

Ciudades globales
y el pulso por
la independencia
en Cataluña

**Jacint
Jordana**

Prólogo de
Jesús Maraña

**Barcelona,
Madrid
y el Estado**



JACINT JORDANA

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y director del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Ha sido profesor visitante en la Universidad de Múnich, la Business School de Copenhague o la SciencesPo de París, entre otras. Ha publicado numerosos trabajos académicos sobre políticas de regulación, gobernanza multinivel, acción colectiva y políticas públicas en España.

Jacint Jordana

Barcelona, Madrid y el Estado

CIUDADES GLOBALES Y EL PULSO POR LA INDEPENDENCIA EN CATALUÑA

DISEÑO DE CUBIERTA: PABLO NANCLARES

© JACINT JORDANA, 2019

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2019

FUENCARRAL, 70

28004 MADRID

TEL. 91 532 20 77

WWW.CATARATA.ORG

BARCELONA, MADRID Y EL ESTADO. CIUDADES GLOBALES Y EL PULSO POR LA INDEPENDENCIA EN CATALUÑA

ISBN: 978-84-9097-634-0

E-ISBN: 978-84-9097-651-7

DEPÓSITO LEGAL: M-4.706-2019

IBIC: JPFN/IDSEJ/JPOB

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

PRÓLOGO

El primer paso hacia la solución de una crisis es comprenderla. Parece obvio que la crisis constitucional abierta en España por el pulso independentista desde Cataluña es en parte consecuencia de la incomprensión o, si se quiere, de la parcialidad con la que se examina, ya sea esa parcialidad consciente e intencionada o simplemente fruto de la ingenuidad o la ignorancia. Al hilo del conflicto catalán (y español), uno recuerda a menudo aquello que el malvado de César González-Ruano aplicaba a la complejísima familia Sánchez Mazas: "En esa casa todos hablan mal de todos y todos tienen razón". Me permito alterar esa última palabra y multiplicarla: todos tienen "razones". Por muy frívolas, equivocadas, interesadas o emocionales que a cada cual nos parezcan.

Hasta tal punto ha llegado el sectarismo en el análisis del llamado "problema catalán" que estoy seguro de que no pocos lectores ya habrán concluido, tras el anterior punto y aparte, que quien escribe esto es un "equidistante". Porque también denota que hemos alcanzado altísimas cotas de intolerancia y soberbia el hecho mismo de haber distorsionado el sentido del término "equidistancia" cuando se trata de etiquetar a quien opina sobre la relación entre Cataluña y España. Desde siempre el "equidistante" no solo busca situarse en un punto intermedio entre dos posiciones enfrentadas, sino que lo hace con el objetivo claro de quedar bien con ambas partes. Si algo puede tener claro, desde hace ya mucho tiempo, pero muy especialmente desde septiembre de 2017, cualquiera que se atreva a criticar decisiones tomadas desde el independentismo y también otras tomadas por el Estado (en el ámbito judicial o político) es que tiene garantizada la rotunda descalificación desde ambos polos.

No conozco personalmente al profesor Jacint Jordana, ni tampoco le interrogué sobre sus posiciones personales acerca del conflicto catalán cuando amablemente me invitó a leer este ensayo y a escribir un prefacio

al mismo. Y no lo hice porque prefería recorrer sus páginas sin contaminación alguna ni etiquetas que yo mismo sucumbiera a adjudicar al autor. Me interesan (humildemente creo que deberían interesarnos a todos) los argumentos, los datos, las reflexiones sustentadas en hechos y las propuestas que abran nuevos ángulos y perspectivas. Estamos pagando muy cara la ínfima calidad del debate público (no solo sobre Cataluña y el independentismo, sino en general), permanentemente ensuciado por el frentismo y los prejuicios sectarios.

