociaciones entre partidos políticos. Los acontecimientos recientes incluyen, por un lado, intentos de recentralizar el Estado y, por otro, demandas y movilizaciones por la *catexit*, es decir, la independencia de Cataluña de España, con el resultado de un conflicto interterritorial sostenido. Este artículo analiza estos recientes cambios políticos como resultado de estrategias competitivas de los líderes de partidos extremos en el marco de las oportunidades y los incentivos ofrecidos por una estructura institucional precaria.

Palabras clave

Federalismo; secesión; nacionalismo; Cataluña; España; Unión Europea.

Abstract

Following an ambiguous constitutional compromise for democratisation, the territorial decentralisation of the Spanish state developed, under low levels of formal institutionalisation, by means of political party competition, exchanges and bargaining. Recent developments include, on one side, attempts at recentralising the state

and, on the other side, demands and mobilisations for Catexit, that is, the independence of Catalonia from Spain, which have resulted in sustained inter-territorial conflict. This article analyses these recent political changes as the result of competitive strategies of extremist party leaders, working within the opportunities and incentives offered by a loose institutional framework.

Keywords

Federalism; Secession; Nationalism; Catalonia; Spain; European Union.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CAMPOS DE BATALLA DESARTICULADOS: 1. Gobiernos multinivel. 2. Reglas para ganadores minoritarios. 3. Multipartidismo bidimensional. III. MANIPULACIÓN DE LA AGENDA: 1. Políticos extremos. 2. Cambiar de tema. 3. La subasta. IV. CONSECUENCIAS POLÍTICAS: 1. Voto múltiple. 2. Disgregación del sistema de partidos. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo XXI, las relaciones entre Cataluña y el Estado español han conocido niveles crecientes de conflicto. El «Estado de las autonomías» no ha sido una solución institucional estable, sino un marco precario para la competencia entre partidos políticos y Gobiernos territoriales que a la larga ha creado incentivos para lanzar un proyecto secesionista. A diferencia de otras interpretaciones, sostengo en este artículo que la apuesta por la independencia de Cataluña no fue una respuesta de los políticos catalanes a demandas populares, sino una estrategia impulsada por una élite políticamente motivada y endógena al proceso político de confrontación sostenida y creciente con el Gobierno español.

Concretamente, el proceso proindependencia se originó en inveteradas ambiciones de políticos de Izquierda Republicana de Cataluña (ERC) y algunos miembros de Convergencia Democrática de Cataluña (CDC). Se aprovechó de las características excluyentes de la democracia española y de los bajos niveles de institucionalización del «Estado de las autonomías». Fue acelerado por las distorsiones sociales producidas por la crisis económica que estalló en 2008. Y produjo una creciente radicalización de algunos partidos y una alta polarización y el eventual colapso del sistema de partidos de Cataluña. En suma, el proceso ha arruinado la autonomía existente, pero no ha sido capaz de imponer una fórmula alternativa.

El problema viene de antiguo. El país llamado España siempre ha tenido una débil cohesión nacional. España tuvo un imperio precoz, grande y costoso, que agotó los ya escasos recursos de la Corona y condujo a un Estado español moderno relativamente débil. La subsiguiente construcción de una nación española culturalmente unificada quedó como una empresa inconclusa. En particular, el Estado y la nación españoles fueron demasiado débiles para integrar grandes porciones de las poblaciones catalana y vasca en estructuras unitarias y

centralizadas y en un patrón cultural único dominado por Castilla. Las diferencias territoriales se vieron reforzadas por la industrialización temprana de la periferia de Cataluña y del País Vasco. Sin embargo, el Estado español ha sido lo suficientemente fuerte para impedir que Cataluña y el País Vasco construyan naciones y estados alternativos (Prados de la Escosura, 1988; Carreras y Tafunell, 2004; Ucelay DaCal, 2014).

Visto desde el otro lado: las sociedades catalana y vasca han sido suficientemente diferenciadas para resistir una asimilación española unilateral, pero demasiado débiles para construir sus propias naciones unificadas. Este tipo de relaciones de fuerzas sin un ganador claro es la situación perfecta para un camino sin salida.

Dadas las duraderas diferencias entre las estructuras económicas, la lengua y los patrones culturales castellanos mayoritarios, y los catalanes, vascos y gallegos, España ha sido identificada como un Estado multinacional (Rokkan, 1971; Linz, 1973, 1975; Colomer, 2008a). Al mismo tiempo, Cataluña, así como el País Vasco y otras comunidades en cierta medida, son sociedades binacionales, ya que han sido en parte moldeadas por la asimilación castellana y en parte por una resistencia persistente y por nuevas iniciativas y desarrollos nacionalistas. El Estado español puede ser visto como un conjunto de naciones inacabadas que se han desarrollado en rivalidad mutua, más que en un marco institucional cooperativo. Es probable que estas mezclas perduren, ya que el reforzamiento de la soberanía de los Estados y la construcción de naciones más homogéneas se han convertido en proyectos inverosímiles dentro de la actual Unión Europea (UE) y en un mundo cada vez más interdependiente.

Cuando la Generalidad de Cataluña se restableció en 1977, se aprobó un nuevo Estatuto de Autonomía en 1979 y tuvo lugar la primera elección del Parlamento de Cataluña en 1980, España aún no era miembro de la UE. El principal objetivo de los Gobiernos catalanes formados desde entonces por la coalición nacionalista Convergencia y Unión (CiU), dirigida por Jordi Pujol, fue la construcción de una nación catalana más homogénea dentro del Estado español. Una prioridad principal fue una política lingüística que favoreció al catalán en la Administración pública y los medios de comunicación públicos y estableció la inmersión monolingüe en catalán en todas las escuelas públicas, concertadas y privadas.

Durante dos décadas, la política catalana desarrolló una competencia electoral centrípeta, ya que los nacionalistas buscaban construir «un palo del pajar» o «una sarta de los naipes dispersos» de la sociedad catalana. El Gobierno catalán percibió en gran parte la autonomía política de Cataluña y sus intercambios de apoyo parlamentario con los Gobiernos españoles como instrumentos para el objetivo principal de construcción de una nación cultural catalana. Otros propósitos, como la descentralización fiscal del Estado, la

reforma de las instituciones centrales a favor de fórmulas más inclusivas, la potenciación de la influencia del Gobierno catalán en las instituciones de la UE o incluso el fortalecimiento del marco institucional de Cataluña no estaban en la agenda.

Esta estrategia obtuvo un éxito limitado. La lengua catalana llegó a prácticamente toda la población de Cataluña, incluidos los inmigrantes de otras regiones de España y sus hijos nacidos en Cataluña. Pero el bilingüismo ha prevalecido en los usos reales. La mayoría de los ciudadanos de Cataluña se siguen considerando hasta cierto punto catalanes y españoles. Llegaron muchos nuevos inmigrantes de tierras más lejanas. Las referencias y las relaciones multiculturales proliferaron a través de los nuevos medios y las redes de comunicación transnacionales.

La novedad principal en la política catalana desde el cambio de siglo fue el paso de la construcción de la nación a la construcción del Estado, es decir, el reemplazo de la prioridad a la cultura por un enfoque en las instituciones. Esto es consistente con la interpretación histórica que las naciones, que pueden ser concebidas como comunidades culturales estandarizadas y relativamente homogéneas, son creadas por los Estados o las instituciones estatales existentes, más que con el mito de que las naciones previamente existentes crean Estados. Este nuevo enfoque se desarrolla, sin embargo, en la Europa moderna, donde «no hay en ningún lugar un ajuste completo entre el ‘Estado’ y la ‘nación’» (Rokkan, 1971; continuado por Eisenstadt y Rokkan, 1973; Rokkan y Urwin, 1983; Colomer, 2008a).

En la nueva orientación institucionalista, primero, el «Gobierno catalanista y de izquierdas», presidido inicialmente por Pasqual Maragall, del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), apuntó a reforzar el autogobierno catalán en una España federal. Dio prioridad a un nuevo Estatuto político de Cataluña y a la reorganización de las instituciones del Estado español. Esta estrategia se enfrentó con una fuerte resistencia a la reforma por parte de las instituciones centrales españolas.

La desilusión con España entre la población aumentó considerablemente durante un período en el que el país sufrió una enorme crisis económica y política. Los nuevos Gobiernos catalanes presididos por Artur Mas exploraron inicialmente una mayor descentralización fiscal del Estado. Pero pronto sentenciaron que España no podía ser reformada y apuntaron a la soberanía y la independencia de Cataluña.

