EL DEBAT A L'ESTAT

Abans i després del ‘procés’: els efectes de la subhasta i la desintermediació en els partits

Juan Rodríguez Teruel



Imatge dels cartells electorals d'Esquerra Republicana i Junts per Catalunya en la campanya de les eleccions del 21 de desembre de 2017 (21D), amb Oriol Junqueras i Carles Puigdemont en primer terme. Il·lustració: Marc Torices

En el futur, serà impensable entendre l’Espanya d’aquests anys sense considerar el conflicte polític viscut a Catalunya com un motor d’innovació política, encara que no necessàriament de reforma estructural. Potser llavors ja sabrem què va aprendre la política espanyola de tot això. Si és que en vam aprendre alguna cosa, que segurament dependrà també de la manera en què haguem interpretat aquest conflicte.

Evitar l’error de diagnosi

M’interessa distingir aquí el debat de llarg abast històric (l’organització territorial a Espanya i el grau d’autogovern a què aspira Catalunya) del conflicte específic viscut durant la dècada 2010-2020. Tot i que cada vegada resulta més comú donar per acabat el temps estricte de l’anomenat *procés*, l’ombra de les seves conseqüències polítiques seguirà projectant-se en la societat i en la política espanyola per un temps molt més extens. I és que, a banda dels seus efectes més dramàtics (la presó dels líders independentistes, la

polarització política, la discòrdia institucional), hem d'afegir altres elements del context que va envoltar l'inici del *procés* i que seguirà marcant la seva estela.

Un dels aspectes que més crida l'atenció sobre la dècada del *procés* és l'error de diagnòstic experimentat pels principals actors polítics implicats sobre algunes de les conseqüències de les decisions preses. Així ho reconeixen les lectures més benèvoles que s'estan fent des de la reflexió catalana [1], i alguna cosa no molt diferent hauran de concloure les que provinguin del costat oposat, quan es facin. No em refereixo a un problema en la identificació de les raons o problemes de fons que hi ha darrere del xoc institucional, sovint excessivament sobrediagnosticat. De fet, com mostraran la resta de treballs d'aquest número especial, en el terreny de les propostes concretes per a resoldre, superar o desbordar els incompliments, desequilibris i disfuncions acumulades a l'Estat autonòmic, fins i tot per canalitzar-ho a través d'una consulta referendària al conjunt de la població, hi ha prou marge per a l'entesa i l'acord polític.

Tanmateix, aquest esforç racional per identificar defectes institucionals i dissenyar mesures que conciten el suport majoritari de la ciutadania espanyola i catalana no és una garantia que puguin fer-se realitat, si no incloem en el plantejament el paper que exercirà el rerefons polític i el joc dels partits polítics que inevitablement han de dur-les a terme. En aquest sentit, l'error de diagnòstic que s'ha donat durant aquests anys de crisi té més aviat a veure amb dificultats en la comprensió del context en el qual el *procés* s'ha emmarcat, i que ha determinat la correlació de forces entre els diversos actors implicats. Des d'aquesta perspectiva, el paper dels partits polítics i els desafiaments que han hagut d'afrontar és fonamental per entendre no tant com resoldre el conflicte, sinó per què aquest pot quedar enquistat per molt de temps [2].

En la següent reflexió, em centraré en identificar dos fenòmens que van condicionar el context en què va sorgir el *procés*, les implicacions dels quals seguiran condicionant també el post-procés. Per això no entraré en les raons de fons del debat territorial i el futur polític de Catalunya, sinó en els elements del context polític que poden fins i tot relegar aquestes raons a un pla secundari.

El *procés* com a subhasta i les seves implicacions

D'entrada, cal assenyalar la dimensió partidista de tot això. Com en altres moments democràtics de la història política catalana, el *procés* només es pot entendre amb el rerefons de la competència entre els partits que es disputen l'espai electoral del catalanisme a la fi de la llarga presidència de Jordi Pujol. Resulta interessant observar el paper que s'ha atorgat a la competició partidista a Catalunya dins del *procés*. Per als seus defensors, la lluita entre partits ha estat un capítol desagradable de disputes personals que posaven en risc la unitat del moviment independentista, i que demostrava la necessitat de supeditar els partits a altres àmbits menys polititzats, i també per això menys fiscalitzables. Per als seus crítics, era l'evidència de la instrumentalitat política que animava el *procés*, interpretat com una simple estratagema per conservar el poder.

