EL DEBATE EN EL ESTADO

Antes y después del ‘procés’: los efectos de la puja y la desintermediación en los partidos

Juan Rodríguez Teruel



Il·lustració: Marc Torices

En el futuro, será impensable entender la España de estos años sin considerar el conflicto político vivido en Cataluña como uno motor de innovación política, aunque no necesariamente de reforma estructural. Para entonces quizá ya sepamos qué aprendió la política española de todo ello. Si es que aprendimos algo, lo cual seguramente dependerá de la manera en que hayamos entendido este conflicto.

Evitar el fallo de diagnóstico

Me interesa distinguir aquí el debate de largo alcance histórico (la organización territorial en España y el grado de autogobierno al que aspira Cataluña) del conflicto específico vivido durante la década 2010-2020. Aunque cada vez resulta más común dar por acabado el tiempo estricto del denominado *procés*, la sombra de sus consecuencias políticas va a seguir proyectándose en la sociedad y en la política española por un tiempo mucho mayor. Y es que, al lado de sus efectos más dramáticos (la prisión de los líderes independentistas,

la polarización política, la discordia institucional), debemos añadir otros elementos del contexto que rodeó el inicio del *procés* y que seguirá marcando su estela.

Uno de los aspectos que más llama la atención sobre la década del procés es el fallo de diagnóstico experimentado por los principales actores políticos implicados sobre algunas de las consecuencias de las decisiones tomadas. Así lo reconocen las lecturas más benévolas que se están haciendo desde la reflexión catalana [1], y algo no muy distinto deberán concluir los que provengan del lado opuesto, cuando se hagan. No me refiero a un problema en la identificación de las razones o problemas de fondo que subyacen tras el desencuentro institucional, a menudo excesivamente sobrediagnosticado. De hecho, como mostrará el resto de trabajos de este número especial, en el terreno de las propuestas concretas para resolver, superar o desbordar los incumplimientos, desequilibrios y disfunciones acumuladas en el Estado autonómico, incluso para canalizarlo a través de una consulta referendaria al conjunto de la población, hay suficiente margen para el entendimiento y el acuerdo político.

Y, sin embargo, ese esfuerzo racional por identificar defectos institucionales y diseñar medidas que conciten el apoyo mayoritario de la ciudadanía española y catalana no es una garantía de que puedan hacerse realidad, si no incluimos en el planteamiento el papel que desempeñará el trasfondo político y el juego de los partidos políticos que inevitablemente ha de llevarlas a cabo. En ese sentido, el fallo de diagnóstico que se ha dado durante estos años de crisis tiene más bien que ver con los errores en la comprensión del contexto en el que el *procés* se ha enmarcado, y que ha determinado la correlación de fuerzas entre los diversos actores implicados. Desde esa perspectiva, el papel de los partidos políticos y los desafíos que han tenido que afrontar es fundamental para entender no tanto cómo resolver el conflicto, si no por qué puede enquistarse por largo tiempo [2].

En la siguiente reflexión, voy a centrarme en identificar dos fenómenos que condicionaron el contexto en el que surgió el *procés*, y cuyas implicaciones seguirán condicionando también el post-procés. Para ello, no voy a entrar en las razones de fondo del debate territorial y sobre el futuro político de Cataluña, sino en los elementos del contexto político que pueden incluso relegar esas razones a un plano secundario.

El *procés* como puja y sus implicaciones

De entrada, hay que señalar la dimensión partidista de todo esto. Como en otros momentos democráticos de la historia política catalana, el *procés* solo puede entenderse con el trasfondo de la competencia entre los partidos que se disputan el espacio electoral del catalanismo tras el fin de la larga presidencia de Jordi Pujol. Resulta interesante observar el papel que se ha otorgado a la competición partidista en Catalunya dentro del *procés*. Para sus defensores, la lucha entre partidos ha sido un capítulo desagradable de luchas personales que ponían en riesgo la unidad del movimiento independentista, y que demostraba la necesidad de supeditar los partidos a otros ámbitos menos politizados, y también por ello menos fiscalizables. Para sus críticos, era a la evidencia de la instrumentalidad política que animaba el *procés*, interpretado como una mera estratagema

para conservar el poder.