El objetivo anunciado por los Gobiernos catalanes más recientes ha sido la construcción de «estructuras estatales» en ámbitos en los que no cuentan con poderes autónomos completos, en particular la fiscalidad, la justicia y las relaciones internacionales, y la celebración de un referéndum o plebiscito para declarar la independencia unilateralmente. Los Gobiernos catalán y español

mantiene relaciones de confrontación y hostilidad. Sin embargo, el elefante en la sala del que nadie quiere hablar (por usar una expresión americana) es que la *catexit*, es decir, la secesión de Cataluña de España, también implicaría salir de la Unión Europea. En la medida en que la soberanía real de los Estados miembros de la UE se ha desvanecido, la creación de nuevos Estados independientes dentro de la Unión está ampliamente descartada.

Cada una de las demandas catalanas antes mencionadas y las movilizaciones posteriores suscitaron grandes expectativas. Sin embargo, todas chocaron con la resistencia española y con los obstáculos estructurales derivados de la creciente interdependencia europea e internacional. Cada paso en el proceso de escalada fue seguido por una considerable frustración, que fue respondida con una radicalización cada vez mayor. En poco tiempo, la acción política para la independencia se trasladó en gran medida desde las instituciones regulares a organizaciones no gubernamentales, coaliciones mixtas de políticos y líderes sociales, movilizaciones de la calle, asambleas y referéndums. El anterior sistema de partidos centristas de Cataluña ha sido sustituido por una elevada volatilidad electoral, una configuración más fragmentada de las candidaturas electorales y los grupos políticos, y la polarización en las dimensiones nacionalista y socioeconómica. El conflicto, la radicalización y la inestabilidad predicen un futuro azaroso.

La primera parte del siguiente análisis sitúa estos cambios en el marco institucional del Estado español de las autonomías, el cual permite una variedad de ganadores minoritarios. La segunda parte analiza cómo, en este entorno institucional propicio, los partidos extremos han manipulado la agenda pública y han promovido posiciones de confrontación. La tercera parte revisa algunas consecuencias políticas e institucionales del proceso independentista y la disgregación del sistema de partidos anterior.

II. CAMPOS DE BATALLA DESARTICULADOS

Empezamos con una revisión del marco institucional y organizativo del proceso político reciente. Los múltiples niveles de gobierno, los múltiples partidos, las múltiples dimensiones políticas y los bajos niveles de institucionalización ofrecen muchas oportunidades para estrategias partidistas competitivas.

1. GOBIERNOS MULTINIVEL

Los ciudadanos de España viven bajo múltiples jurisdicciones políticas. Se supone que están administrados por Gobiernos en los niveles local, autonómico, estatal y europeo. Esta estructura institucional multinivel fue el

resultado de varios procesos políticos acumulados durante los años setenta y ochenta que no anticipaban un proyecto completo y consistente. La práctica política se caracteriza por un cumplimiento relativamente bajo de las normas, la ausencia de cooperación interinstitucional y la prevalencia de la competencia partidaria y la acción estratégica (Colomer, 1990, 1991, 1995, 2008a).

Concretamente, la descentralización territorial del Estado español no se derivó de un mandato explícito en la Constitución de 1978. El compromiso constitucional mezcló elementos contradictorios de diferentes proyectos políticos: el mantenimiento de las provincias, el restablecimiento de Gobiernos particulares para Cataluña, el País Vasco y Galicia, y la introducción de una fórmula general de descentralización para el resto de España. Constitucionalmente, España no se define como un Estado federal. Se crearon múltiples Gobiernos territoriales con diferentes poderes legales sin adoptar instituciones federales típicas, como una cámara superior de representación territorial u otros elementos de cooperación interinstitucional. La expresión habitual «Estado de autonomías» o la lista de comunidades autónomas ni siquiera aparecen en el texto constitucional, como tampoco aparece ninguna mención a la Unión Europea.

De hecho, el sistema político español ha estado dominado por la discreción de los principales líderes partidarios, más que por una interacción más automática bajo reglas formales. La descentralización del Estado, al igual que otros procesos institucionales, ha sido el resultado de las estrategias partidarias, la competencia y la negociación. El funcionamiento real del denominado «Estado de las autonomías» fue caracterizado como un «federalismo competitivo no-institucional» (Colomer, 1998). La mayoría de los Gobiernos autónomos querían acercarse al nivel de autonomía de los vascos y los catalanes. Pero los Gobiernos vasco y catalán trataron de mantener una diferencia con el resto de las comunidades. Este juego de rivalidad entre las comunidades autónomas se ha conocido generalmente como «el agravio comparativo». Era como una carrera de galgos en la que los perros persiguen a la liebre, la cual se escapa y provoca la aceleración de todos los jugadores. Al cabo de un tiempo, provocó una aceleración aventurera hacia la independencia.

En el régimen político español, la descentralización territorial ha sido un contrapeso de muchos elementos institucionales orientados a promover una concentración del poder y un Gobierno unificado en el centro del Estado. Los principales partidos catalanes, junto con otros nacionalistas del País Vasco, Galicia y las Islas Canarias, demostraron ser eficaces para obtener una creciente descentralización, sobre todo negociando transferencias de competencias mediante el apoyo parlamentario a los Gobiernos españoles (Field, 2015).

Pero una estrategia basada en intercambios en algunas coyunturas oportunas era vulnerable a cambios en el centro. Con el nuevo siglo, reaparecieron

los rechazos a nuevas demandas de mayor descentralización y los intentos de introducir nuevas restricciones legales e institucionales. Poco después, el sistema de partidos a nivel español entró en crisis, corroído en gran medida por el excesivo control partidista de las instituciones, así como por los abusos y la corrupción. Los anteriores intercambios de apoyo entre los partidos en el Gobierno en Cataluña y en España fueron sustituidos por un conflicto sostenido entre los dos Gobiernos.

2. REGLAS PARA GANADORES MINORITARIOS

Las rivalidades entre los Gobiernos territoriales y con el Gobierno central han sido combates entre minorías. Ningún partido ha obtenido nunca una mayoría absoluta de votos en una elección española o catalana. Las reglas institucionales básicas para la formación de Gobiernos a nivel estatal, autonómico y local favorecen ganadores minoritarios y gobernantes minoritarios, los cuales atraen un grado limitado de legitimación popular. Esto crea oportunidades para que los partidos extremos en las dimensiones nacionalista y socioeconómica desarrollen sus iniciativas sin necesidad de obtener un amplio consenso con otros partidos.

Todos los Gobiernos españoles desde 1977 han sido Gobiernos de un solo partido basados en el apoyo de solo una minoría del voto popular. El apoyo electoral medio del Gobierno ha sido del 40%. Durante más de cuarenta años, España ha sido el único país de Europa donde nunca ha habido un Gobierno con un apoyo electoral mayoritario o una coalición multipartidista, dos características que tienden a coincidir. Esto significa que siempre ha habido una clara mayoría de votantes que no habían votado por el partido gobernante. El apoyo electoral del partido gobernante español en Cataluña ha sido aún más bajo que en el conjunto de España, con una media de solo el 30%, lo que ha llevado a la alienación de grandes segmentos de la población de la política española (Colomer, 2008b, 2010).

Los Gobiernos de Cataluña han resistido cualquier intento de homogeneización o armonización de las normas institucionales de la Generalidad con los otros niveles de gobierno. Pero las instituciones catalanas no son más inclusivas o estabilizadoras que las del Parlamento y el Gobierno de España. Cataluña es la única comunidad autónoma cuyo Parlamento no ha sido capaz de aprobar su propia ley electoral. Las elecciones catalanas se celebran de acuerdo con una disposición transitoria en el Estatuto de 1979, que fue concebido solo para la primera elección (Comissió d'Experts, 2007).

Al igual que el presidente del Gobierno español, la investidura parlamentaria del presidente de la Generalidad requiere el apoyo de solo una pluralidad de miembros del Parlamento, sin necesidad de que se forme una mayoría. Como

resultado, los Gobiernos de la Generalidad de Cataluña desde 1980 se han basado en un apoyo electoral minoritario, con una media del 42% de los votos.

Las elecciones municipales son bastante proporcionales, ya que se basan en un solo distrito electoral. Pero la elección ulterior del alcalde también favorece ganadores minoritarios. Si ningún candidato obtiene el apoyo de una mayoría de concejales, el candidato del partido más votado es nombrado alcalde aunque el partido haya recibido menos de la mayoría del voto popular. Ha habido coaliciones multipartidistas en equipos de alcaldes, especialmente en las grandes ciudades. En Barcelona, en particular, las coaliciones multipartidarias gobernaron la ciudad tras ocho de diez elecciones. Pero solo cuatro de estas coaliciones reunieron el apoyo de una mayoría del voto popular. Los dos alcaldes más recientes de Barcelona, elegidos en 2011 y 2015, han contado con un apoyo minoritario, tanto de votos populares como de escaños de concejales.

El funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea contrasta ampliamente con el modelo español de Gobiernos apoyados por minorías en los niveles estatal, autonómico y local, ya que la UE funciona y gobierna por amplio consenso en favor de políticas estables. El Parlamento Europeo y la Comisión elegida por aquel están dirigidos por una súper gran coalición multipartidista que suele reunir alrededor de dos tercios del voto popular y de los escaños parlamentarios. El Parlamento favorece la agregación en grupos más grandes, en contraste con la fragmentación de los representantes españoles y catalanes. Todos menos uno de los miembros del Parlamento Europeo elegidos por siete partidos catalanes en 2014 están integrados en solo tres grupos políticos europeos grandes y centrados (Colomer, 2007, 2016).

3. MULTIPARTIDISMO BIDIMENSIONAL

En el Congreso español, el número absoluto de partidos tiende a ser alto porque incluye unos pocos partidos españoles y muchos partidos nacionalistas regionales, pero los partidos de ámbito español dominan ampliamente. El grado de pluralismo es mayor en Cataluña, en gran medida como consecuencia de su estructura binacional más equilibrada. Los partidos de ámbito español coexisten con partidos catalanes federados o establemente unidos con partidos españoles y con partidos de ámbito solo catalán.

El espacio político-ideológico de Cataluña en el que se mueven los partidos políticos ha sido entendido como un espacio bidimensional desde mediados de los años ochenta (Colomer, 1985; Colomer y Padró, 1992). Antes de eso, tanto los actores políticos como los observadores habían estado tratando de colapsar el juego político en una sola dimensión, ya fuera de izquierda-derecha cuando el juego político era visto desde el lado izquierdo o nacionalista cuando se vislumbraba desde el lado catalán. Desde principios de

los años ochenta, el PSOE liderado por Felipe González había ganado varias elecciones españolas consecutivas, y la CiU liderada por Jordi Pujol había ganado varias elecciones catalanas consecutivas, lo cual configuraba un eje izquierda española *vs.* derecha catalana.

Pero la estructura revisada anteriormente con múltiples niveles de gobierno y las diferentes estrategias que los partidos adoptaron para jugar en ese marco fueron modeladas mejor como multidimensionales con la ayuda de la teoría espacial del voto (Downs, 1957; Enelow y Hinich, 1984). La multidimensionalidad del espacio político fue confirmada por otras victorias de la derecha en España y de la izquierda en Cataluña, a las cuales siguieron varias alternancias. Como veremos, más recientemente las posiciones relativas de los partidos políticos casi se han invertido: se polarizan cada vez más en un solo eje en el que, en contraste con las apariencias de los años ochenta y noventa, los dos polos son izquierda catalana *vs.* derecha española.

En ambas dimensiones políticas, la mayoría de los votantes se ubican en posiciones no extremas. En la primera dimensión, más de dos tercios de los votantes catalanes son moderados (alrededor de un 32% en el centro, un 30% en el centro-izquierda y un 8% en el centro-derecha), mientras que cerca de una quinta parte se sitúa en posiciones de izquierda y solo un 3% en posiciones de derecha.

Análogamente, en la segunda dimensión, cerca de dos tercios de los votantes se identifican como binacionales (cerca de un 40% tan catalanes como españoles, un 20% más catalanes que españoles y un 6% más españoles que catalanes), mientras que cerca de un cuarto se siente solo catalán y un 5% solo español.

Los valores medios se sitúan en un centro-izquierda moderado: 3,9 en una escala de extrema izquierda en 0 y extrema derecha en 10, con 5 en el centro, y un catalán moderado: 6,3 en una escala de «máximo español» en 0 y 'máximo catalán' en 10, también con 5 en el centro (Encuestas del Centro de Estudios de Opinión, CEO 35, 36, 2015, y del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS 3108, 3113, 2015).

En cuanto a los partidos políticos, sus ubicaciones en el espacio político han sido relativamente estables durante varias décadas. En las encuestas citadas, los partidos son situados en la primera dimensión, de izquierda a derecha, de la siguiente manera:

- Candidatura de Unidad Popular (CUP).
- Iniciativa por Cataluña Verdes - Podemos (ICV - Pod).
- Izquierda Republicana de Cataluña (ERC).
- Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC).
- Ciudadanos (C's).

- Convergencia Democrática de Cataluña (CDC).
- Partido Popular (PP).

En la segunda dimensión, de catalán a español, la ordenación es:

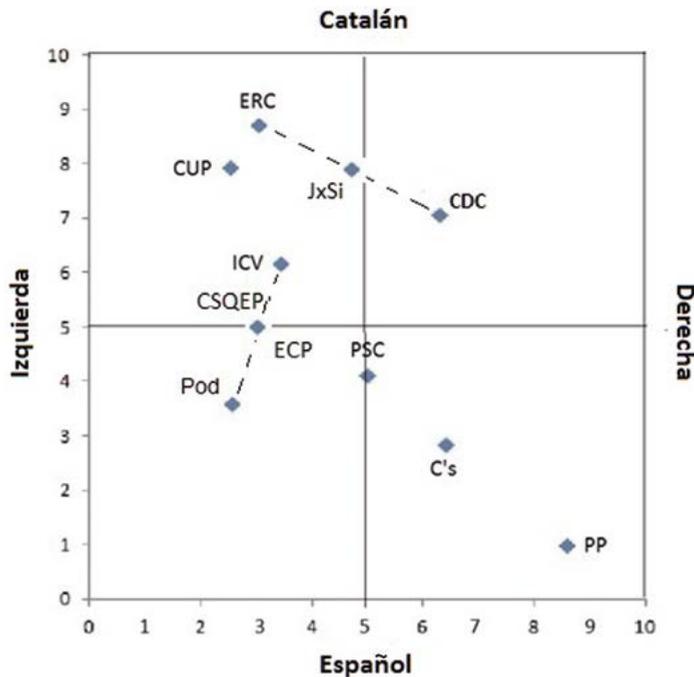
- Candidatura de Unidad Popular (CUP).
- Izquierda Republicana de Cataluña (ERC).
- Convergencia Democrática de Cataluña (CDC).
- Iniciativa por Cataluña Verdes-Podemos (ICV-Pod).
- Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC).
- Ciudadanos (C's).
- Partido Popular (PP).

Las diferencias entre las dos ordenaciones son la base para construir un espacio bidimensional, ya que los partidos no podrían ubicarse de forma consistente en una sola dimensión. El gráfico 1 ofrece una representación de la localización media de los partidos por los ciudadanos encuestados en 2015.

En la dimensión izquierda-derecha, los partidos que formaron los Gobiernos españoles, el PSOE y el PP, se acercaron mutuamente en torno a una economía promercado y políticas sociales redistributivas. Asimismo, CiU y ERC se declararon liberales o socialdemócratas en diferentes momentos y trataron de moverse más o menos cerca de posiciones de centro-izquierda dependiendo de las circunstancias de la competencia electoral y los posibles intercambios parlamentarios. La integración en la Unión Europea también reforzó la estabilidad de las políticas socioeconómicas.

Hubo más ambigüedad en la dimensión nacionalista. El autogobierno de Cataluña se constitucionalizó con una fórmula moderada de autonomía especial, distinta del régimen común de la mayoría de las comunidades autónomas. Pero la etiqueta «catalanismo», que fue aceptada como referencia por prácticamente todos los partidos como un campo común, se suponía compatible con el apoyo a la autonomía, el federalismo, la soberanía o la independencia. La multidimensionalidad del espacio político y la confusión del paquete ideológico utilizado para cubrir amplios segmentos de tal espacio crearon muchas oportunidades para las maniobras de los partidos políticos, como se analiza a continuación.

Gráfico 1. *Ubicaciones de los partidos políticos en un espacio bidimensional izquierda-derecha y español-catalán*



Nota: El eje horizontal representa temas de política socioeconómica de izquierda a derecha; el eje vertical representa temas nacionalistas español-catalán.

- *CUP*: Candidatura de Unidad Popular.
- *JxS*: Juntos por el Sí: coalición electoral de CDC-Convergencia Democrática de Cataluña (anteriormente en la federación CiU), ERC-Izquierda Republicana de Cataluña, y otros grupos.
- *CSQEP*: Cataluña Sí Se Puede, y *ECP*: En Común Podemos: coaliciones electorales de ICV-Iniciativa por Cataluña Verdes, Pod-Podemos, y otros grupos.
- *PSC*: Partido de los Socialistas de Cataluña.
- *C's*: Ciudadanos.
- *PP*: Partido Popular.

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas realizadas por el CEO, Centre d'Estudis d'Opinió, Barómetro de Opinión Política, 35, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2015.

