

EL DEBAT A L'ESTAT

El camí transitable: reformes políticament viables

José Fernández Albertos, Rocío Martínez-Sampere



Caricatura de la República Espanyola al mig de la República Federal (federalistes representats per José María de Orense) i la República Unitària (unitaris representats per Emilio Castelar). Font: revista La Flaca, 1 de març de 1873. Il·lustració: César Cromit

S'ha escrit abastament sobre possibles solucions al conflicte polític en què està submergida la política catalana i espanyola en els últims anys. Moltes (i algunes d'elles han estat exposades en aquesta sèrie d'articles) són interessants des d'una aproximació sincera que intenta plantejar un acord, acomodant preferències al nostre marc legal o reformes que evitin ruptures unilaterals i permetin un pacte. Però sabem que, en política, entre el desitjable i el possible hi ha sovint massa distància. Altres propostes s'han instrumentalitzat políticament fins al punt de mimetitzar-se en una preferència partidària que dificulta enormement la seva viabilitat política. Sembla que l'única via de sortida sigui un canvi substantiu en les correlacions de força, encara que no hi hagi cap indicatiu en l'horitzó que així hagi de succeir, almenys a curt termini. Més enllà, per tant, de la bondat de les solucions plantejades sembla evident afirmar que hi ha un problema de bloqueig que impedeix de transitar cap a un altre escenari, sigui el que sigui.

El bloqueig de posicions de fons no només no és innocu en termes de bona governança del nostre espai públic compartit, sinó que implica un esforç de canvi d'enfocament que permeti veure si és possible avançar en aquest *mentrestant* que fa tants anys que dura.

La tesi principal d'aquest article és que s'ha de canviar la pregunta que ens fem sobre la solució al conflicte: no tant preguntar-nos quina solució seria desitjable i quins suports podria tenir, sinó preguntar-nos si hi ha la possibilitat d'emprendre petites reformes viables a partir de les interseccions entre les preferències ja expressades. Més que buscar una solució al conflicte, per tant, es tractaria de preguntar-se si existeix la possibilitat d'avançar cap al post-bloqueig, amb la idea que un canvi d'escenari podrà permetre nous plantejaments.

Prenguem com a punt de partida els següents punts fàctics. El primer, que a Catalunya hi ha una proporció considerable de la població que, de manera sostinguda en el temps, demanda, amb més o menys intensitat i, a través de diferents estratègies polítiques, un grau d'autogovern més gran. Si considerem les enquestes d'opinió pública, aquesta demanda de més autogovern té el suport de dos terços de la societat catalana. Si tenim en compte els resultats electorals, una mica menys de la meitat de la població ha optat en l'últim cicle polític per votar a forces independentistes. Així, sembla evident que perquè una reforma sigui viable a Catalunya ha de ser capaç d'interpel·lar i d'atreure a almenys una part del grup de la societat catalana que reclama més autogovern.

El segon punt de partida és que, en el conjunt d'Espanya, el model actual de repartiment de poder territorial quasi federal que hem vingut a anomenar l'Estat autonòmic, continua sent acceptat i defensat amb claredat per la majoria, però ha estat sotmès a un considerable estrès en l'últim cicle polític. La conseqüència principal és que una alteració d'aquest model territorial en la direcció d'una descentralització més gran del poder per satisfer les demandes d'autogovern d'una part dels catalans és, com a mínim, políticament arriscada, i serà qüestionada per l'actual bloc de partits d'oposició. De la mateixa manera que un acord que no resulta atractiu per a una part del sobiranisme no serà sostenible, un acord que no sigui capaç de suscitar suports o, almenys, aquiescència dels dos grans blocs polítics que estructuraven la competició política a Espanya i que inclogui a una part d'aquests que anomenarem de manera reduccionista "centralistes", serà intrínsecament fràgil i vulnerable a mitjà i llarg termini.