> El procés només es pot entendre amb el rerefons de la competència entre els partits que es disputen l'espai electoral del catalanisme al final de la llarga presidència de Jordi Pujol

Per descomptat, les coses són més complexes. Que els partits competeixin per oferir les seves propostes als electors és el principi bàsic de la lògica electoral en les democràcies representatives. Solen fer-ho tractant de diferenciar-se els uns dels altres, però en ocasions busquen el contrari: tendir a la unitat, demostrar qui és el més genuí defensor d'una causa per robar-li la bandera als adversaris, a risc de semblar tots iguals. És la tècnica que l'estratega Dick Morris va denominar 'triangulació' (aplicant-la a la campanya de Bill Clinton de 1992) i que compartia les intuïcions de la 'tercera via' amb la qual Anthony Giddens va inspirar a Tony Blair i bona part de la socialdemocràcia de finals dels 1990s en la lluita per fer-se amb el centre ideològic.

Però quan aquesta estratègia s'aplica a qüestions de patriotisme i identitat nacional, adquireix una dinàmica diferent de la competició esquerra-dreta. La subhasta nacional mai impulsa els partits cap al centre o a competir per veure qui és més inclusiu o integrador. D'això ens n'alerta la teoria de l'"*ethnic outbidding*' o sobrepuja ètnica, formulada per Alvin Rabushka i Kenneth Shepsle a principis dels anys 1970s [3].

Segons aquests autors, en comunitats amb divisions ètniques o identitats nacionals contraposades, qüestionades o en conflicte, hi ha una tendència a que els partits que representen aquestes identitats tendeixin, al llarg del temps, a competir per veure qui ofereix un major estatus polític o territorial a les seves respectives comunitats. Mentre els dos partits dominin el seu espai electoral, s'avinguin i es posin d'acord, normalment amb fórmules consocionals, hi haurà un equilibri estable entre les dues comunitats, i la competició política es dirimirà en altres aspectes, generalment relatius a l'esquerra i la dreta. Però pot ser que en un moment concret de la història aparegui un nou partit en una de les comunitats, que busqui portar més enllà la reivindicació nacional o territorial per aquest grup amb l'objectiu de guanyar suport electoral. El resultat inevitable serà que les forces polítiques existents entrin en una dinàmica de subhasta per evitar perdre suports a favor del nou partit (amb un programa més rotund en el tema territorial o de la identitat).

En bona mesura, aquesta dinàmica reflecteix l'evolució de la política catalana [4] durant la primera dècada de segle XXI. El declivi lent però sostingut de CiU ho era també de la seva política de pactisme instrumental amb les majories polítiques que governaven en cada moment a Madrid. I per això els seus adversaris disposats a reemplaçar com a força majoritària de Catalunya van proposar una esmena a la totalitat d'aquest pactisme pragmàtic. La resta és història ben coneguda, des del primer tripartit fins a la sentència de Tribunal Constitucional, i la reacció política i social que va provocar.

Tot i que els dirigents polítics siguin refractaris a reconèixer aquestes dinàmiques de competició, d'altra banda legítimes i necessàries per a garantir la representació dels interessos i aspiracions de la pluralitat de ciutadans, probablement tots tenien consciència

d'aquesta disputa en forma de subhasta incremental, i donaven per descomptat que tard o d'hora s'arribaria un punt d'equilibri, en forma de negociació amb el govern central. La variable per resoldre era qui s'asseuria en aquesta taula de negociació per part catalana: descomptat el PSC, que aviat va quedar fora de la competició, la lluita va acabar en mans de CDC i ERC.

On es va produir la fallada del diagnòstic per part dels dirigents polítics va ser en la segona part que té tot procés de subhasta territorial o identitària. Com encertadament van predir els autors d'aquesta teoria, aquesta dinàmica de competició a l'alça acabaria generant necessàriament l'aparició d'una rèplica igual en la comunitat oposada, obrint una subhasta en paral·lel però en direcció diferent. Aquesta mediació aviat es va expressar en la política catalana mitjançant l'ascens de Ciutadans i, posteriorment, la irrupció de Vox en el panorama polític espanyol.