III. MANIPULACIÓN DE LA AGENDA

El marco institucional y político que acabamos de analizar ofrece muchas oportunidades a los partidos políticos para desarrollar estrategias competitivas.

Los partidos minoritarios y relativamente extremos en las dimensiones nacionalista o socioeconómica pueden manipular la agenda pública seleccionando temas específicos en diferentes tipos de elecciones. La competencia por el centro político es sustituida por una creciente polarización.

1. POLÍTICOS EXTREMOS

Como hemos comentado anteriormente, el proceso no planificado de descentralización del Estado español en los comienzos del período democrático de los años ochenta y noventa fue impulsado sobre todo por la competencia entre partidos. Los movimientos más recientes para la secesión de Cataluña también derivan en gran medida de estrategias partidistas competitivas, ahora en el contexto de una gran parálisis y pérdida de eficacia del sistema institucional y político español. Algunos políticos catalanes sostienen que ha habido un movimiento «espontáneo» de la gente a la que los líderes responden, o que los partidos políticos van detrás de la sociedad civil. Sin embargo, los datos aquí presentados no apoyan estos puntos de vista.

Hay evidencia sólida de que la mayoría de los dirigentes, los parlamentarios y los militantes de los partidos de Cataluña han mantenido posiciones más extremas que sus electores durante mucho tiempo. Según estudios de muchas democracias, cuando existe una competencia de partidos centristas por una posible posición ganadora moderada, los líderes partidarios, tanto de la izquierda como de la derecha, tienden a ocupar posiciones más centristas que los militantes de partido y en cierta medida también que la media de sus votantes. Esto se conoce como la ley de «disparidad lineal» de los diferentes grupos de miembros del partido (formulada inicialmente por May, 1973).

Una serie de encuestas entre los miembros del Parlamento y los participantes en los congresos de los principales partidos catalanes muestran que la ley de la disparidad lineal no se cumple mucho en este país, especialmente en la dimensión nacionalista. Los líderes y activistas de la Unión Democrática de Cataluña (UDC), CDC, ERC e ICV se autoubican en posiciones mucho más extremas que sus votantes. El PSC es una excepción, que, en este caso, corrobora la regla. Los datos disponibles muestran, en particular, que ningún miembro del Parlamento de CDC declaró sentirse «tan catalán como español», aunque esta era la identificación del 40 % de los votantes del partido. Los líderes y militantes de CDC eran aún más radicales que los votantes de ERC. También se puede percibir un efecto polarizador hacia el otro lado del espectro. El votante promedio considera que el PP y los C's son mucho más nacionalistas españoles que la autoubicación de los votantes de estos partidos (Miley, 2005, 2006; Baras *et al.*, 2010; Martínez-Herrera y Miley, 2010; Barrio y Rodríguez Teruel, 2014a, 2014b; Bermúdez y Cordero, 2015; CEO 35, 2015).

El extremismo relativo de los líderes y militantes de partido ha llevado a una competencia electoral centrífuga, en general, y a un alto apoyo popular a la *catexit*, en particular. Según las encuestas, la proporción de ciudadanos de Cataluña en favor de la independencia era aproximadamente de un 15 % en 2003, más o menos como lo había sido durante décadas, mientras que una abrumadora mayoría apoyaba alguna fórmula de autonomía. Por el contrario, los votantes a favor de la independencia en las consultas municipales en 2009-2010 o en la consulta organizada por la Generalidad de Cataluña en 2014 fueron aproximadamente el doble, alrededor del 30 %, y en algunas encuestas las preferencias por la independencia se han triplicado hasta un 45 %.

No ha habido un cambio similar en favor de la identificación solo-catalana, que se ha mantenido en torno a un 20-25 %. La gran mayoría de los ciudadanos siguen manteniendo sentimientos binacionales, como se ha documentado anteriormente. Los cambios de preferencias políticas por la independencia precedieron y fueron mucho mayores que los cambios a favor de una única identificación nacional catalana. Como la causa debe preceder al efecto, los cambios en los sentimientos nacionalistas no pueden haber sido el principal factor explicativo de la movilización política.

En general, las preferencias políticas pueden cambiar mucho más rápido que las identidades culturales. Votar por un partido o participar en una acción colectiva son decisiones relativamente baratas que las personas pueden modificar a corto plazo. Si estas acciones son reiteradas y ejecutadas enérgicamente, pueden alimentar el entusiasmo, un sentimiento cuyas verdaderas fuentes son «la esperanza, el orgullo, la presunción, una imaginación calenturienta, junto con la ignorancia», según David Hume. Pero, como también señaló el pensador escocés, «su furia es como la del trueno y la tormenta, que se agotan en poco tiempo» (Hume, 1742). Esto implica que las nuevas preferencias políticas de rápida formación también pueden revertir muy rápidamente si las perspectivas políticas que las alimentan no se materializan.

En cambio, las «identidades» se construyen a largo plazo. Pueden ser reformadas y reinterpretadas socialmente, pero tienden a ser mucho más estables. Las élites políticas pueden proporcionar argumentos concretos para hacer que algunas identidades nacionales sean más deseables que otras. Pero la realización de ese cambio cultural también requiere duraderos e intensos masajes mentales y sentimentales mediante la escuela y los medios de comunicación (Laitin, 1989; Guinjoan y Rodón, 2014; Tormos *et al.*, 2015; Muñoz y Tormos, 2015).

Sobre esta base, algunos líderes de ERC, en particular, insistieron en la idea de que «uno puede ser independentista sin ser nacionalista». Incluso para las personas que se declaran binacionales o indiferentes a las cuestiones nacionalistas, las supuestas ventajas económicas y políticas de la independencia podrían hacerla atractiva como una opción política. Abrazar el objetivo de un Estado

catalán puede preceder al vínculo exclusivo con una nación catalana. Ese tipo de situación puede crear cierta disonancia cognitiva, que eventualmente puede mover a algunas personas que han elegido la independencia a revisar también sus sentimientos nacionales. Pero los consiguientes cambios masivos de identidad pueden necesitar una o dos generaciones para ponerse al día.

La interpretación que las estrategias autointeresadas de los partidos han prevalecido también es apoyada por la observación de que la principal agenda pública no corresponde a las principales preocupaciones de los ciudadanos. En todas las encuestas del CEO de 2010 a 2015, a la pregunta «¿Cuál crees que es el problema más importante de Cataluña?», el grupo más grande ha respondido siempre «el paro y la precariedad laboral» (con una media del 46%). «Las relaciones Cataluña-España» siempre se sitúan en cuarto lugar (con una media del 19%), después de la «insatisfacción con la política y los políticos» y «el funcionamiento de la economía».

Otras encuestas confirman que el repentino aumento de apoyo a la independencia fue impulsado por las élites, estuvo motivado políticamente y es endógeno al proceso político de confrontación con el Gobierno de España, más que determinado por cambios previos en las actitudes nacionalistas. En una encuesta más reciente del CEO, se introdujo la siguiente pregunta: «¿Cuál es el motivo principal por el que usted se ha hecho independentista en los últimos años?», la respuesta más popular fue, de lejos, «Por la actitud / comentarios del Gobierno central hacia Cataluña», con un 42%. Le siguieron «tema económico / impuestos mal repartidos», con un 13%, y más de una docena de respuestas variadas con apoyos en porcentajes de un solo dígito. «Idioma y cultura catalana» fue la respuesta de solo el 2,5%. De ello se desprende que un cambio en «la actitud y los comentarios» del Gobierno central hacia Cataluña podría haber alterado las preferencias políticas de muchos catalanes con respecto a sus relaciones con España. Pero esta inferencia hipotética no se ha podido contrastar con hechos.

2. CAMBIAR DE TEMA

En la política electoral, como en otras muchas relaciones humanas, aquello de lo que se habla puede ser más importante que lo que se dice. En un sistema multipartidista, cada partido puede seleccionar, hablar y dar relieve a aquellas cuestiones en las que el partido puede esperar una ventaja electoral, es decir, un amplio apoyo de los votantes. Al mismo tiempo, cada partido puede tratar de evitar hablar de aquellos temas en los que su historial o su credibilidad lo ponen en desventaja, incluso si los problemas omitidos pueden ser importantes para muchos ciudadanos. En muchas ocasiones, el movimiento estratégico básico es cambiar el tema de conversación.

Como consecuencia de estas estrategias, los partidos políticos en una campaña pueden no hablar de los mismos temas, puede que no haya una conversación real y los debates públicos pueden convertirse en una colección de monólogos predecibles. Algunos partidos pueden forzar a otros a aceptar su agenda y a jugar en campos que habrían preferido evitar. Lo vemos en casi todas las campañas electorales de las democracias maduras. Este enfoque puede explicar una gran parte de la reciente historia política de Cataluña.