> El procés solo puede entenderse con el trasfondo de la competencia entre los partidos que se disputan el espacio electoral del catalanismo tras el fin de la larga presidencia de Jordi Pujol

Por supuesto, las cosas son más complejas. Que los partidos compitan por ofrecer sus propuestas a los electores es el principio básico de la lógica electoral en las democracias representativas. Suelen hacerlo tratando de diferenciarse los unos de los otros, pero en ocasiones buscan lo contrario: tendiendo a la unidad, demostrando quién es el más genuino defensor de una causa para robarle la bandera a los adversarios, a riesgo de parecer todos iguales. Es la técnica que el estratega Dick Morris denominó 'triangulación' (aplicándola en la campaña de Bill Clinton de 1992) y que compartía las intuiciones de la 'tercera vía' con la que Anthony Giddens inspiró a Tony Blair y buena parte de la socialdemocracia de finales los 1990s en la lucha por hacerse con el centro ideológico.

Pero cuando esta estrategia se aplica a cuestiones de patriotismo e identidad nacional adquiere una dinámica distinta de la competición izquierda-derecha. La subasta nacional nunca impulsa a los partidos hacia el centro o a competir por ver quién es más inclusivo o integrador. De esto nos alerta la teoría del '*ethnic outbidding*' o sobrepuja étnica formulada por Alvin Rabushka y Kenneth Shepsle a principios de los años 1970s [3].

Según estos autores, en comunidades con divisiones étnicas o identidades nacionales contrapuestas, cuestionadas o en conflicto, existe una tendencia a que los partidos que representan esas identidades tiendan, a lo largo del tiempo, a competir por ver quién ofrece un mayor estatus político o territorial a sus respectivas comunidades. Mientras ambos partidos dominen su espacio electoral, se avengan y se pongan de acuerdo, normalmente con fórmulas consocionales, habrá un equilibrio estable entre ambas comunidades, y la competición política se dirimirá en otros aspectos, generalmente relativos a la izquierda y la derecha. Pero puede que en un momento concreto de la historia aparezca un nuevo partido en una de las comunidades, que busca llevar más allá la reivindicación nacional o territorial en de ese grupo con el objetivo de ganar apoyo electoral. El resultado inevitable será que las fuerzas políticas existentes entren en una dinámica de subasta para evitar perder apoyos a favor del nuevo partido (con un programa más rotundo en el tema territorial o de la identidad).

En buena medida, esta dinámica refleja la evolución de la política catalana [4] durante la primera década del siglo XXI. El declive lento pero sostenido de CiU lo era también de su política de pactismo instrumental con las mayorías políticas que gobernaban en cada momento en Madrid. Y por eso sus adversarios, dispuestos a reemplazarla como fuerza mayoritaria de Cataluña, propusieron una enmienda a la totalidad de ese pactismo pragmático. El resto es historia bien conocida, desde el primer tripartito hasta la sentencia del Tribunal Constitucional, y la reacción política y social que provocó.

Aunque los dirigentes políticos sean refractarios a reconocer estas dinámicas de competición, por otro lado legítimas y necesarias para garantizar la representación de los intereses y aspiraciones de la pluralidad de ciudadanos, probablemente todos tenían conciencia de esta disputa en forma de subasta incremental, y daban por descontado que tarde o temprano se llegaría un punto de equilibrio, en forma de negociación con el gobierno central. La variable por resolver era quien se sentaría en esa mesa de negociación por parte catalana: descontado el PSC, que pronto se apeó de la competición, la lucha acabó en manos de CDC y ERC.

