

D

E

B

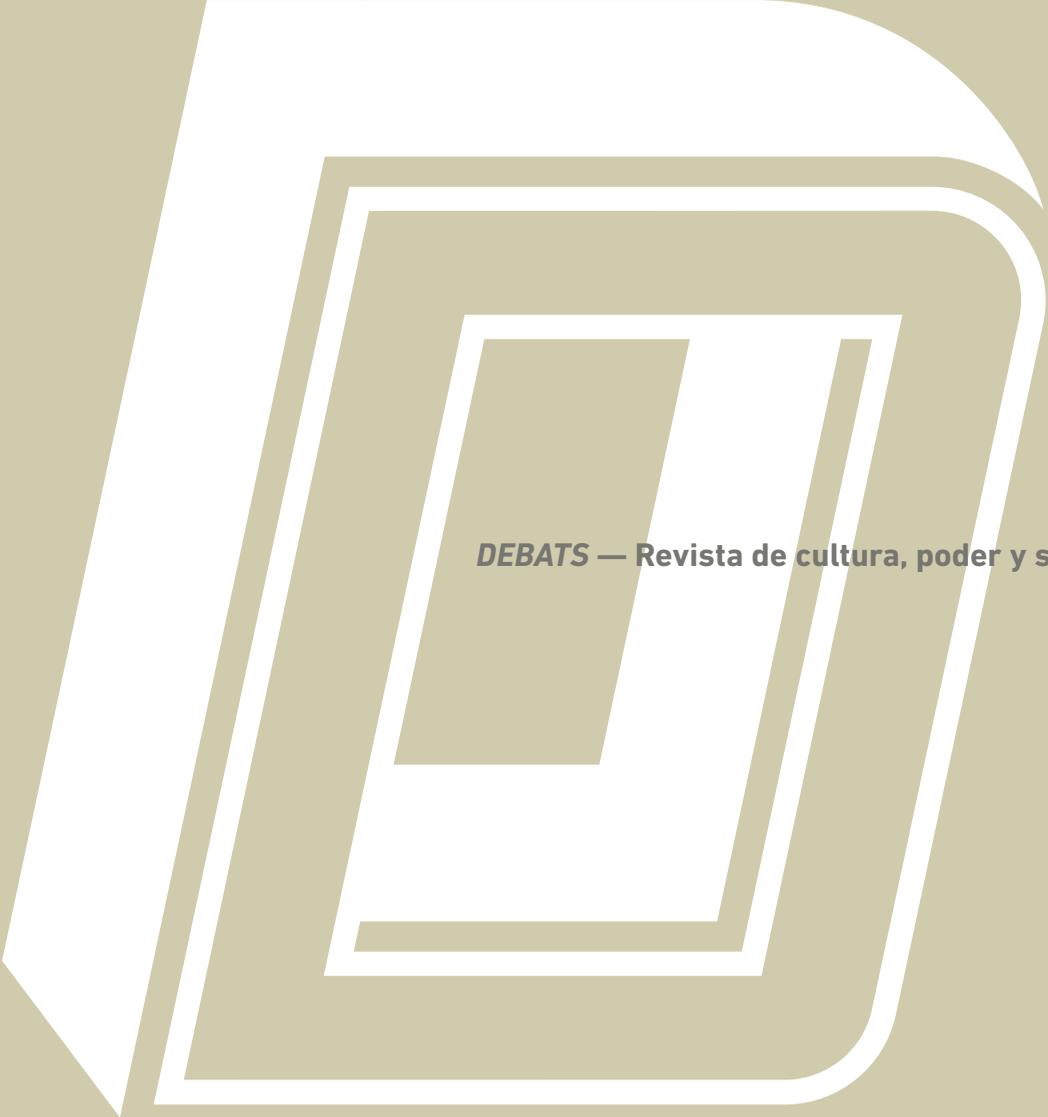
A

T

■ **Monográfico**
**Plurinacionalidad, federalismo
y soberanías en el Estado
español: miradas cruzadas**

- **Artículos** de John Loughlin, Diane Saint-Pierre
y Alexandre Couture, Igor Calzada, Rafael Castelló,
Germà Bel, Toni Rodon y Marc Sanjaume-Calvet,
Mariano M. Zamorano, Luis Moreno, Mikel Irujo,
Saskia Sassen