> El declivi de CiU ho era també de la seva política de pactisme instrumental amb Madrid. I per això els seus adversaris, disposats a reemplaçar Convergència com a força majoritària, van proposar una esmena a la totalitat d'aquest pactisme pragmàtic

D'aquesta manera, la dimensió competitiva del *procés* va acabar produint dos resultats no previstos pels seus protagonistes. D'una banda, ha quedat en evidència la fragilitat de la concepció unitària que els partits tradicionals havien reivindicat per la societat catalana. Si bé la idea d'un sol poble té molt de misticisme civil, i obvia les evidents fractures que recorren tota societat, la seva reivindicació política va permetre als governants catalans de les primeres dècades democràtiques superar certs debats i enfrontaments que, si bé legítims, tenien un cost elevat per al funcionament de les seves institucions. Potser resulti massa impressionista, i una mica desajustat, parlar d'una fractura social a Catalunya, on segueix prevalent l'educada indiferència cap a tot allò que ens divideix. Però s'ha obert el mercat polític als programes en què predomina l'oferta d'identitat en detriment d'altres qüestions materials, també més difícils de representar. En aquest sentit, podria estar emergint una nova promoció de dirigents polítics especialitzats en els discursos de la divisió política per identitats, i que troben més dificultats en exercir la seva representació quan s'han d'abordar un altre tipus de polítiques públiques.

D'altra banda, la política espanyola ha evolucionat en un sentit força diferent al previst per alguns dels responsables polítics que van apostar a la subhasta sobiranista. L'aparició d'un partit polític que ha emergit parlamentàriament gràcies al discurs antiindependentista, de vegades també anticatalà, a part d'altres retòriques populistes i ultraconservadores, desplaça el centre polític de la competició en una direcció oposada a la que havia beneficiat fins ara l'acord polític entre el govern central i el govern de la Generalitat. L'evolució de la política espanyola entre 2017 i 2020 suggereix aquest escenari menys optimista. Les implicacions de l'aparició de Vox són diverses: eleva els costos polítics de qualsevol acord bilateral amb el govern català; refreda les possibilitats de formar coalicions variables entre

comunitats autònomes, al menys per part d'aquelles autonomies en què Vox adquireixi capacitat de xantatge o negociació en l'àmbit parlamentari; i amplia les opcions de vet al Congrés dels Diputats per bloquejar acords sobre reformes institucionals o territorials.

Cal tenir en compte que el model teòric de la subhasta identitària o territorial prediu un temps més o menys llarg perquè la situació s'estabilitzi. L'acord consocional que mantenia unida la ciutadania queda en qüestió i no podrà aconseguir-se un altre punt d'equilibri fins que les respectives subhastes en cadascuna de les comunitats concloguin amb la victòria d'un dels dos partits en lliça a cada bàndol. A vegades aquest acord no arriba i el país queda sumit en l'estancament polític i institucional, a causa de la falta d'entesa entre les diferents forces.

El *procés* com a desintermediació i les seves implicacions

L'altre fenomen interessant que ha definit el context del *procés* ha estat la mutació que han patit els partits polítics durant aquests anys. Resulta paradoxal que, en paral·lel a la competició partidista descrita en les línies anteriors, els mateixos agents d'aquesta competició han anat perdent gruix i autoritat durant el procés. En alguns casos, han perdut fins i tot la vida.

> L'aparició d'un partit que ha emergit parlamentàriament gràcies al discurs anti-independentista desplaça el centre polític de la competició en una direcció oposada a la que havia beneficiat fins ara l'acord polític

Es tracta d'un fenomen que va molt més enllà de les fronteres polítiques de Catalunya i Espanya. Diversos autors han identificat en els últims anys un procés de desintermediació de la política democràtica que està afectant també als partits [5]. Em refereixo al procés d'aprimament i pèrdua del monopoli en el paper mediador entre l'Estat i la societat que han vingut exercint partits, sindicats, patronals, organitzacions d'interessos, mitjans de comunicació tradicionals, entre d'altres, en benefici d'una relació més directa entre governants i ciutadans. I amb això, es dilueix el pes d'alguns dels trets més visibles dels partits tal i com els coneixíem: el programa electoral, els seus congressos interns, les agrupacions territorials, les seus físiques en viles i ciutats. En els últims anys s'ha vingut prestant atenció a les conseqüències que aquesta desintermediació produïa en la relació entre els partits i la societat: proliferació de primàries i referèndums interns, personalització de les campanyes electorals, presència dels representants a les xarxes, etc.