Necesitamos escapar de los discursos únicos, de los relatos fijos e inalterables que se van instalando a la hora de explicar fenómenos complejos. Durante demasiado tiempo se ha contemplado mayoritariamente el auge del independentismo catalán con explicaciones tan parciales como esquemáticas, lo cual no quiere decir que no fueran, en parte, ciertas. Pero es tan erróneo adjudicar en exclusiva el origen del procés a la sentencia del Tribunal Constitucional que en 2010 terminó de "cepillar" el Estatuto de 2006 votado y refrendado como pensar que el único factor que ha condicionado la reacción desde el Estado es el evidente interés electoralista del PP fuera de Cataluña.

Negar que este conflicto tiene un componente nacionalista esencial sería absurdo. No lo niega el autor, pero se plantea y nos plantea a sus lectores el reto de bucear en otras claves menos manoseadas. Ya sabemos que la relación entre Cataluña y el resto de España está marcada por el enfrentamiento entre un nacionalismo catalán y un nacionalismo español empujados a menudo en sus acciones por sus sectores más radicales o excluyentes. En el último año hemos conocido análisis imprescindibles que han aportado luces nuevas a un relato que pecaba de excesivamente simple, sentimental, partidista u oxidado. Por citar algún ejemplo, conviene incorporar al debate los relatos que explican el pulso catalán como una "conjura de irresponsables" (Jordi Amat), como una "confusión nacional" (Ignacio Sánchez-Cuenca) o como un "naufragio" (Lola García). Todos huyen del maniqueísmo para contemplar el conflicto como lo que sin duda es: una crisis democrática, estructural, que no se resolverá con parches, ni con golpes de pecho, ni con 155 infinitos, ni con prisiones provisionales permanentes, ni con cortes de autopistas ni con mazazos judiciales que previsiblemente acabarán rechazados en Estrasburgo.

Jordana nos propone dar un paso más para incluir en el análisis un punto de vista hasta ahora poco o nada contemplado. Se trata de examinar esta crisis como el conflicto entre dos ciudades globales, Madrid y Bar-

celona, que comparten un mismo Estado en Europa. Un Estado, por cierto, que no ha logrado evitar el progresivo deterioro del engranaje entre los distintos niveles de gobierno. Sin desdeñar la visión de un pulso entre nacionalismos, lo que plantea el autor es examinar la escalada de tensión que se ha producido entre Madrid y Barcelona y sus áreas metropolitanas, y hacerlo además desde una perspectiva transnacional, para valorar la posibilidad de que esa competencia política, pero también económica, turística, cultural e industrial tenga un peso trascendente en el estallido del conflicto.

Madrid y Barcelona son, respectivamente, la tercera y la cuarta ciudad de Europa en población tras Londres y París. Entre ambas suman casi la cuarta parte de los habitantes de España, y sus áreas de influencia compiten para atraer el máximo de inversiones económicas, el mayor atractivo turístico, la más intensa actividad cultural... Sus elites no solo se miran de reojo, sino que buscan fuera, a escala global, para captar el grueso de toda apuesta importante que haga crecer la renta y la influencia de su ciudad. Y para lograrlo, necesitan el apoyo del Estado.

Hay estados que potencian en su seno a una sola ciudad global (como el Reino Unido hace con Londres o Francia con París) y hay otros que reparten su esfuerzo y su servicio entre varias (como Alemania e Italia hacen con Berlín y Bonn o con Roma y Milán). ¿Hasta qué punto el Estado español se ha volcado con Madrid como su "ciudad-Estado" y ha considerado de facto a Barcelona como un ente periférico y ajeno al propio Estado? Esa exclusión en ámbitos institucionales, administrativos o reguladores no conduce inexorablemente a que la capital catalana deje de ser global, pero sí contribuye a que en ella haya calado la convicción de que el paraguas del Estado no la protege en la misma medida que a su "adversaria" Madrid.