> El declive de CiU lo era también de su política de pactismo instrumental con Madrid. Y por eso sus adversarios, dispuestos a reemplazarla como fuerza mayoritaria, propusieron una enmienda a la totalidad de ese pactismo pragmático

De este modo, la dimensión competitiva del *procés* acabó produciendo dos resultados no previstos por sus protagonistas. Por un lado, ha quedado en evidencia la fragilidad de la concepción unitaria que los partidos tradicionales habían reivindicado para la sociedad catalana. Si bien la idea de un solo pueblo tiene mucho de misticismo civil, y obvia las evidentes fracturas que recorren todas las sociedades, su reivindicación política permitió a los gobernantes catalanes de las primeras décadas democráticas superar ciertos debates y enfrentamientos, si bien legítimos, también de un elevado coste para el funcionamiento de sus instituciones. Quizá resulte demasiado impresionista, y un poco desajustado, hablar de una fractura social en Cataluña, donde sigue prevaleciendo la educada indiferencia hacia todo aquello que nos divide. Pero se ha abierto el mercado político a los programas en los que predomina la oferta de identidad en detrimento de otras cuestiones materiales, también más difíciles de representar. En este sentido, podría estar emergiendo una nueva promoción de dirigentes políticos especializados en los discursos de la división política por identidades, y que encuentran más dificultades en ejercer su representación cuando se tienen que abordar otro tipo de políticas públicas.

Por otro lado, la política española ha evolucionado en un sentido bastante diferente del que habían previsto algunos de los responsables políticos que apostaron a la puja soberanista. La aparición de un partido político que ha emergido parlamentariamente gracias al discurso antiindependentista, en ocasiones también anticatalán, aparte de otras retóricas populistas y ultraconservadoras, desplaza el centro político de la competición en una dirección opuesta a la que había beneficiado hasta ahora el acuerdo político entre el gobierno central y el Govern de la Generalitat. La evolución de la política española entre 2017 y 2020 sugiere ese escenario menos optimista. Las implicaciones de la aparición de Vox son diversas: eleva los costes políticos de cualquier acuerdo bilateral con el gobierno catalán; enfría las posibilidades de formar coaliciones variables entre comunidades autónomas, al menos por parte de aquellas autonomías en las que Vox adquiera capacidad de chantaje o negociación en el ámbito parlamentario; y amplía las opciones de veto en el Congreso de los Diputados para bloquear acuerdos sobre reformas institucionales o

territoriales.

Hay que tener en cuenta que el modelo teórico de la subasta identitaria o territorial predice un tiempo más o menos largo para que la situación se estabilice. El acuerdo consocional que mantenía unida a la ciudadanía queda en cuestión y no podrá alcanzarse otro punto de equilibrio hasta que las respectivas subastas en cada una de las comunidades concluyan con la victoria de uno de los dos partidos en liza en cada bando. A veces ese acuerdo no llega y el país queda es sumido en el estancamiento político e institucional, debido a la falta de entendimiento entre las diferentes fuerzas.

El *procés* como desintermediación y sus implicaciones

El otro fenómeno interesante que ha definido el contexto del *procés* ha sido la mutación que han sufrido los partidos políticos durante estos años. Resulta paradójico que, en paralelo a la competición partidista descrita en las líneas anteriores, los propios agentes de esta competición han ido perdiendo grosor y autoridad durante el proceso. En algunos casos, han perdido incluso la vida.

> La aparición de un partido que ha emergido parlamentariamente gracias al discurso antiindependentista desplaza el centro político de la competición en una dirección opuesta a la que había beneficiado hasta ahora el acuerdo político

Se trata de un fenómeno que va mucho más allá de las fronteras políticas de Cataluña y España. Diversos autores han identificado en los últimos años un proceso de desintermediación de la política democrática que está alcanzando también a los partidos [5]. Me refiero con ello al proceso de adelgazamiento y pérdida del monopolio del papel mediador entre el Estado y la sociedad que han venido ejerciendo partidos, sindicatos, patronales, organizaciones de intereses, medios de comunicación tradicionales, entre otros, en beneficio de una relación más directa entre gobernantes y ciudadanos. Y con ello, se diluye el peso de algunos de los rasgos más visibles de los partidos tal como los conocíamos: el programa electoral, sus congresos internos, las agrupaciones territoriales, sus sedes físicas en pueblos y ciudades. En los últimos años se ha venido prestando atención a las consecuencias que esta desintermediación producía en la relación entre los partidos y la sociedad: proliferación de primarias y referendos internos, personalización de las campañas electorales, presencia de los representantes en las redes, etc.