El *procés* ha estat un catalitzador d'aquesta transformació, les implicacions de la qual per a la forma de representar i de dirigir la vida política marcaran el post-*procés*. En primer lloc, la desintermediació en l'àmbit dels partits reforça el paper dels màxims líders polítics, en detriment d'altres lideratges alternatius i, sobretot, del que anomenem les elits

intermèdies, aquesta mesocràcia que havia caracteritzat a les forces tradicionals, composta d'activistes i dirigents locals i territorials, compromesos amb les organitzacions, que vetllaven per la seva supervivència, i a través d'això, pel compliment dels compromisos i les obligacions adquirides amb la seva base social. De vegades, aquesta mesocràcia partidista s'ha identificat amb pràctiques més fosques, com l'excés de sectarisme i fidelitat a les sigles, amb faccionalismes i lluites internes, i amb les contradiccions de compatibilitzar interessos col·lectius i individuals. Però no hem d'oblidar que aquests aspectes, sovint menys freqüents del que pensem, no són trets distintius de l'activisme en els partits sinó de l'exercici de la política quan preval una excessiva lògica d'autosuficiència. Per això, es troben fàcilment en altres tipus d'activisme polític fora dels partits, el debilitament dels quals no eliminarà en absolut aquestes pràctiques.

El reforçament del paper dels líders polítics ha condicionat enormement la fisonomia i la trajectòria del *procés*. Recordem l'arribada d'Oriol Junqueras a la presidència d'Esquerra Republicana, per a la qual va haver de donar-se d'alta com afiliat del partit poc abans; l'elecció de Carles Puigdemont com a president de la Generalitat completament al marge del partit de govern que l'havia de sostenir; la construcció del lideratge personal d'Albert Rivera, que va transformar l'estructura original de Ciutadans, de tipus clàssic, en una organització d'àmbit estatal altament centralitzada i personalitzada; o l'ascens d'Ada Colau com a revers metropolità del sobiranisme. Tots ells il·lustren amb claredat, més enllà d'ideologies, la forma en què l'acumulació de poder al voltant del líder ha permès aquests anys anar supeditant els partits a les circumstàncies que marcaven el recorregut polític.

En paral·lel, el reforçament d'aquests dirigents ha obert també la porta dels partits i de les institucions a nous perfils d'activistes independents, d'*outsiders*, la vinculació política dels quals pertanyia menys al partit que al dirigent polític que els promocionava. Aquesta ha estat una via eficaç per obrir l'accés al poder a nous representants que aporten una legitimitat carismàtica basada en la seva reputació en altres espais socials: periodistes i comunicadors, activistes de causes socials i humanitàries, artistes o esportistes. Com assenyala Steve Richards [6], el declivi de la política convencional ha obert la porta del poder a novells gairebé sense entrenament en els gimnasos dels partits. Sovint, aquests regidors, diputats, consellers i alts càrrecs sense passat polític solen resultar més atractius que els injuriats funcionaris de partit. Però també anem descobrint que la seva falta d'experiència política ha de ser suplerta amb una formació accelerada en l'exercici del càrrec, de manera que la responsabilitat en les institucions passa a esdevenir una etapa de socialització política per a aquests nous representants. Pel camí es perd la funció de cribratge i selecció que exercien tradicionalment les organitzacions polítiques, la qual cosa implica una certa desaparició de la idea de *cursus honorum* que havia pautat tradicionalment l'ascens cap al poder. En la seva absència, queda per veure fins quin punt aquesta traducció de les institucions en espais de formació d'elits polítiques *in-progress* ha comportat un reforçament de l'enllaç entre les institucions i els ciutadans, o per contra afavorirà una major subordinació de les palanques de poder davant aquests polítics sense passat.

> El ràpid ascens d'alguns outsiders als cercles de poder va ser un

> factor d'acceleració en les decisions polítiques més controvertides que van prendre els dirigents independentistes

De moment, la cronologia del *procés* ens aporta algunes pistes sobre la seva contribució, i sobre el paper que poden tenir per al futur. El ràpid ascens d'alguns d'aquests *outsiders* als cercles de poder entre 2014 i 2015 va ser un factor d'acceleració en les decisions polítiques més controvertides que van prendre els dirigents independentistes. Les reflexions a posteriori que estan realitzant alguns dels protagonistes mostren una interessant contraposició entre aquells activistes clàssics de partit (com Joan Tardà o Marta Pascal, de generacions diferents), que tracten de mantenir la integració entre pragmàtica i objectius a llarg termini, i aquells altres que persisteixen en discursos maximalistes i propostes polítiques basades en l'esmena a la totalitat d'allò conegut.