Cal canviar la pregunta que ens fem sobre la solució al conflicte i plantejar-nos si podem emprendre petites reformes viables per avançar cap al post-bloqueig

En resum, perquè existeixi algun tipus d'acord a Catalunya i Espanya que sigui estable i viable políticament, ha d'atreure part de l'electorat independentista i part d'electorat de centredreta espanyol, avui contrari a una descentralització més gran. Això no significa que en absència d'acords que compleixin aquests dos exigents requisits estiguem condemnats a la crisi i al conflicte, però sí que sembla clar que un acord serà més viable si és capaç de superar aquesta prova. I per això val la pena fer l'exercici d'imaginar quines característiques hauria de tenir aquest acord per poder superar-la.

Objectius polítics incompatibles

A primera vista, semblaria que el que impedeix de satisfer avui els dos requisits simultàniament (el suport d'uns i d'altres) és que els objectius polítics finals d'uns i d'altres són, senzillament, incompatibles entre si. Estaríem, per tant, en un joc de suma zero i qualsevol alteració de la situació actual obeeiria a un canvi en la correlació de forces entre, precisament, uns i altres.

Sens dubte, una part important del problema i de la seva difícil solució és l'existència d'un conflicte substancial sobre el model de repartiment de poder territorial. Però una anàlisi més acurada de les causes de perquè els defensors de l'autogovern més gran de Catalunya i els que s'oposen a la descentralització en el conjunt d'Espanya són incapaçs de trobar un punt d'acord que millori l' statu quo actual mostra que hi ha dos problemes subjacents a la paràlisi en la qual estem instal·lats: el de la inconsistència temporal de les preferències d'ambdós grups, i el de la falta de credibilitat dels possibles acords. Si aconseguíssim corregir o, almenys, mitigar aquests dos problemes, es podria obrir una via que desemboqués en un canvi d'escenari que suscités l'acord, tant d'una part dels sobiranistes catalans com d'una part dels centralistes espanyols. Podem, per tant, imaginar un conjunt de possibles reformes que, des d'aquest enfocament pragmàtic, ens podrien permetre transitar cap a un altre escenari?

El problema de la inconsistència temporal és fàcil de descriure. L'estructura de preferències dels dos grups els impulsa, una vegada fetes les cessions necessàries per assolir un possible acord, a desviar-se després dels seus compromisos per perseguir els seus objectius polítics últims. Així, per exemple, els sobiranistes catalans poden acceptar un nou repartiment de poder que millori la situació de l'autogovern a Catalunya avui a canvi d'abandonar l'estratègia independentista; però una vegada s'obtingui aquest grau d'autogovern més gran, la seva preferència serà utilitzar-lo per impulsar de nou aquesta mateixa causa. El problema de credibilitat està intrínsecament lligat a aquest primer factor, i és que la naturalesa dels actors i de la negociació fa que aquests acords no siguin executables per un tercer. Això fa, per exemple, que els catalans que demanen més autogovern, una vegada acordat un possible nou acord amb el conjunt d'Espanya, no tinguin garanties que els continguts i l'esperit d'aquest pacte serà respectat de manera continuada pel govern central, atès que els que ocupin el govern tenen capacitat per reinterpretar-lo o redefinir-ho de manera unilateral en el futur. La memòria recent de l'aprovació de l'Estatut i la sentència de 2010 incideix en aquest punt.

Aquests dos problemes, d'inconsistència temporal i de falta de credibilitat dels acords, resumeixen bastant bé el nucli del problema. Els acords són (avui) políticament inviàbles perquè uns i d'altres creuen que les cessions necessàries que haurien de fer per assolir-los seran utilitzades en contra seu en el futur. Això és el que, en bona part, explica el bloqueig actual.

Com corregir el problema de la manca de garanties

La següent pregunta, com apuntàvem, és pensar si és possible plantejar algunes reformes que eliminin o, almenys, corregeixin aquests problemes de falta de garanties perquè els acords siguin respectats i no siguin utilitzats per laminar el seu desplegament futur.