Para tener éxito en la manipulación de la agenda pública, un partido necesita tomar dos decisiones: a qué tema dar relieve y qué propuesta política promover en el tema. Las dos decisiones están relacionadas. Si existe un amplio consenso político en algunos temas —como ocurría en Cataluña a finales del siglo xx en las políticas económicas moderadas social-liberales, la autonomía territorial y la escuela monolingüe en lengua catalana—, estos temas tienden a tomar poco relieve en el debate público y en las especulaciones de los votantes. Los partidos no discuten mucho esos temas porque básicamente están de acuerdo en las políticas apropiadas a mantener y darles importancia no produciría ninguna ventaja partidista.

En cambio, cuando hay una distancia importante en las posiciones políticas en un tema, los partidos que pueden esperar ventaja con su propuesta política pueden preferir que se hable del tema y darle mucho relieve. De ello se desprende que una estrategia autointeresada de partido puede consistir en crear una distancia política en algún tema para darle relieve y esperar la ventaja subsiguiente en el favor de los votantes. Los partidos minoritarios y extremos en los principales temas políticos pueden ciertamente intentar sacar provecho de este tipo de estrategia. Una propuesta política extrema de un partido —como la recentralización del Estado español, la educación bilingüe o la independencia de Cataluña— puede provocar respuestas de confrontación de otros partidos y, como consecuencia, una polarización colectiva sobre el tema. Si la provocación es suficientemente fuerte, puede ser difícil para algunos partidos no caer en ella, evitar dedicar mucho tiempo y recursos a hablar del tema, y mantener la atención a temas más consensuales en los que podrían haber obtenido mayor reconocimiento (Stokes, 1963; Rabushka y Kenneth, 1972; Riker, 1993; Colomer y Puglisi, 2005; Colomer y Llavador, 2012; Balcells y Orriols, 2012).

De acuerdo con la ubicación de los partidos en el espacio político-ideológico bidimensional de Cataluña arriba presentado, algunos partidos extremos estaban potencialmente interesados en promover este tipo de estrategia. Estos eran: el PP, que es extremo en las dos dimensiones, ya que es a la vez el partido más derechista y el más nacionalista español; ICV, que era el partido más izquierdista; ERC, que es el partido más nacionalista catalán; así como la CUP, que, como anticapitalista y anti-Unión Europea, se ha convertido en el partido más izquierdista y está muy cerca de la posición más nacionalista catalana.

En particular, los partidos situados en el «rincón» catalán-izquierda —por sus posiciones en el gráfico 1— pueden considerarse partidos de doble bisagra o pivotes. Pueden desafiar y derrotar a los partidos de Gobierno situados en posiciones moderadas o ambiguas en cada uno de los dos ejes del espectro mediante la introducción de propuestas extremas que les obliguen a reaccionar. Así, la ERC fue capaz de jugar tanto con la CiU en la dimensión nacionalista como con el PSC y la ICV en la dimensión izquierda-derecha. Más recientemente, la CUP, que se presentó por primera vez en unas elecciones catalanas en 2012, intentó el mismo juego con la coalición independentista Juntos por el Si (JxS) y con las coaliciones izquierdistas. Los principales actores del anterior consenso centrípeto, CiU y el PSC, fueron las principales víctimas de la nueva competencia centrífuga.

3. LA SUBASTA

El proceso de radicalización partidaria y la subsiguiente polarización del sistema de partidos ha sido más o menos así. Cuando el sistema electoral asignó al PP una mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados a partir de una minoría de votos en 2000, el jefe del Gobierno, José María Aznar, dejó atrás sus anteriores acuerdos con el Gobierno de Cataluña de CiU, liderado por Jordi Pujol, y anunció una «segunda transición». Esta vía de acción tenía por objeto corregir las «desviaciones» infringidas por un largo período de Gobiernos del PSOE a lo que Aznar creía que había sido el espíritu inicial de la transición en los años setenta. Apuntaba, en particular, a detener el proceso de descentralización territorial y a revertirlo, así como a reforzar la identidad nacional española y el idioma español, los objetivos más preciados de Aznar.

Entonces ERC, dirigida por Josep-Lluís Carod-Rovira, se ofreció a CiU para formar una coalición en el Gobierno catalán, con la intención de polarizar la dimensión nacionalista contra el PP. Pero como Pujol rechazó la propuesta porque esperaba seguir negociando con el Gobierno español, los republicanos de izquierda se volvieron hacia los socialistas. Poco después se formó un Gobierno de coalición tripartito del PSC, ERC e ICV, presidido por Pasqual Maragall. El nuevo Gobierno adoptó la reveladora denominación de «catalanista y de izquierdas», la cual implicaba que era tan catalanista como los Gobiernos anteriores de CiU, pero de izquierdas, en contraste con la previa experiencia de derechas.

Desde el momento inicial, al firmar el llamado «Pacto del Tinell», el nuevo Gobierno catalán declaró al PP, y por tanto al Gobierno español del momento, su adversario irreconciliable. Los partidos firmantes excluyeron expresamente cualquier acuerdo gubernamental o parlamentario con el PP

como los que CiU había alcanzado anteriormente, ya fuera en la Generalidad o en el Parlamento español. El primer objetivo del nuevo Gobierno fue la elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que unos años más tarde fue aprobado por el Parlamento catalán y renegociado con el Gobierno español. Tras su modificación por el Congreso de los Diputados, fue ratificado por referéndum en Cataluña. Pero la ERC, que había sido la principal promotora del Estatuto, votó en contra, mientras abría una nueva agenda de reivindicaciones: el reconocimiento de Cataluña como nación, la descentralización fiscal y el control de grandes infraestructuras por la Generalidad.

El PP contraatacó de un modo contundente. Para empezar, desarrolló una campaña de recogida de millones de firmas en toda España para pedir un referéndum contra el Estatuto catalán y en defensa de una «única nación española». Posteriormente, recurrió contra el Estatuto en el Tribunal Constitucional, en el que bloqueó el nombramiento de nuevos magistrados para mantener una mayoría conservadora y asegurar la posterior emisión de una condena adversa.

En el lado catalán, la re-contra-reacción por la independencia fue desarrollada mediante la estrategia de hacer de cada desacuerdo político un asunto institucional y anular todas las otras alternativas institucionales a la recentralización del Estado. En concreto, los líderes radicales de ERC, seguidos ahora por los de la CDC, presentaron problemas como las deficientes infraestructuras de transporte, una serie de informes sobre los saldos fiscales entre Cataluña y España o la propuesta de una escuela multilingüe como si no tuvieran otra salida más que la secesión y la creación de un Estado catalán. Desecharon una mayor autonomía o un Estado federal español como si fueran más difíciles de alcanzar que la independencia. Los posibles desencuentros con la Unión Europea fueron ardientemente negados, aunque la Comisión Europea y otros altos funcionarios europeos manifestaron que la *catexit* de España significaría la *catexit* de la Unión y que un Estado catalán independiente debería presentar una nueva candidatura a miembro de la UE.

Desde que CiU, liderada ahora por Artur Mas, y el PP, liderado ahora por Mariano Rajoy, volvieron al Gobierno catalán y al Gobierno español, respectivamente en 2010 y 2011, se entretuvieron pujando en una subasta en la dimensión nacionalista. Más adelante, también CDC y ERC rivalizaron en mostrar una determinación más firme y unos calendarios más cortos para el viaje a Ítaca, en palabras de Artur Mas. El presidente Mas subió la puja afirmando en varias ocasiones que cuando Cataluña fuera independiente tendría las tasas de desempleo de Dinamarca o Austria, las infraestructuras de Holanda y el modelo educativo de Finlandia (por ejemplo, prensa 22/6/2015). Los dos partidos estaban siempre dispuestos a ofrecer más por menos. Cuando, en la elección catalana, la dimensión política nacional alcanzó mayor relieve, la derechista CDC y la izquierdista ERC, junto con una

variedad de organizaciones y movimientos, se unieron temporalmente en una lista electoral por la independencia.

En la extrema izquierda, ICV y la CUP también han tenido oportunidades para lanzar propuestas radicales innovadoras. Florecieron especialmente desde el estallido de la inesperada gran crisis financiera, económica y social en 2008, que hizo a algunos votantes más propensos a cambiar a nuevas promesas y expectativas. Las protestas juveniles contra la política económica de austeridad, el desempleo masivo, la falta de perspectivas profesionales y la degeneración política proliferaron en la línea del movimiento 15-M en Madrid y otras movilizaciones similares, especialmente desde 2011 (Anduiza *et al.*, 2013). Una versión de los «indignados» organizó la ocupación de la plaza principal de Barcelona durante varias semanas, manifestaciones callejeras y un asalto al Parlamento de Cataluña.