Si seguimos la sugerente senda analítica que Jordana propone, y aunque el autor no la desarrolle en detalle, nos encontraremos con una realidad difícil de rebatir, como es la progresiva pérdida de soberanía de los estados en beneficio de comunidades transnacionales y, al mismo tiempo, la resistencia estatal a ceder competencias y soberanía hacia abajo, en beneficio de los entes regionales, autonómicos y, sobre todo, locales. Si cruzamos esa realidad política, que en el caso de España obviamente hay que encajar en su pertenencia a la Unión Europea, con una globalización económica y financiera en la que multinacionales empresariales y bancarias dominan la toma de decisiones, tiene todo el sentido preguntarse por

los efectos que estos procesos tienen sobre la democracia (lo que el profesor Sánchez-Cuenca definió como “impotencia democrática”).

En los espacios políticos y mediáticos debatimos a diario sobre el llamado “conflicto catalán” en el marco de la confrontación nacionalista o partidista, también en el ámbito económico, pero siempre bajo las premisas de relatos ya asentados y, en buena medida, bloqueados en sus argumentaciones. Apenas hemos abordado (hasta donde uno alcanza) el prisma desde el que Jordana coloca los focos. Vale la pena compartir preguntas y buscar datos que permitan responderlas. ¿Quizás las elites barcelonesas han llegado a pensar que lo que han interpretado como una apuesta discriminatoria del Estado por Madrid frente a Barcelona hacía pertinente el planteamiento de un Estado propio que amparase las ambiciones de la ciudad global catalana? Tengamos en cuenta el dato que cita Jordana en las últimas páginas: “Una de las dos grandes ciudades globales concentra la casi totalidad de los funcionarios del aparato central del Estado”.

Desde que se inició la megacrisis financiera de 2008 y se puso en marcha el recetario neoliberal de la austeridad, han sido precisamente los ayuntamientos los únicos que han cumplido los objetivos de déficit, mientras el Estado se permitía sus “colchones” y cerraba el grifo a los apoyos en políticas sociales, por no hablar de áreas clave en la competencia global como la inversión en I+D+I, solo posible en comunidades capaces de financiarla por sí mismas. El autor repasa las lagunas en políticas públicas concretas cuyo mal funcionamiento ha contribuido también al alejamiento entre Madrid y Barcelona, entre España y Cataluña. Cuando se habla de la “desesperanza” y “frustración” que han podido conducir al auge del independentismo unilateralista conviene aterrizar esos términos con datos que los expliquen, en lugar de permitir la simplificación que nos lleva a indagar en impulsos “emocionales” que hacen inviable un debate reposado y fructífero. Jordana se esfuerza en ese “aterrizaje” a través de ese ángulo de la competencia entre dos ciudades globales.

Escribo estas líneas en vísperas de la apertura del juicio oral en el Tribunal Supremo a los dirigentes independentistas encarcelados desde octubre de 2017. Un juicio que marcará la situación política de los próximos meses y quizás el futuro de España y de Cataluña por décadas. Es el resultado de la renuncia a la política y de la cesión a la vía penal de la responsabilidad democrática. Los árboles de la demagogia y del electoralismo no deben cegarnos la visión de un bosque mucho más complejo, en el que —entre otras malezas— crecen los posfascismos.

Jacint Jordana, sin hacer negacionismo de otros factores de peso, eleva una especie de dron sobre ese bosque y nos invita a acompañarle en el esfuerzo por buscar otras miradas que ayuden a entender esta crisis. Un paso imprescindible para encontrar soluciones.

JESÚS MARAÑA

Periodista, director editorial de *infoLibre* y analista político

INTRODUCCIÓN

La idea que inspira este libro es muy simple. Dos problemas de carácter territorial se han ido agravando con el tiempo, conduciendo finalmente a un enconado conflicto político, localizado en una de las zonas más dinámicas del país. El primero lo constituye el auge de sus dos grandes ciudades globales, Madrid y Barcelona, que han tomado un enorme protagonismo en el marco de la globalización y cuyo crecimiento en las últimas décadas ha tensionado, y mucho, las dinámicas políticas tradicionales. El segundo problema es el deterioro de las relaciones entre niveles de gobierno en España, que ha afectado gravemente a la formulación de las políticas públicas, generando una creciente frustración respecto al papel del Estado para articular espacios de colaboración y coordinación territorial.