La resposta està en acompanyar els acords substantius sobre el model federal del país amb un canvi en el repartiment de poder institucional, tant al si de Catalunya com en el del conjunt del país, que redueixi, d'una banda, la inconsistència temporal de les preferències, i de l'altra, que faci creïbles els compromisos de compliment del pacte per les dues parts.

La millor fórmula perquè els qui demanen més autogovern a Catalunya vegin com a creïble un eventual pacte amb l'Estat central mitjançant el qual s'avanci en aquesta direcció és que es reforcin, al si del conjunt del país, aquells grups que s'oposarien a la ruptura d'aquest pacte. Per això, una Espanya més federal, més enllà del que això suposi en termes concrets per al poder de la Generalitat de Catalunya, és important per a la demanda d'autogovern que es fa des de Catalunya. Una Espanya més descentralitzada, on quedin debilitats els impulsos centralistes, és una Espanya que pot arribar a acords més creïbles amb la part de Catalunya que exigeix més autogovern. En aquest sentit, el tan criticat "cafè per a tothom", al qual moltes vegades s'ha culpats injustament de la debilitat del nostre model de descentralització, és de fet un element central per fer aquests pactes creïbles. I és per aquesta raó també per la qual la deriva independentista ha complicat aquest acord de convivència políticament viable, en allunyar els defensors de l'autogovern a Catalunya dels seus possibles (i necessaris) aliats en la resta d'Espanya.

Convé considerar aquí un petit problema que aquest enfocament podria plantejar: l'acord al qual hauríem d'aspirar exigeix l'acceptació del problema de reconeixement que la demanda d'autogovern catalana planteja. I moltes vegades, la manera natural de respondre a aquesta demanda de reconeixement ha estat la de plantejar un Estat asimètric. L'asimetria dificulta la construcció d'una pulsio descentralitzadora al si de l'Estat que, d'acord a l'argument d'aquest article, és la garantia última que el centre complirà els seus compromisos en el futur. Però és igualment cert que una Espanya simètricament federal pot complicar les demandes de reconeixement especial de Catalunya. Insistent en el reconeixement al dret a la diferència sense diferència de drets, hauria de ser possible combinar descentralització universal i acceptació de les demandes de reconeixement catalanes com de fet ho fa l'article 2 de la Constitució i s'ha vingut fent sovint en democràcia. La pedagogia sobre el fet que la igualtat no implica igualació o, el que és el mateix, que el dret a la diferència no és sinònim de privilegi és important en aquest punt.

Una Espanya més descentralitzada, on quedin debilitats els impulsos centralistes, és una Espanya que pot arribar a acords més creïbles amb la part de Catalunya que exigeix més autogovern

Aquestes són algunes les reformes que poden contribuir a fer Espanya més plural en termes de repartiment de poder, però les més importants haurien d'anar en la direcció de culminar la gran deficiència del nostre model federal: la participació de les entitats "federades" en la conformació de les polítiques comunes de la unió. Com s'ha repetit moltes vegades, el nostre Estat de les autonomies ha descentralitzat molt poder polític i econòmic (segons algunes mètriques, fins i tot més que molts països federals), però ofereix molt pocs canals a les autonomies per participar en la construcció de la voluntat federal: el cas del feble paper del Senat com a articulador de les demandes territorials, o la millorable governança de les conferències sectorials en són potser els millors exemples, encara que no els únics. A més, una Espanya més plural i federal exigeix no només canvis en l'Estat, sinó també en els actors que hi ocupen posicions de poder: un alt funcionariat més divers territorialment, o uns partits polítics menys centralitzats en el seu funcionament intern haurien de ser elements centrals d'aquesta sèrie de reformes.

Un acord creïble

Perquè l'acord sigui viable políticament no només ha de donar garanties als qui demanen més autogovern per a Catalunya, sinó que també ha de convèncer els qui són reticents a la descentralització en el conjunt del país que l'acord no serà instrumentalitzat per impulsar la demanda independentista. Per això, un acord creïble no pot limitar-se a una descentralització del conjunt d'Espanya, sinó que hauria d'incloure també un repartiment de poder institucional al si de Catalunya.