Como se ha mencionado, muchos ciudadanos consideran que los problemas más importantes de Cataluña son el paro y el funcionamiento de la economía. Sin embargo, una radicalización política de izquierda tardó algo más en desarrollarse que la radicalización nacionalista porque en el período anterior, mientras que se había mantenido una notable ambigüedad en la dimensión nacionalista, los principales partidos se habían acercado a posiciones centristas moderadas en la dimensión socioeconómica. El importante papel de la Unión Europea en el diseño de las condiciones y las políticas para recuperarse de la crisis también hizo más costosa una alternativa de izquierda radical.

ICV tuvo dificultades adicionales para convertirse en la principal expresión política del nuevo movimiento porque estaba marcada por su pasado comunista, sus divisiones internas y su débil coordinación con Izquierda Unida de ámbito español. Los nuevos partidos, Podemos y la CUP, han intentado rebajar las alineaciones tradicionales en el eje izquierda-derecha y mantener la tesis populista que la principal línea divisoria está entre «ellos y nosotros», entre los de arriba y los de abajo. Cultivan una mentalidad que afirma las virtudes del pueblo más que una ideología, un conjunto de políticas públicas o una representación izquierda-derecha. La ICV catalana y los Podemos españoles, junto con líderes de movimientos sociales, se fusionaron en listas electorales para las elecciones municipales, catalanas y españolas, en 2015 y 2016. Mientras los independentistas alcanzaron su punto más alto en las elecciones catalanas, el radicalismo social ascendió especialmente en las elecciones municipales y españolas.

IV. CONSECUENCIAS POLÍTICAS

Como consecuencia del proceso de radicalización política y confrontación entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de España, se ha producido

una disgregación del anterior sistema de partidos centripetos y una nueva configuración con alta polarización, especialmente en torno a la puja por la independencia en el eje nacionalista.

1. VOTO MÚLTIPLE

Como consecuencia de la manipulación partidista de las diversas dimensiones de la agenda pública, un número considerable de ciudadanos se abstiene o vota por diferentes partidos en diferentes tipos de elecciones. La llamada «abstención diferencial» había sido la opción de algunos votantes ubicados principalmente en el lado izquierdo y español del espacio político. Tendían a votar en las elecciones españolas, en su mayoría por el PSOE y en menor medida por el PP, pero se abstendían en muchas elecciones catalanas. Algunos estudios identificaron la mayoría de estos votantes como jóvenes inmigrados del sur de España, monolingües en castellano, en paro y con niveles relativamente bajos de educación. El número medio de abstencionistas diferenciales en Cataluña durante más de veinte años fue de alrededor del 13% del censo electoral, el valor más alto de todas las comunidades autónomas y cerca de tres veces superior al promedio.

El llamado «voto dual» fue identificado inicialmente para tres grupos de electores que eligieron a CiU o, en menor medida, a ERC en las elecciones catalanas, y el PSOE o, en menor medida, el PP en las elecciones españolas. Se ubicaron en las tres posiciones siguientes en el espacio bidimensional: centro y binacional, centro y solo catalán, e izquierda y binacional. Más recientemente, el tamaño del tercer grupo ha disminuido, ya que el electorado se ha desplazado hacia el centro en el primer eje político, de modo que el voto dual es principalmente una elección de votantes centristas con fidelidades ligeramente diferentes en el eje nacional. Ellos han contribuido de manera crucial a producir diferentes ganadores en varias elecciones. (El análisis conjunto del voto dual y la abstención diferencial fue iniciado por Colomer *et al.*, 1992; Riba, 1995, y ha sido revisado y actualizado por Riba, 2000, 2008; Lago, 2000; Medina, 2015. El voto dual fue analizado por separado por Montero y Font, 1991; Pérez-Nievas y Fraile, 2000; Pérez-Nievas y Bonet, 2006. La abstención diferencial ha sido estudiada por Font *et al.*, 1998; Vallès, 2009; Vallès y Liñeira, 2014).

El comportamiento electoral diferenciado de algunos votantes en diferentes tipos de elecciones se debe en parte a la división de poderes entre los múltiples niveles de gobierno. La relevancia de las cuestiones socioeconómicas o territorial-culturales varía en las elecciones españolas o catalanas, respectivamente. Los votantes pueden entonces ponderar cada dimensión político-ideológica y encontrarse más cerca de diferentes partidos dependiendo de qué eje espacial se vuelve más importante en sus preocupaciones (Colomer y Padró, 1992).

Pero los votantes también pueden ser inducidos a emitir «votos de compensación» estratégicos. Por un lado, algunos votantes con preferencia catalana pueden votar por un partido español moderado en las elecciones españolas para evitar un ganador nacionalista español más radical. Del mismo modo, si el probable ganador o el partido gobernante en el Gobierno de España tiene posiciones radicales españolistas, algunos electores catalanes moderados pueden elegir un partido nacionalista catalán radical en las elecciones catalanas para reducir el sesgo a favor del nacionalismo español en las relaciones interinstitucionales (Balcells, 2007).

Esto implica que algunos votantes catalanes del PSOE en las elecciones españolas son menos izquierdistas de lo que parece, ya que pueden estar motivados en parte por la intención de tener un partido moderado en la dimensión nacionalista en el Gobierno español. También algunos electores de los partidos independentistas en las elecciones catalanas pueden ser nacionalistas menos radicales de lo que parece, ya que pueden estar alentados a contrarrestar el dominio de los nacionalistas españoles radicales en el Gobierno de España (Pérez-Nievas y Fraile, 2000). Muchos de estos votantes pueden tener, por tanto, preferencias sinceras moderadas. Pero el relieve de la dimensión nacionalista puede inducirlos a votar estratégicamente en diferentes tipos de elecciones.

Durante muchos años hubo más abstenciones diferenciales que votos duales. Pero ocurrió lo contrario durante el ciclo 2011-2015. Por un lado, la participación aumentó en todo tipo de elecciones. Por otra parte, el voto dual se ha ampliado a un voto múltiple. En ocho de las diez ciudades más pobladas de Cataluña, cuatro partidos diferentes han recibido el mayor número de votos en las cuatro elecciones a nivel municipal, autonómico, estatal y europeo en 2014-2015; en las otras dos ciudades, lo fueron tres partidos; en total, seis partidos diferentes fueron los más votados en alguna elección en alguna de las diez ciudades más pobladas.

2. DISGREGACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En los poco institucionalizados sistemas políticos catalán y español, los partidos políticos lo han sido todo. Y cuando el sistema de representación ha entrado en crisis, los partidos han pagado todo el coste. En Cataluña, desde 2010 ha habido más polarización y más fragmentación del sistema de partidos, más participación electoral, una proliferación de referendos y consultas locales, y un auge de movilizaciones callejeras y otras formas no institucionales de acción política, todo ello paralelamente al hundimiento de la reputación de las instituciones políticas formales.

El mayor aumento de la movilización política tuvo lugar fuera de los procesos electorales e institucionales. Dos organizaciones no gubernamentales

asumieron un papel prominente. El *Òmnium Cultural* fue creado en los años sesenta para promover la lengua y la cultura catalanas, pero recientemente se transformó en un movimiento que reclama la autodeterminación de Cataluña. La Asamblea Nacional Catalana (ANC) fue creada para promover la creación de un nuevo Estado catalán; sus dos presidentes hasta ahora habían sido miembros anteriores de ERC. Ambas organizaciones reunieron a varios cientos de miles de personas en una serie de marchas callejeras, cadenas y manifestaciones. Estas incluyen una contra la sentencia del Tribunal Constitucional, bajo el lema «Somos una nación, nosotros decidimos», en 2010, y una serie en el Día Nacional de Cataluña con los lemas «Cataluña, un nuevo estado de Europa» en 2012, la cadena humana «Vía catalana a la independencia» en 2013, «V» como voto de independencia en 2014, «Vía libre a la República Catalana» en 2015 y «A punto» en 2016.

Asimismo, la movilización en temas económicos y sociales también aumentó espectacularmente. La participación en manifestaciones y concentraciones tradicionalmente organizadas por sindicatos de trabajadores y partidos políticos se mantuvo estable durante muchos años —alrededor del 13 % de la población total cada año—. Desde 2011 ha habido más conflictos, y estos han tenido una duración mayor. Las acciones organizadas por las nuevas plataformas, como el 15-M, Afectados por la Hipoteca y otros, han movilizado un total de personas equivalentes al 50 % de la población total por año (sin descontar las personas que participan en múltiples acciones). En total, las personas que declararon haber participado en manifestaciones legales durante un año ascendieron a un 32 % (Parés, 2013; CEO, 36, 2015).