Los determinantes del pulso por la independencia en Cataluña son múltiples, sin duda alguna, pero difícilmente se hubiera podido producir una situación tan tensa y compleja si hubiera existido un mayor reconocimiento del impacto de la globalización en España y la emergencia de dos grandes ciudades globales, con sus necesidades específicas, y si, al mismo tiempo, las relaciones intergubernamentales hubieran funcionado con suficiente dinamismo y eficacia, reduciendo el conflicto distributivo entre territorios y ciudades en España. Ambas cuestiones se encuentran interrelacionadas y este libro propone una reflexión sobre cómo estos dos problemas llevaron a la delicada situación actual, preguntándose cuáles fueron las dificultades que afrontó el Estado y que le impidieron responder suficientemente a tales retos e impulsar las transformaciones necesarias.

Entender el Estado español no es una cuestión fácil. Por una parte, tenemos un Estado que se ha modernizado de forma acelerada desde los años ochenta, estimulado por el proceso de integración europea, en un contexto de un fuerte crecimiento económico; pero, por otra parte, la construcción del Estado español puede ser vista también como una suma

de reformas inconclusas, fuertes limitaciones institucionales y debilidades organizativas en sus estructuras administrativas. En este sentido, incluso se podría plantear, como interpretación, una aproximación a la situación actual del Estado español a partir de la metáfora de un archipiélago de islas administrativas y políticas, algunas de ellas paralizadas en distintos momentos del tiempo histórico, mientras que muchas otras han conseguido alcanzar una modernidad suficiente para mantener su efectividad.

Más allá de su dimensión formal e institucional, cabe entender también el Estado como una compleja estructura político-administrativa, con su personal político, sus burocracias públicas y un conjunto de patrones culturales que establecen su relación con el conjunto de la sociedad. Además, el Estado también debe ser útil, debe dar respuesta a numerosísimos problemas, presentes o potenciales, que sufren sus ciudadanos y que pueden ser afrontados colectivamente. En este sentido, para entender el Estado no es suficiente observar su marco constitucional, ni tampoco identificar sus mecanismos de autorreproducción. Debemos preguntarnos qué políticas impulsa, conocer cómo lo hace, y de qué forma justifica su existencia en una sociedad democrática.

El reto catalán, especialmente a partir del año 2012, puso de manifiesto las dificultades para articular procesos de decisión entre niveles de gobierno en España, aunque estas existían desde hacía ya bastantes años. Sin mecanismos efectivos de coordinación ni claridad en la distribución de responsabilidades, las relaciones intergubernamentales se encontraban ya en retroceso cuando la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2010 desmanteló el precario equilibrio que representaba el nuevo Estatuto catalán, revisado y aprobado por el Congreso de los Diputados y aceptado en un referéndum, con escasa participación, por la población catalana unos años antes. Luego, los indiscriminados ajustes fiscales durante la crisis, promovidos por el Gobierno central, acabaron de romper los escasos hilos de confianza institucional que aún persistían en muchos ámbitos de políticas públicas. En este sentido, la crisis catalana nos muestra cómo la ausencia de un complejo tejido institucional multinivel, capaz de producir políticas públicas eficaces, que abordará también el reto de las ciudades globales, acabó alimentando las expectativas de formar un nuevo Estado en una parte de su territorio.