S



DEBATS — Revista de cultura, poder y sociedad

Vol. 131/1
2017

Presidente de la Diputació de València

Jorge Rodríguez Gramage

Diputado delegado de Cultura

Xavier Rius i Torres

Director de la Institució Alfons el Magnànim. Centre Valencià d'Estudis i d'Investigació

Vicent Flor

Las opiniones expresadas en los artículos y otros escritos publicados en *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* son responsabilidad exclusiva de sus autores o autoras y no expresan la opinión de *Debats* o de la Institució Alfons el Magnànim - Centre Valencià d'Estudis i d'Investigació. Asimismo, los autores se comprometen a respetar las normas de ética en la publicación de la revista, así como a asegurar la veracidad en la declaración de autoría, la originalidad en la publicación, el no envío a otras revistas y la declaración de conflictos de intereses con relación a los artículos. Por tanto, aunque *Debats* hace todos los esfuerzos posibles para asegurar las buenas prácticas en la publicación de la revista y detectar malas prácticas o plagio, la revista *Debats* declina cualquier responsabilidad sobre los posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican. Los autores pueden encontrar las normas para los autores y una guía de buenas prácticas y ética al final de la revista y en su página web.

Todos los artículos de la sección monográfica (Cuaderno) y de la sección de artículos de investigación (Artículos) han pasado un filtro inicial del editor y, posteriormente, un riguroso examen de revisión por pares, basado en el sistema de «doble ciego» de al menos dos académicos especialistas en la materia.

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad: Reconocimiento - NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales.



Correspondencia, suscripción y venta / Send correspondence, subscription and orders

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad

Institució Alfons el Magnànim – Centre Valencià d'Estudis i d'Investigació

Carrer Corona, 36 / 46003 València / Tel. 963 883 169 / Fax 963 883 170

secretaria.debats@dival.es

www.revistadebats.net

www.alfonselmagnanim.net

Subscripción anual en formato impreso (dos números al año, precios con IVA y gastos de envío incluidos). Pago por transferencia bancaria a nombre de *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* / Institució Alfons el Magnànim.

Subscripción anual: 10 euros

Número suelto: 6 euros

Distribución / Distribution

Sendra Marco, distribució d'edicions, SL

Carrer Taronja, 16 / 46210 Picanya / Tel. 961 590 841

sendra@sendramarco.com

Impresión / Printing



ISSN 0212-0585 (impreso)

ISSN 2530-3074 (digital)

Depósito legal: V-978-1982



Esta revista es miembro de Arce

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad

La revista *Debats* nació en 1982 como una revista de la Institució Alfons el Magnànim de la Diputació de València (y, a continuación, del IVEI, Institució Valenciana d'Estudis i d'Investigació) con la voluntad de promover y actualizar los grandes debates de las ciencias sociales en València, dando pie a la participación de importantes figuras en estos campos. Actualmente, la revista *Debats* es semestral y tiene el objetivo de aglutinar las reflexiones actuales en el campo intelectual acerca de la cultura —en el sentido amplio de prácticas culturales y también en el sentido restrictivo de las artes—, y su relación con el poder, la política, la identidad, el territorio y el cambio social. El marco de referencia de la revista se situaría en las temáticas que son relevantes para la sociedad valenciana y su entorno, pero con la intención de convertirse en un referente a nivel europeo e internacional. La revista parte de la perspectiva de las ciencias sociales, pero pretende al mismo tiempo conectar con los análisis y los debates contemporáneos de las humanidades, así como con los estudios de comunicación y de los *cultural studies*. Asimismo, se reclama metodológicamente plural a la vez que pretende incentivar la innovación en la adopción de nuevas técnicas de investigación y de comunicación de los resultados a un público amplio. Es decir, pretende convertirla en un instrumento de análisis de las problemáticas emergentes acerca de la cultura y la sociedad contemporánea desde una perspectiva amplia y multidisciplinar, combinando una voluntad de incidencia social con el rigor científico de las publicaciones y de los debates científicos internacionales.