La pluralitat interna de Catalunya, on l'independentisme coexisteix amb els qui defensen el federalisme o l'*statu quo* institucional al si d'Espanya, ofereix oportunitats per a aquesta reforma cap a una certa direcció consociativa. Una possible via seria la reforma del sistema electoral, que avui en sobrerepresentar els territoris menys poblats facilita la formació de governs exclusivament sobiranistes. D'altres són les majories necessàries per a la conformació d'institucions que depenen del Parlament. Majories més enllà del 50% més un serien exigibles per representar millor la pluralitat interna de Catalunya. Convindria, això sí, que aquestes modificacions institucionals al si de Catalunya amb l'objectiu de fomentar la incorporació a la presa de decisions dels segments no independentistes, no derivés en una segmentació de la societat catalana en grups amb poc contacte entre si, com de vegades aquests acords consociatius provoquen de manera involuntaria. Afortunadament, la realitat social, cultural política i econòmica de Catalunya no és només plural, sinó a més fluida, i aquesta fluïdesa ha de ser preservada.

Així doncs, una Espanya més plural i federal i una Catalunya més consociativa amb millor reconeixement de la seva pluralitat oferirien una possibilitat d'acords que garantissin més autogovern per a Catalunya, i, simultàniament, més lleialtat per part del sobiranisme envers l'ordre constitucional espanyol. Aquestes reformes institucionals són, per tant, condicions necessàries per a aquest acord, però no són suficients. Què n'obtindrien les parts? Com fer atractiu aquest acord per a, almenys, una part dels dos actors -sobiranistes catalans, centralistes espanyols- que avui no ho fan viable?

Per al “sobiranisme català”, aquests acords -amb totes les transformacions institucionals que exigeix, tant a Catalunya com a Espanya- imposen uns sacrificis importants, però també uns clars avantatges: en primer lloc, un autogovern no només major, sinó més sòlid i robust a mitjà i llarg termini, ja que es basaria en un pacte més creïble. En segon lloc, la superació de la situació actual de bloqueig i amb ella una capacitat més gran per desplegar polítiques públiques a Catalunya. I tercer, una millora en la seva posició negociadora davant altres actors polítics, tant en el context català (fent-se actor central pel qual passen tots els governs, davant la polarització actual) com l'espanyol (on l'agenda independentista i la federalització imperfecta ha limitat la seva capacitat d'influència). La clau perquè aquest arranjamnt sigui atractiu per part de l'independentisme no és aconseguir convèncer-los que la reforma federal d'Espanya és una concessió, sinó que és el prerrequisit institucional necessari perquè els acords de garantia de l'autogovern funcionin. No obstant això, no tot el sobiranisme ponderarà de la mateixa manera els costos i els beneficis presents i futurs d'aquest acord, i és d'esperar que per a molts aquests sacrificis es vegin com a insuficients o innecessaris. L'actual fragmentació partidista en l'àmbit independentista és sens dubte un obstacle perquè els segons perdin l'hegemonia. Però pensant especialment a mitjà termini, és perfectament raonable pensar que una part dels que avui demanden més autogovern per a Catalunya tindran motius per intentar recórrer aquest camí.

Això no obstant, podria argumentar-se que, per la seva part, el “centralisme espanyol” tindria molt poc a guanyar amb un acord de millora de l'autogovern català. Tanmateix, hi ha dos elements que mereixerien ser presos en consideració: d'una banda, les dues reformes institucionals no són necessàriament desfavorables als seus interessos; al contrari, permetrien als seus electors a Catalunya incrementar la seva capacitat d'influència, i permetria assentar el seu poder perifèric, i indirectament el central, quan la majoria en el conjunt del país anés de signe ideològicament oposat. D'altra banda, convé no oblidar que aquest nou acord facilitaria la normalització de relacions del centredreta espanyol amb forces “perifèriques”. Aquesta col·laboració ha estat en el passat fonamental per facilitar l'accés al poder dels que hem anomenat “centralistes”, i és fonamental especialment en un context de divisió interna d'aquest bloc, la qual cosa dificulta de manera estructural el seu accés al poder.