En aquest sentit, una de les principals aportacions de la desintermediació al *procés* ha estat el nivell d'innovació política i de reacció davant els canvis d'escenari, a això hi ha ajudat l'enorme mobilització de nous actors col·lectius que han aparegut en l'escena per aprofitar l'espai desocupat pels partits polítics. El paper de l'ANC i altres actors menors, al costat de la renovada Òmnium mostren l'ascens de plataformes d'acció col·lectiva basades en *issues*, amb una atracció més gran i més intensa en comparació amb els partits polítics. També obren dubtes sobre el rendiment de comptes davant del conjunt de la societat per les seves iniciatives.

Les implicacions de la desintermediació política per a la digestió post-*procés* no han trigat a manifestar-se: les peculiars circumstàncies que han envoltat l'exercici de l'autoritat del president de la Generalitat, Quim Torra; la vulnerabilitat de l'espai post-convergent davant la línia política impulsada per Puigdemont; o la inestabilitat amb què els partits amb representació parlamentària estan abordant les negociacions per a una possible resolució del conflicte. És cert que el context segueix marcat per l'anormalitat de tenir a dirigents polítics a la presó o pendents de judici; fins i tot aquest aspecte, però, és una palanca més que alimenta la tendència escrita.

En termes generals, aquesta evolució alimenta dues grans incògnites per a l'evolució del conflicte polític a Catalunya. D'una banda, fins a quin punt els partits seran capaços de retenir control sobre el relleu del personal polític que imposen les conseqüències del *procés*? A més, quina capacitat de teixir acords de llarg abast tindran aquests representants polítics si no disposen d'organitzacions prou sòlides que assegurin el compliment dels compromisos en el futur, sobretot d'aquells acords informals, basats en la confiança personal i que sostenen la política d'una generació?

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

1 — En aquest sentit, la lectura de Jordi Muñoz, *Principi de Realitat* (L'Avenç, 2020) és una aportació interessant sobre com interpreten els intel·lectuals propers a l'independentisme la successió d'errors d'anàlisi i quines lliçons caldria extreure'n. Per a una revisió més crítica del *procés* des d'una certa complicitat, és necessària la lectura del llibre de Francesc Marc Àlvaro, *Assaig general d'una revolta* (Pòrtic, 2019).
2 — José Manuel Rivera Otero, Juan Montabes, Nieves Lagares, ed. (2017), *Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015* (Tirant lo Blanch).
3 — Rabushka, A., & Shepsle, K. A. (1971). "Political Entrepreneurship and Patterns of Democratic Instability in Plural Societies". Race & Class, 12(4), 461–476.
4 — He desenvolupat aquest argument amb Astrid Barrio a "Reducing the gap between leaders and voters? Elite polarization, outbidding competition, and the rise of secessionism in Catalonia" (2017). *Ethnic and Racial Studies*, 40(10), 1776–1794.
5 — Cecilia Biancalana, ed. (2018): *Disintermediazione e nuove forme di mediazione. Verso una democrazia post-rappresentativa?* (Feltrinelli)
6 — Steve Richards (2017): *The Rise of the Outsiders. How mainstream politics lost its way* (Atlantic Books)



Juan Rodríguez Teruel

Juan Rodríguez Teruel és professor al Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i Administració de la Universitat de València. Des de 2013 ocupa el càrrec de Secretari General de l'Associació Espanyola de Ciència Política i de l'Administració (AECPA). Doctor en Ciència Política per la Universitat Autònoma de Barcelona, ha estat professor visitant a les universitats de Brusel·les, Leiden, Edimburg i a les prestigioses London School of Economics and Political Science i Open University. És editor fundador d'Agenda Pública (El País) i també col·labora amb elDiario.es. Les seves principals línies d'investigació, eminentment d'àmbit nacional, són la descentralització i les elits polítiques. És autor de diverses publicacions, capítols de llibres i articles a revistes especialitzades. La seva tesi doctoral "Los ministros de la España democràtica (1976-2005)", publicada anys després com a llibre, li va valer el Premio Juan Linz 2006/2007 i el Premi de l'AECPA com a millor tesi el 2007.