Director / Chair of the Editorial Board

Joaquim Rius Ulldemolins

(Universitat de València / Institució Alfons el Magnànim)

Secretarías de redacción / Editorial Assistants

Verònica Gisbert (Universitat de València)

Ana Sebastià (Institució Alfons el Magnànim)

Consejo de redacción / Editorial Board

Luis Enrique Alonso (Universidad Autónoma de Madrid)

Ferran Archilés (Universitat de València)

Antonio Ariño (Universitat de València / Institució Alfons el Magnànim)

Lluís Bonet (Universitat de Barcelona)

Maria del Mar Griera (Universitat Autònoma de Barcelona)

Anacleto Ferrer (Universitat de València / Institució Alfons el Magnànim)

Pedro García (Universitat de València)

Gil-Manuel Hernández (Universitat de València)

Carlos Jesús Fernández (Universidad Autónoma de Madrid)

Albert Moncusí (Universitat de València)

Dafne Muntanyola (Universitat Autònoma de Barcelona)

Vicent Olmos (Universitat de València)

Arturo Rubio (Universidad Antonio de Nebrija)

Igor Sábada (Universidad Complutense de Madrid)

Ismael Saz (Universitat de València / Institució Alfons el Magnànim)

Comité científico / Scientific Committee

Ana Aguado (Universitat de València)

Macià Blázquez Salom (Universitat de les Illes Balears)

Salvador Cardús (Universitat Autònoma de Barcelona)

Enric Castelló (Universitat Rovira i Virgili)

Josepa Cucó (Universitat de València)

Dolors Comas d'Argemir (Universitat Rovira i Virgili)

Jaume Franquesa (SUNY: University at Buffalo)

Alain Gagnon (Université du Québec à Montréal)

Ernest García (Universitat de València)

Clive Gray (University of Warwick)

David Inglis (University of Exeter)

Jordi Lopez-Sintas (Universitat Autònoma de Barcelona)

Matilde Massó (Universidade da Coruña)

Joan Francesc Mira (Universitat de València)

Emmanuel Négrier (Université de Montpellier)

Montserrat Pareja (Universitat de Barcelona)

Alain Quemin (Université Paris 8)

Philip Schlesinger (University of Glasgow)

Joan Subirats (Universitat Autònoma de Barcelona)

Joan-Manuel Tresserras (Universitat Autònoma de Barcelona)

Ramon Zallo (Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco)

Diseño / Design

Estudio Juan Nava gráfico

Ilustraciones / Illustrations

Ana Yael

Administración / Management

Vicent Ferri (Jefe de Unidad de Publicaciones)

Consuelo Viana (Jefe de Negociado de Administración)

Ferran Pla (Jefe de Grupo de Gestión Económica. Subscripciones)

Pere Gantes (Revisión y web)

Manel Pastor (Publicaciones)

Luz Ivorra (Publicaciones)

Xavier Agustí (Difusión)

Ángela Uviedo (Distribución)

Traducción y corrección lingüística / Translation and proofreading

1 mes. Serveis Lingüístics i Editorials: Ana Lozano,

Josep Ribera

Maquetación / Layout

1 mes. Serveis Lingüístics i Editorials: Elena Bau,

Sandra Espert

Bases de datos y directorios / Databases and directories

— Compludoc

— Dialnet

— ERIH PLUS

— Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN)

— Periodical Index Online

Sistemas de evaluación / Evaluation systems

— CARHUS+ 2014

— CIRC (Clasificación Integrada de Revistas)

— DICE. Difusión y Calidad Editorial de las Revistas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas

— IN-RECS (Índice de Impacto de Revistas Españolas de Ciencias Sociales)

— Latindex

— MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)

— Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH)

Sumario/Contents

Monográfico: Plurinacionalidad, federalismo y soberanías en el Estado español: miradas cruzadas

Special Issue: Plurinationality, Federalism and Sovereignty in Spain: at the Crossroads

Coordinado por / *Guest Editor*

Mariano Martín Zamorano, CECUPS / Universitat de Barcelona

- Mariano Martín Zamorano** Presentación del monográfico. **Introducción: Postpolítica y vigencia del nacionalismo en el Estado español** — 06 / 17
Introduction to the Special Issue. Introduction: Post-politics and the Validity of Nationalism in Spain