Aunque el mundo político ha tenido en escasa consideración el impacto de los procesos de europeización y globalización en los equilibrios territoriales de España, no por ello estos son menos importantes. La emergen-

cia de grandes ciudades globales, la aparición de nuevas interdependencias hacia el exterior, los enormes cambios en los flujos comerciales o el impacto de internet y las nuevas redes de comunicación, entre otras transformaciones, han planteado graves desafíos a muchas políticas públicas, que en pocos casos se han afrontado de forma decidida. Por el contrario, en los años más recientes se ha producido progresivamente una desconexión entre las necesidades derivadas de estos nuevos contextos y las rutinas de intervención gubernamental ya establecidas, lo que ha ocasionado graves dificultades o incluso fallos sistémicos en algunos ámbitos de políticas públicas, especialmente por lo que se refiere a su implementación territorial.

Lamentablemente, estas contrariedades raramente generaron respuestas audaces de los políticos que asumieron responsabilidades de gobierno en las últimas décadas en España. El impulso a un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en España, capaz de abordar los nuevos desafíos, no cobró suficiente fuerza en la pasada década y las iniciativas más sólidas que se impulsaron, como la segunda generación de estatutos de autonomía, raramente contribuyeron a este propósito o incluso despertaron todo tipo de tensiones, sin impedir un fuerte proceso de recentralización de la mano del artículo 149 de la Constitución. Como una excepción a la falta de visión sobre la articulación territorial destaca el esfuerzo de Pasqual Maragall, primero como alcalde de Barcelona y luego como presidente de la Generalitat de Catalunya, para impulsar marcos institucionales más acordes con el nuevo contexto que estaba emergiendo en el mundo. Su impulso a la eurorregión del arco mediterráneo, por ejemplo, se produjo en paralelo a la reforma de la Carta Municipal de Barcelona, en los años noventa. Asimismo, la posterior elaboración del nuevo Estatuto puede ser entendida como la búsqueda de nuevos equilibrios entre el sistema urbano de Cataluña, su región metropolitana y el conjunto del Estado.

Este ensayo consta de dos partes, que desarrollan, en planos distintos, los argumentos mencionados hasta el momento. La primera parte se enfoca en el corto plazo, con una aproximación a las tensiones y los enfrentamientos ocurridos a raíz del pulso por la independencia de Cataluña y frente al cual reaccionaron diversos partidos e instituciones políticas de forma muy impulsiva. En esta parte no se pretende valorar las acciones llevadas a cabo por sus principales protagonistas, aunque sí se examinan algunos momentos clave de su enfrentamiento. De forma muy distinta a la mayoría de las interpretaciones existentes, se presenta una visión de este

conflicto como una escalada de la tensión entre las dos principales ciudades globales de España y sus territorios de influencia, en un contexto en el que las grandes tendencias mundiales son cada vez más determinantes. Examinando algunos patrones clave del conflicto, no obstante, se observa una crisis más profunda, que va más allá de la pugna sobre identidades nacionales. Se trata de una crisis del Estado, de carácter más estructural, sobre deficiencias institucionales y falta de equilibrios territoriales en la toma de decisiones, que no solo afecta al caso catalán. Precisamente por ello, la segunda parte del libro analiza los problemas sufridos por una serie de políticas públicas en España. Se trata de políticas que han experimentado tensiones muy importantes durante las décadas recientes, con la emergencia de las ciudades globales, el impacto de la crisis y la intensa europeización de la economía española.

Frente al predominio de las interpretaciones inspiradas por percepciones nacionalistas en los debates sobre la situación política en Cataluña, tanto desde la perspectiva catalana como desde la española, en estas páginas se plantea una alternativa radicalmente distinta, que destaca la existencia de fuertes intereses materiales, junto con las múltiples ideas y estructuras institucionales que los enmarcan. Con esta interpretación se realiza la diferencia entre analizar la capacidad de resolución de los problemas políticos y la habitual defensa de determinadas posiciones políticas, basada en mezclar componentes normativos y valorativos, que atacan o defienden una comunidad nacional y los imaginarios que la acompañan. En este sentido, muchas de las polémicas que han surgido en estos años entre intelectuales con sensibilidades nacionalistas se sitúan en las trincheras de este conflicto, de uno u otro lado, sin facilitar su mejor comprensión.