El *procés* ha sido un catalizador de esta transformación, cuyas implicaciones para la forma de representar y de dirigir la vida política van a marcar el post-procés. En primer lugar, la desintermediación en el ámbito de los partidos refuerza el papel de los máximos líderes políticos, en detrimento de otros liderazgos internos alternativos y, sobre todo, de lo que se denominan las élites intermedias, esa mesocracia que había caracterizado a las fuerzas

tradicionales, compuesta de activistas y dirigentes locales y territoriales, comprometidos con las organizaciones, que velaban por su supervivencia, y con ello, por el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones adquiridas con su base social. A veces, esa mesocracia partidista se ha identificado con prácticas más oscuras, como el exceso de sectarismo y fidelidad a las siglas, con faccionalismos y luchas internas, y con las contradicciones de compatibilizar intereses colectivos e individuales. Pero no debemos olvidar que estos aspectos, a menudo menos frecuentes de lo que pensamos, no son rasgos distintivos del activismo en los partidos sino del ejercicio de la política cuando prima una excesiva lógica de autosuficiencia. Por eso, se encuentran fácilmente en otros tipos de activismo político fuera de los partidos, y el debilitamiento con estos no acabará en absoluto con ellas.

El reforzamiento del papel de los líderes políticos ha condicionado enormemente la fisonomía y la trayectoria del *procés*. Recordemos la llegada de Oriol Junqueras a la presidencia de Esquerra republicana, para lo que tuvo que darse de alta como afiliado del partido poco antes; la elección de Carles Puigdemont como presidente de la Generalitat completamente al margen del partido del gobierno que debía sostenerlo; la construcción del liderazgo personal de Albert Rivera, que fue transformando la estructura original de Ciudadanos, de tipo clásico, en una organización de ámbito estatal altamente centralizada y personalizada; o el ascenso de Ada Colau como reverso metropolitano del soberanismo. Todos ellos ilustran con claridad, más allá de ideologías, la forma en que la acumulación de poder en torno al líder ha permitido estos años ir supeditando los partidos a las circunstancias que marcaban el recorrido político.

En paralelo, el reforzamiento de estos dirigentes ha abierto también la puerta de los partidos y de las instituciones a nuevos perfiles de activistas independientes, de *outsider*s, cuya vinculación política pertenecía menos al partido que al dirigente político que los promocionaba. Esta ha sido una vía eficaz para abrir el acceso al poder a nuevos representantes que aportan una legitimidad carismática basada en su reputación en otros espacios sociales: periodistas y comunicadores, activistas de causas sociales y humanitarias, artistas o deportistas. Como señala Steve Richards [6], el declive de la política convencional ha abierto la puerta del poder a novatos sin apenas entrenamiento en los gimnasios de los partidos. A menudo, estos concejales, diputados, consejeros y altos cargos sin pasado político suelen resultar más atractivos que los denostados funcionarios de partido. Pero también vamos descubriendo que su falta de experiencia política tiene que ser suplida con una formación acelerada en el ejercicio del cargo, de modo que la responsabilidad en las instituciones pasa a convertirse en un etapa de socialización política para estos nuevos representantes. Por el camino se pierde la función de criba y selección que ejercían tradicionalmente las organizaciones políticas, lo que implica una cierta desaparición de la idea de *cursus honorum* que había jalonado tradicionalmente el ascenso hacia el poder. En su ausencia, queda por ver hasta qué punto esta traducción de las instituciones en espacios de formación de élites políticas *in-progress* ha comportado un reforzamiento del vínculo entre las instituciones ciudadanos, o por el contrario favorecerá una mayor subordinación de las palancas del poder ante estos políticos sin pasado.