Nacionalismo subestatal en perspectiva comparada

- John Loughlin** Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación — 19 / 30
Federalism, federations and confederations: towards hybridity
- Diane Saint-Pierre y Alexandre Couture Gagnon** Cultura, lengua y diversidad cultural de naciones minoritarias: los casos de Quebec y Cataluña, territorios... ¿compartidos? — 31 / 49
Culture, language and cultural diversity in minority nations: The cases of Québec and Catalonia, shared... territories?
- Igor Calzada** Urbanidad postnacional más allá de los estados (pluri)nacion(ales) en la UE: comparación de Escocia, Cataluña y el País Vasco — 51 / 64
Post-National Urbanity Beyond (Pluri)Nation(AI)-States in the EU: Benchmarking Scotland, Catalonia and the Basque Country

Nacionalismo y política en el Estado español

- Rafael Castelló-Cogollos** Estados, naciones y sociedades. El caso valenciano — 65 / 78
States, Nations and Societies. The Valencian Case
- Germà Bel i Queralt** Estado plurinacional e infraestructuras — 79 / 90
Plurinational State and Infrastructures
- Toni Rodon y Marc Sanjaume-Calvet** Un paseo por el Salón de los Pasos Perdidos: la evolución del debate territorial en Cataluña — 91 / 110
A visit to the Catalan Parliament. The evolution of the territorial debate in Catalonia
- Mariano Martín Zamorano** Gobernanza de la política cultural, actores subestatales y nacionalismo: un análisis comparativo a partir del caso español — 111 / 126
The governance of cultural policy, sub state actors and nationalism: a comparative analysis from Spanish case

El plurinacionalismo del Estado español en la Unión Europea

- Luis Moreno** Europeización e in(ter)dependencia de Cataluña — 127 / 136
Europeanisation and in(ter)dependence of Catalonia

PUNTOS DE VISTA

- Mikel Irujo Amezaga** La realidad plurinacional del Estado español y el papel de los entes subestatales en el contexto europeo — 139 / 155
Plurinational reality of the Spanish state and the role of the sub-state level entities in the European context

ENTREVISTA

- Ignacio Zafra** Josep Ramoneda y la creación de un centro cultural de referencia — 157 / 161
Josep Ramoneda and the Foundation of a Reference Cultural Centre

ARTÍCULOS

- Saskia Sassen** Interacciones de lo técnico y lo social. Formaciones digitales de los poderosos y los sin poder — 163 / 181
Interactions of the technical and the social. Digital formations of the powerful and the powerless

RESEÑAS

- Stefano Cingolani** BAYDAL, Vicent. *Els valencians, des de quan són valencians?* — 183 / 185

Presentación del monográfico. Introducción: Postpolítica y vigencia del nacionalismo en el Estado español

Coordinado por

Mariano M. Zamorano

CECUPS / UNIVERSITAT DE BARCELONA

Desde el año 2008, cuando la crisis económica desatada por el sistema financiero internacional derivó en una crisis política y social en muchos países alrededor del mundo, el debate en torno al nacionalismo ha cobrado una renovada centralidad. Al igual que durante otros momentos históricos álgidos en cuanto al avance de las fuerzas nacionalistas y al análisis de esta materia, la desestabilización de las bases materiales que sostienen el orden social conllevó la búsqueda de diversas salidas teóricas y políticas de tipo nacional. Dicho escenario dio lugar, asimismo, a una marcada movilización social y a un desplazamiento de las posiciones político-partidarias, tanto a la izquierda como a la derecha de muchos sistemas políticos (Kyriakos, 2015). De este modo, las tesis que hicieron eclosión durante la década de los años noventa del siglo pasado, que asumían los sistemas estatales como un obstáculo para el desarrollo económico —que incluían las tesis sobre el fin de la historia y las tesis neoliberales de la aldea global (Fair, 2008)—,¹ así como la tercera vía como remedio para la crisis socialdemócrata (Giddens, 2013), se vieron profundamente cuestionadas.