Sin embargo, hay que reconocer que el componente nacionalista es esencial para entender este conflicto territorial y que se encuentra presente con gran intensidad por todas partes, generando fuertes tensiones emocionales. Es algo que ya han destacado numerosos estudiosos y expertos en nacionalismos comparados, e incluso se ha convertido en la perspectiva más común adoptada por los medios de comunicación. Hasta parece obvio que en muchas ocasiones las dinámicas nacionalistas toman vida propia y se distancian de sus intereses materiales más directos. No obstante, este libro hace un esfuerzo consciente para no analizar con detalle la dimensión nacionalista. Sin rechazar su relevancia, el propósito es hacer visible y poder explorar con más atención otras dimensiones, que permanecen en la penumbra bajo múltiples capas de retórica, pero que tam-

bién pueden tener una capacidad explicativa muy relevante. El desarrollo de las ciudades globales, en cuanto a las nuevas tensiones territoriales que generan y su creciente relevancia para las dinámicas tradicionales de los estados, es una de ellas, como se señala a continuación.

Los capítulos de la segunda parte muestran el juego que se desarrolla entre actores e instituciones para producir políticas públicas en distintos niveles de gobierno, identificando las dificultades derivadas de la complejidad territorial existente. No obstante, no se pretende comparar las acciones de los sucesivos gobiernos del Estado. Aunque existen diferencias muy significativas entre ellos a lo largo de las últimas décadas en lo que respecta a la cuestión territorial, el enfoque adoptado se centra más en destacar, para cada política, sus rasgos estructurales, así como las grandes transformaciones experimentadas. Los casos de política pública seleccionados son muy diversos, incluyendo algunos ejemplos de políticas sociales y políticas regulativas. En ciertos casos, originaron agrias discusiones en el pasado, pero la mayoría de ellos revelan escenarios estancados, situaciones irresolubles, en los que sus protagonistas ya agotaron las energías para seguir buscando una salida satisfactoria. De hecho, muchas de las políticas examinadas no muestran ni patrones cooperativos ni competitivos en su dinámica territorial, sino solo una lógica darwiniana sin demasiada intencionalidad. Por ello, cuando se van sumando casos y más casos de graves fallos de política pública, emerge progresivamente una vasta visión de la penetrante crisis estructural del Estado español, que no ha conseguido superar los problemas aplazados en los años de la transición, mostrando una capacidad de cambio institucional e innovación política extraordinariamente limitada.

A lo largo de la segunda parte, la discusión conduce también a una reflexión más amplia sobre por qué las políticas públicas en España sufren estos problemas y qué influencia tienen algunos factores clave, como la cultura administrativa subyacente, en los procesos de decisión y en su puesta en práctica. Hay que reconocer que la gobernanza de las políticas públicas en el caso español, con sus particulares características de acelerada modernización económica, rápida integración europea y cambios territoriales complejos, constituye todo un desafío y que alcanzar elevados niveles de eficiencia e innovación en la puesta en práctica de políticas públicas no representa en ningún caso una tarea fácil. Por ello, entender sus dificultades, así como los conflictos que se han derivado de ello, debería ser de gran ayuda para abordar el reto de construir un Estado plural, comple-

jo y eficaz, en un contexto de intensa globalización y crecimiento de todo tipo de desigualdades.

La frustración de las políticas públicas del Estado español proviene de una crisis profunda, que pone de relieve la incapacidad estructural del Estado para vertebrar iniciativas realmente efectivas en muchos ámbitos sectoriales. Sin reformas profundas, existen importantes limitaciones para dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos, o de los territorios y ciudades más dinámicas, así como para afrontar la competencia inherente a nuestro mundo globalizado. En cierto modo, tal como se argumenta a continuación, el pulso por la independencia de Cataluña puede ser también entendido como un intento de salida radical a esta situación de frustración y bloqueo, aspirando a crear un nuevo Estado en Europa, con su propia ciudad global.