> El rápido ascenso de algunos outsiders a los círculos del poder fue un factor de aceleración en las decisiones políticas más controvertidas que tomaron los dirigentes independentistas

De momento, la cronología del *procés* nos aporta algunas pistas sobre su contribución, y sobre el papel que pueden tener para el futuro. El rápido ascenso de algunos de estos *outsiders* a los círculos del poder entre 2014 y 2015 fue un factor de aceleración en las decisiones políticas más controvertidas que tomaron los dirigentes independentistas. Las reflexiones a posteriori que están realizando algunos de los protagonistas muestran una interesante contraposición entre aquellos activistas clásicos de partido (como Joan Tardà o Marta Pascal, de generaciones diferentes), que tratan de mantener la integración entre pragmática y objetivos a largo plazo, y aquellos otros que persisten en discursos maximalistas y propuestas políticas basadas en la enmienda a la totalidad de lo conocido.

En este sentido, una de las principales aportaciones de la desintermediación en el *procés* ha sido el nivel de innovación política y de reacción ante los cambios de escenario. A ello ha ayudado la enorme movilización de nuevos actores colectivos que han aparecido en la escena para aprovechar el espacio desocupado por los partidos políticos. El papel de la ANC y otros actores menores, junto a la renovada Ómnium muestran el ascenso de plataformas de acción colectiva basadas en *issues*, con una atracción mayor y más intensa en comparación con los partidos políticos. También abren dudas sobre la rendición de cuentas ante el conjunto de la sociedad respecto a sus iniciativas.

Las implicaciones de la desintermediación política para la digestión post-*procés* no han tardado en manifestarse: las peculiares circunstancias que han rodeado el ejercicio de la autoridad del presidente de la Generalitat, Quim Torra; la vulnerabilidad del espacio post-convergente ante la línea política impulsada por Puigdemont; o la inestabilidad con la que los partidos con representación parlamentaria están abordando las negociaciones para una posible resolución del conflicto. Es cierto que el contexto sigue marcado por la anormalidad de tener a dirigentes políticos en prisión o pendientes de juicio; pero incluso ese aspecto es una palanca más que alimenta la tendencia escrita.

En términos generales, esta evolución alimenta dos grandes incógnitas para la evolución del conflicto político en Cataluña. Por un lado, ¿hasta qué punto los partidos van a ser capaces de retener control sobre el relevo del personal político que imponen las consecuencias del *procés*? Además, ¿qué capacidad de tejer acuerdos de largo alcance tendrán estos representantes políticos si no disponen de organizaciones suficientemente sólidas que aseguren el cumplimiento de los compromisos en el futur, sobre todo de aquellos acuerds informales, basados en la confiança personal y que sostienen la política de una generación?”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 — En este sentido, la lectura de Jordi Muñoz, *Principi de Realitat* (L'Avenç, 2020) es una aportación interesante para ver cómo interpretan los intelectuales cercanos al independentismo la sucesión de errores de análisis y qué lecciones deberían sacar de ello. Para una revisión más crítica del *procés* desde una cierta complicidad, es necesaria la lectura del libro 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 desarrollado este argumento con Astrid Barrio en «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 es profesor en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Administración de la Universidad de Valencia. Desde 2013 ocupa el cargo de Secretario General de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona, ha sido profesor visitante en las universidades de Bruselas, Leiden, Edimburgo y las prestigiosas London School of Economics and Political Science y Open University. Es editor fundador de Agenda Pública (El País) y también colabora en elDiario.es. Sus principales líneas de investigación, eminentemente de ámbito nacional, son la descentralización y las élites políticas. Es autor de diversas publicaciones, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Su tesis doctoral "Los ministros de la España democrática (1976-2005)", publicada años después como libro, le valió el Premio Juan Linz 2006/2007 y el Premio de la AECPA como mejor tesis en 2007.