En este marco de retorno de la política, nuevos proyectos políticos nacionalistas, tanto estatales como subestatales, se asentaron sobre dos formas de rechazo a la globalización neoliberal y a sus efectos sociales y económicos. Por un lado, los nacionalismos populistas conservadores, dirigidos por élites que conciben el estado nación como un recurso para la reconstrucción de los tejidos industriales de sus países y que articulan su discurso de refuerzo de la protección en torno al rechazo a la inmigración, al islam y a la lucha contra el terrorismo (Corbett, 2016; Belina, 2013). Dichos nacionalismos impugnan por tanto también el proyecto multiculturalista y cuestionan la efectividad y la necesidad de sus políticas de reconocimiento. En el caso europeo, este planteamiento se vio acompañado por un incremento del euroescepticismo, que todavía atraviesa diversos ámbitos políticos y sectores sociales. Por otro lado, se encuentran distintos nacionalismos progresistas. Se trata de programas políticos que han debido debatirse entre el internacionalismo presente en muchas de sus reivindicaciones —como el calentamiento global o la regulación de

¹ Esto se vio reflejado, por ejemplo, en el *nation branding*, que se ha considerado como un modo postmoderno de despolitización y de desmovilización social en el ámbito doméstico (Lury, 2004). Por otra parte, desde la perspectiva de la planificación publicitaria se ha manifestado que lo nacional tiene escasa compatibilidad con la mercadotecnia del Estado (Ham, 2001: 69), ya que contiene elementos de conflicto político y social.

los agentes financieros— y la configuración de diversas propuestas populistas de escala territorial estatal, donde el elemento identitario permita agrupar demandas hasta entonces desperdigadas, como producto de la forma de organización del trabajo propia del sistema productivo neoliberal (Conversi, 2013; Rendueles, 2015). En este caso, la diversidad cultural ha sido frecuentemente incorporada al concepto de pueblo, como una de las formas de existencia nacional *de los de abajo* frente a *los de arriba*.

Se trata de distintos proyectos prosoberanía, que persiguen recuperar el poder delegado al sistema financiero global y a las instituciones supranacionales que presiden el orden mundial actual. Cada uno de estos proyectos debió navegar inicialmente en las contradicciones que plantea un escenario internacional caracterizado por un sistema económico globalizado, un modelo cultural postmoderno que promueve un cosmopolitismo identitario asentado sobre el mundo digital, y unas democracias de baja o muy baja intensidad (Bauman, 2013). Sin embargo, la creciente movilización social ocurrida en muchos países en torno a estos nuevos proyectos políticos que adoptan diversas formas nacionalistas, ha demostrado el poder de aquellos programas construidos en torno a un imaginario nacional compartido. Así, los acontecimientos de la última década confirman la vitalidad de las identidades nacionales y su vigencia como instrumentos de movilización político-social, y reabren, asimismo, las cuestiones sobre sus posibilidades de desarrollo. En este sentido, la comunicación digital y las ciudades se presentan como elementos fundamentales para las formas actuales de construcción del nacionalismo y como dos de sus ejes de análisis principales.

Dicho proceso ha tenido una manifestación muy particular en España. Entre otras cosas, la prolongada crisis económica y las políticas de austeridad que la han acompañado, han afectado los cimientos del estado de bienestar español (Sánchez y Tamboles, 2013), han contribuido claramente a trastocar la estructura político-partidaria —con la súbita emergencia de dos partidos a la izquierda y derecha del sistema— y han empujado el cambio en la jefatura del Reino de España. Esta combinación de elementos permitió calificar a este periodo como un cambio de ciclo político que se vincula a una «crisis de régimen»

con relación al ordenamiento institucional y económico que proponían los pactos logrados en torno al proceso constituyente que concluyó en 1978 (Pisarello, 2014; Rendueles, 2015). Estos procesos condujeron a un replanteamiento del ordenamiento político-territorial del país que se interrelacionó con una crisis en la política catalana y una intensificación en la movilización social nacionalista. Dicho proceso conllevó la ampliación de la base social soberanista en la región, un fenómeno que se fue agudizando al pasar de los años.

El presente número especial analiza este proceso y aborda la actualidad del nacionalismo en el Estado español a partir de sus distintas particularidades y desde diversos planteamientos teóricos. Este proyecto nace hace un año, durante la celebración de una conferencia realizada en la Universitat de València (UV) en abril de 2016, que congregó a una parte importante de los académicos presentes en este monográfico.² En este contexto, las diversas realidades territoriales y socioculturales nacionales que conviven en el Estado español fueron contrastadas y su actualidad, debatida. Este volumen especial, correspondiente al número 131 de la recientemente relanzada revista *Debats*,³ recoge varias de dichas propuestas y añade otras de académicos invitados a posteriori, que enriquecen el conjunto y permiten cubrir diversos registros de este fenómeno. Con el fin de introducir este conjunto de escritos, en el siguiente apartado desarrollaré las principales coordenadas teóricas sobre el nacionalismo. Seguidamente, resumiré cómo algunos de los elementos correspondientes a estos enfoques teóricos se manifiestan en los ejes y problemáticas desarrollados en los artículos de este número.