Las movilizaciones masivas acompañaron a varias consultas y referendos alegales sobre la independencia. Por iniciativa de la CUP, la ciudad de Arenys de Munt organizó la primera en 2009, a la que siguieron más de 500 municipios durante el año y medio siguiente. La participación total fue de alrededor del 30 % del censo electoral de Cataluña.

De alguna manera inspirado en el referéndum sobre la independencia en Escocia, el Gobierno catalán organizó un «proceso participativo» (que más tarde sería declarado inconstitucional) con el apoyo de CiU, ERC, ICV y la CUP en 2014. Se presentó una pregunta doble sobre un Estado catalán y su calidad de independiente. Votó alrededor del 37 % del censo electoral, de los cuales alrededor del 80 % por un doble «sí» a un Estado independiente.

La CDC y la ERC, junto con la ANC, *Òmnium* y la Asociación de Municipios por la Independencia (AMI), firmaron una hoja de ruta en 2015. Comenzó con otras elecciones anticipadas al Parlamento de Cataluña, la tercera en menos de cinco años, que fueron presentadas como un «plebiscito» por la independencia. Las dos candidaturas que dieron apoyo explícito a la independencia, JxS y CUP, obtuvieron en total un 48 % de los votos, lo que

equivalía, una vez más, a cerca del 37 % del censo electoral e implicaba una derrota de la apuesta plebiscitaria. En 2017, el Gobierno catalán presidido por Carles Puigdemont convocó un referéndum ilegal por la independencia que atrajo, según los organizadores, a un 37 % del electorado, una vez más (90 % votos «sí» con 42 % de participación). La consiguiente declaración de una República catalana fue seguida por la disolución del Gobierno catalán por el Gobierno español y unas nuevas elecciones en las que, por cuarta vez, los partidos por la independencia recibieron el apoyo del 37 % del electorado (48 % de los votos con 80 % de participación).

En las democracias bien institucionalizadas, el sistema de partidos oscila entre polarización y fragmentación. O bien dos grandes partidos polarizados se alternan en el Gobierno, o un gran número de partidos a lo largo del espectro ideológico permite la formación de coaliciones moderadas alrededor del centro, el centro-derecha o el centro-izquierda. En Cataluña, en cambio, el reciente proceso político ha provocado tanto una mayor polarización como una mayor fragmentación. Las distancias entre los partidos extremos son más altas que antes, mientras que el elevado número de partidos dificulta la formación de una mayoría.

ERC había sufrido algunas fugas cuando apoyó al presidente socialista José Montilla, pero recuperó apoyos tras cambiar su líder por Oriol Junqueras y formó candidaturas electorales para las elecciones municipales y europeas con disidentes socialistas. ERC —como partido de doble bisagra— fue un componente crucial de la candidatura por la independencia JxS. ICV y EUiA también se reunieron y formaron candidaturas electorales más amplias, Cataluña Sí Se Puede (CSQEP) y En Común Podemos (ECP), para las elecciones municipales, catalanas y españolas en 2015 y 2016.

En cambio, los partidos moderados del anterior consenso catalán sufrieron grandes pérdidas. El PSC de centro-izquierda, privado de la palanca del PSOE en el Gobierno y sufriendo las promesas federalistas incumplidas, experimentó varias fugas de miembros del Parlamento y perdió votos por ambos lados, izquierdo y derecho.

La federación de centro-derecha y autonomista CiU se disolvió. UDC sufrió una escisión y perdió la representación parlamentaria. CDC participó en varias coaliciones electorales con socios menores, perdió votos tanto por el lado catalán como por el lado español, y fue refundada como Partido Demócrata Europeo Catalán (PDEC), explícitamente independentista. Aquí puede ser pertinente mencionar un plan seminal de Jordi Pujol, el líder fundador del partido y duradero presidente catalán. En un artículo de juventud había concebido un largo proceso histórico en el que los catalanes conducirían un tren hacia la plena liberación nacional que pasaría por varias estaciones, comenzando con la autonomía, y en el camino iría «perdiendo vagones», es decir, iría desenganchando

grupos de apoyo que no estarían dispuestos a continuar el viaje hasta el final (Pujol, 1958). En la práctica posterior, las estaciones han sido bautizadas como catalanismo, nacionalismo, soberanismo e independentismo.

Todos estos movimientos han reducido la bidimensionalidad del espacio político catalán que antes hemos presentado. Si el centro-derecha catalanista desapareciera, todos los partidos se podrían ordenar cómodamente en un solo eje desde la extrema izquierda catalana independentista hasta la derecha española unitarista. El orden sería ahora:

CUP – ERC – ICV-Pod – PSC – C's – PP

Esto comportaría una inversión casi completa de la configuración política que antes hemos identificado para los años ochenta y noventa: el eje izquierda española *vs.* derecha catalana habría sido sustituido por el eje izquierda catalana *vs.* derecha española. Pero en la configuración anterior las posiciones de los principales partidos eran relativamente moderadas y permitían la cooperación política e interinstitucional. En el proceso reciente, en cambio, las posiciones han sido cada vez más extremas y ha habido una creciente polarización.

Todo el proceso se ha desarrollado conjuntamente con un colapso de la reputación de las instituciones formales existentes. La mayoría de los partidos políticos han sido erosionados por una serie de escándalos que revelan una corrupción sistémica en la asignación de contratos públicos a cambio de donaciones y financiamiento ilegal de los partidos. Los escándalos y los procesos judiciales han afectado principalmente a los partidos que habían ocupado la mayoría de los cargos de poder en los Gobiernos español, catalán y municipal, los cuales eran también los que habían apoyado el antiguo consenso constitucional. Entre ellos están el expresidente de Cataluña Jordi Pujol y algunos de sus familiares, varios exconsejeros de la Generalidad de CDC y de UDC, el exalcalde de Barcelona y exvicepresidente del Gobierno español Narcís Serra y varios alcaldes del PSC, así como altos funcionarios del PP, entre ellos el exvicepresidente del Gobierno español y director gerente del Fondo Monetario Internacional, Rodrigo Rato, y varios presidentes autonómicos y alcaldes en toda España. En un momento culminante de escándalos, el presidente Artur Mas reconoció que «no pondría la mano en el fuego por nadie» (La Sexta TV, 28/09/2014).

Según una encuesta reciente, la política inspira desconfianza (al 51 % de las personas), los partidos políticos solo sirven para dividir al pueblo (56 %), todos los políticos son iguales (80 %), todos los que están en el poder siempre persiguen sus intereses personales (82 %), de modo que, en conjunto, la gran mayoría de la gente está poco o nada satisfecha con el modo como funciona la democracia (81 %) (ICPS, 2014).

V. CONCLUSIÓN

Este artículo se ha centrado en el proceso político que ha conducido a la reciente apuesta por la independencia de Cataluña en el contexto de una vasta crisis económica, política y social de España. La dinámica política que ha llevado a niveles crecientes de conflicto interterritorial se ha desarrollado en un marco institucional débil que permite e impulsa la formación y supervivencia de Gobiernos minoritarios y ofrece oportunidades e incentivos para estrategias competitivas de líderes de grupos minoritarios y extremos.

El «Estado de las autonomías», que nunca tuvo un diseño consistente, no ha sido una fórmula institucional de equilibrio. Tras aproximadamente una generación, la escalada de la competencia interterritorial dio paso a una crisis general de las relaciones entre Cataluña y el Estado, que se ha entrelazado con una vasta crisis económica y una notable quiebra del sistema partidista español de representación. El resultado ha sido el desbaratamiento de la autonomía existente sin que se haya establecido una fórmula alternativa.