Així doncs, existeixen vies de reformes institucionals que disminueixen els problemes d'inconsistència temporal i de credibilitat que permetin transitar cap a un escenari postbloqueig i facin possible en el futur un nou acord de convivència estable a Catalunya i Espanya. Aquestes reformes que proposem, encara que difícils de dur a terme en els dos àmbits, no semblen tampoc inabordables en principi, i podrien ser atractives, per diferents motius, per actors en un i un altre bàndol que avui fan difícil aquest acord. Convèncer almenys part d'aquests sectors és clau, perquè sense ells els acords no seran políticament sostenibles.

La clau no és aconseguir convèncer l'independentisme que la reforma federal d'Espanya és una concessió, sinó que és el

prerequisit institucional necessari perquè els acords de garantia de l'autogovern funcionin

El principal problema de tipus pràctic és el de la seqüenciació de les reformes. Com seran correspostes les reformes d'un àmbit en l'altre àmbit? I com aconseguir potenciar el poder al si de cadascun dels grups dels més favorables a aquest pacte de tal manera que aquesta seqüència progressi adequadament? Aquí només podem oferir algunes especulacions molt genèriques, però la idea és que més que pensar en un gran acord visible a curt termini l'anunci del qual segurament reforçaria la posició de poder dels més reticents a l'acord, convindria pensar en petites reformes progressives, marginals si es vol, i a mig-llarg termini que vagin modificant progressivament l'entorn institucional en les direccions apuntades: cap a una federalització més gran de la presa de decisions a Espanya, i cap a una governança més consociativa a Catalunya. Crear les condicions perquè el que ens ha portat a la paràlisi vagin desapareixent a poc a poc ens sembla la millor manera per transitar cap a un escenari postbloqueig i permetre que un futur acord de convivència sigui possible.



José Fernández Albertos

José Fernández Albertos és politòleg. Actualment, és investigador permanent a l'Institut de Polítiques i Béns Públics del Consell Superior d'Investigacions Científiques (CSIC). Les seves línies de recerca se centren en els àmbits de la política comparada i l'economia política internacional. Doctor en Ciències Polítiques per la Universitat de Harvard, és membre-doctor pel Centre d'Estudis Avançats en Ciències Socials de l'Institut Juan March i compta amb un Diploma d'Estudis Avançats per la Universitat Complutense de Madrid. És autor de nombrosos articles acadèmics i ha escrit llibres com *Los votantes de Podemos. Del partido de los indignados al partido de los excluidos* (2015), *Democracia Intervenido. Políticas económicas en la gran recesión* (2012) i *Democracia, instituciones y política económica* (2010).



Rocío Martínez-Sampere

Rocío Martínez-Sampere és economista. Actualment, és directora de la Fundació Felipe González, amb seu a Madrid. Durant el període 2006-2015, va ser diputada al Parlament de Catalunya pel Partit Socialista. És Llicenciada en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat Pompeu Fabra i té un Màster en Economia, Polítiques Públiques i Administració per la London School of Economics. Ha exercit la docència a la London School of Economics and Political Science, a la Universitat Oberta de Catalunya i a l'Institut Barcelona, American University. També ha treballat com a economista a les empreses IDEA i Fabian Society, com a coordinadora de l'equip d'investigació de la Fundació Rafael Campalans, com a investigadora en l'Organisme Autònom Flor de Maig de la Diputació de Barcelona i com a responsable del gabinet del president de la Fundació CIDOB. La seva activitat política s'ha desenvolupat entre Barcelona, Londres i Madrid.