Bibliografía

- Anduiza, E., Martín, I. y Mateos, A. (2013). The consequences of the 15-M protests on voting choice in the 2011 Spanish General Election. En *Conferencia de la European Political Science Association*. Barcelona, 20-22 de junio.
- Balcells, L. (2007). ¿Es el voto nacionalista un voto de proximidad o un voto de compensación? Una nueva aproximación «espacial» al voto en dos dimensiones. *Revista Española de Ciencia Política*, 16, abril, 61-88.
- y Orriols, Ll. (2012). Party Polarisation and Spatial Voting in Spain. *South European Society and Politics*, 17 (3), 393-409. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.701891>.
- Baras, M., Barberà, O., Barrio, A. y Teruel, J. R. (2010). Estructuras de opinión de los partidos políticos y competencia multidimensional: el caso de Catalunya. *Revista de Estudios Políticos*, 22, 49-70.
- Barrio, A. y Teruel, J. R. (2014a). Pour quelles raisons les partis politiques en Catalogne se sont-ils radicalisés? Le système des partis et la montée du souverainisme (1999-2012). *Pole Sud*, 40, mayo, 99-119.
- (2014b). Does Leaders radicalization make more radical voters? Party elites, outbidding competition and secessionism in Catalonia. En Workshop *The Dynamics of Nationalist Evolution in Contemporary Spain*. Barcelona, 25-26 de septiembre.
- Bartomeus, O. (2015). *La transformació de l'espai polític català 2004-2014*. Quaderns de l'ICPS, 10. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bermúdez, S. y Cordero, G. (2015). *Identitats d'èlits polítiques i votants a Catalunya*. Quaderns de l'ICPS, 6. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

- Carreras, A. y Tafunell, X. (2004). *Historia Económica de la España Contemporánea*. Barcelona: Crítica.
- Centre d'Estudis d'Opinió (CEO). Generalidad de Cataluña. Disponible en: <http://www.ceo.gencat.cat/>.
- Colomer, J. M. (1985). Una aproximació a les àrees político-electoral de Catalunya. En Workshop *Cultura política i participació*. Laboratorio de la Diputación de Barcelona, 25 de junio.
- (1990). *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- (1991). Transitions by Agreement. Modeling the Spanish Way. *American Political Science Review*, 85 (4), 1283-1302. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1963946>.
- (1995). *Game Theory and the Transition to Democracy. The Spanish Model*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- (1998). The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism. *West European Politics*, 21 (4), 40-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389808425270>.
- (2007). *Great Empires, Small Nations*. London: Routledge. *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Barcelona: Anagrama
- (2008a). Empire-, State- and Nation-Building and Deconstructing in Spain. En M.-S. Darviche y W. Genieys (eds.). *Multinational State Building*. Montpellier: Pole Sud.
- (2008b). Spain and Portugal: Rule by Party Leadership. En J. M. Colomer (ed.). *Comparative European Politics, 3rd edition* (pp. 174-206). London-New York: Routledge.
- (2010). Spain: A Partisan, Non-institutional Democracy. En *Spain Towards the Americas*. Madrid: Fundación Endesa.
- (2016). *The European Empire*. Geneva: Foundation Europe Cultural.
- y Llavador, H. (2012). An Agenda-setting Model of Electoral Competition. *SERIE: Journal of the Spanish Economic Association*, 3, 73-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13209-011-0056-5>.
- y Padró-Solanet, A. (1992). Espacio político-ideológico y temas de campaña. El ejemplo de las elecciones autonómicas de Cataluña de 1992. *Revista de Estudios Políticos*, 78, 131-159.
- y Riba, C. (1993). *Factors de l'abstenció electoral a la ciutat de Rubí*. Barcelona: mimeo.
- y Puglisi, R. (2005). Cleavages, Issues and Parties: A Critical Overview of the Literature. *European Political Science*, 4, 502-520. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210054>.
- Comissió d'experts (2007). *Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Administracions Públiques.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eisenstadt, S. N. y Rokkan, S. (eds.). (1973). *Building States and Nations*. Beverly Hills-London: Sage.
- Enelow, J. M. y Melvin, J. H. (1984). *The Spatial Theory of Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Field, B. (2015). *Why Minority Governments Work: Multilevel territorial politics in Spain*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Font, J., Contreras, J. y Rico, G. (1998). *L'abstenció en les eleccions al Parlament de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill-Ed. Mediterrània.

- Guinjoan, M. y Rodón, T. (2014). Beyond Identities: Political Determinants of Support for Decentralization in Contemporary Spain. *Regional and Federal Studies*, 24 (1), 21-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.818980>.
- Heywood, P. (1999). *Politics and Policy in Democratic Spain: No longer different?* London: Frank Cass.
- Hume, D. (1742). Of superstition and enthusiasm. En *Essays Moral, Political, and Literary (1742-1754)*. Trad.: De la superstición y el entusiasmo. En *Ensayos políticos* (ed. Josep M. Colomer). Madrid: Tecnos, 1987.
- Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) (2014). *Sondeig d'Opinió, 2014*.
- Kanchan, C. (2012). *Constructivist Theories of Ethnic Politics*. New York: Oxford University Press.
- Lago Peñas, I. (2000). Identidades duales y abstención diferencial en las Comunidades Autónomas: los casos de Catalunya, Galicia y País Vasco. *Dereito*, 9 (2), 156-176.
- Laitin, D. (1989). Linguistic Revival: Politics and Culture in Catalonia. *Comparative Studies in Society and History*, 31 (2), 297-317. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0010417500015838>.
- Linz, J. J. (1973). Early State-Building and Late Peripheral Nationalism Against the State: the Case of Spain. En S. N. Eisenstadt y S. Rokkan (eds.). *Building States and Nations* (pp. 32-116). Beverly Hills: Sage.
- (1975). Politics in a Multilingual Society with a Dominant World Language: the case of Spain. En J.-G. Savard y R. Vigneault (eds.). *Multilingual Political Systems: Problems and Solutions*. Quebec: Presses de l'Université de Laval.
- (1993). State Building and Nation Building. *European Review*, 1 (4), 355-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1062798700000776>.
- Martínez-Herrera, E. y Jeffrey Miley, T. (2010). The Constitution and the Politics of National Identity in Spain. *Nations and Nationalism*, 16 (1), 6-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2010.00432.x>.
- May, J. D. (1973). Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity. *Political Studies*, 21 (2), 135-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1973.tb01423.x>.
- Medina, L. (2014). *Més partits i més polarització. Els canvis en la competència electoral a Catalunya*. Quaderns de l'ICPS, 5. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2015). *Eleccions a Catalunya. Cap a una reedició del vot dual i l'abstenció diferencial*. Quaderns de l'ICPS, 9. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Miley, T. J. (2005). Des identités en évolution: l'exemple des Catalans dans l'Espagne contemporaine. *Pole Sud*, 23, 147-174. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/pole.2005.1247>.
- (2006). *Nacionalismo y política lingüística: el caso de Catalunya*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montero, J. R. y Font, J. (1991). El voto dual: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas. *Estudis Electorals*, 10, 183-211.
- Muñoz, J. y Tormos, R. (2015). Economic Expectations and Support for Secession in Catalonia: Between causality and rationalization. *European Political Science Review*, 7 (2), 315-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773914000174>.

- Parés, M. (2013). *Informe de l'estat de la democràcia a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals.
- Pérez-Nievas Montiel, S. y Bonet, E. (2006). Identidades regionales y reivindicación de autogobierno. El etnorregionalismo en el voto a partidos nacionalistas de Bélgica, España y Reino Unido. *Revista Española de Ciencia Política*, 15, 123-161.
- y Fraile Maldonado, M. (2000). *Is the Nationalist Vote Really Nationalist?: Dual voting in Catalonia 1980-1999*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Prados de la Escosura, L. (1988). *De Imperio a Nación. Crecimiento y atraso económico de España (1780-1930)*. Madrid: Alianza.
- Pujol, J. (1958). Fer poble, fer Catalunya. En *Construir Catalunya*. Barcelona: Pòrtic.
- Rabushka, A. y Kenneth, A. S. (1972). *Politics in Plural Societies. A theory of democratic instability*. Columbus, Oh: Charles E. Merrill.
- Riba, C. (1995). *Vot dual i abstenció diferencial. Tres aproximacions a l'estudi del comportament electoral a Catalunya (1982-1993)* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2000). Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre el comportamiento electoral en Catalunya. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91, 59-88. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184275>.
- (2008). El comportament electoral dual a Catalunya. *Eines*, 13-29.
- Riker, W. H. (ed.) (1993). *Agenda Formation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.13524>.
- Rokkan, S. (1971). Nation-Building: A Review of Models and Approaches. En S. Rokkan, K. Saelen y J. Warmbrunn (eds.). *Nation-Building* (pp. 7-38). The Hague-Paris: Mouton. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001139217101900302>.
- y Urwin, Derek W. (eds.) (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage.
- Stokes, D. E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review*, 5 (2), 368-377. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952828>.
- Tilly, C. (ed.) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tormos, R., Muñoz, J. y Hierro, M. J. (2015). Identificació nacional: ¿Causa o conseqüència? Els efectes del debat sobre la independència en la identitat dels catalans. *Papers de Treball*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinió.
- Ucelay-Da Cal, E. (2014). Catalan Nationalism, 1886-2012: An Historical Overview. *Pole Sud*, 40, 13-28.
- Vallès, J. M. (2009). La abstención 'diferencial': una nota sobre los casos de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*, 21.
- y Liñeira, R. (2014). Abstención diferencial en Cataluña y en la Comunidad de Madrid: explicación sociopolítica de un fenómeno urbano. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146 (2), 69-92.