NACIONALISMO CULTURAL Y NACIONALISMO POLÍTICO

Siguiendo diversos esquemas conceptuales, el nacionalismo cultural ha sido frecuentemente diferenciado del nacionalismo político. Para De Blas (1995: 16), el primero hace referencia al carácter «comprometido» y «emotivo» de unos rasgos compartidos por una sociedad como «objetivo en sí mismo». Se trata de la afirmación colectiva de distintos modos simbólicos de autorreferencia y diferenciación con respecto a otros grupos sociales e individuos, que no exceden necesariamente sus propios límites de enunciación. En cambio, en el nacionalismo político «cabe suponer un mayor sentido funcional y pragmático, en tanto que fuente de legitimidad y generador de lealtad hacia un estado nación que, en el mundo occidental, se ha terminado transformando en una realidad equiparable al sistema político liberal democrático» (De Blas, 1995: 16). En esta línea, existen dos grandes enfoques teóricos sobre la emergencia y el desarrollo del nacionalismo. Uno es el enfoque funcionalista, basado en el análisis del proceso de modernización

2 Dicha conferencia se denominó «¿Estado plurinacional? Miradas cruzadas desde el País Valencià, Catalunya, Euskadi, Navarra y Europa» y fue organizada por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universitat de València y moderada por Albert Moncusí Ferré (UV). Contó con la participación de Igor Calzada (COMPAS, University of Oxford), Joaquim Rius Ulldemolins (UV), Rafael Castelló Cogollos (UV), Vega Rodríguez (UV) y Mikel Irujo (delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas).

3 Quiero agradecer al Consejo de Redacción de *Debats* por invitarme a editar el presente número especial y, particularmente, a su director, el Dr. Joaquim Rius Ulldemolins.

en los estados occidentales y su incidencia en la construcción nacional. El otro agrupa diversas tesis de tipo idealista, que tienen como antecedentes a los clásicos alemanes Immanuel Kant, Johann Gottfried von Herder o Johann Gottlieb Fichte.

En el marco del funcionalismo, el nacionalismo se define como un dispositivo diseñado para la construcción de legitimidad política que facilitó el proceso modernizador, de tipo económico y social. En este marco, la emergencia del nacionalismo moderno se explica fundamentalmente por la aparición de la sociedad industrial en el siglo XVIII que, a diferencia de las sociedades agrarias, necesitaba estar políticamente centralizada para su funcionamiento. Asimismo, la industrialización promovió la profundización de la especialización del trabajo y favoreció, con esto, la progresiva estandarización de la relación entre los productores y aquellos que organizan la producción (Gellner, 1997: 18). Este proceso tuvo dos consecuencias en cuanto a los movimientos sociales: la obtención de consenso popular en torno a la creciente hegemonía de poder del Estado o su segmentación en el desarrollo de nuevas naciones emergentes en su interior sobre la base de una cultura común (Gramsci, 1997).

Pero en el marco del funcionalismo, etnicidad y cultura son, principalmente, instrumentos para la acumulación de poder estatal en el proceso modernizador. En este sentido, Gellner apunta cómo en el transcurso de la especialización en las sociedades preindustriales la movilidad ocupacional es inhibida por factores étnicos o culturales, que actúan de modo segmentario, en cada uno de los grupos. Para darse aquí, la movilidad necesita de la destrucción de modelos simbólicos o «estereotipos» (Gellner, 1981: 755). Por lo tanto, hay un marcado contraste en las dinámicas organizacionales desarrolladas por dichas sociedades preindustriales y aquellas sociedades modernas donde, debido a los avances tecnológicos y al modo de ordenación social de la producción económica, la emergencia de nuevas especializaciones es continua (Gellner, 1981: 756). La necesidad de elaboración de especializaciones, mediante el entrenamiento para la división del trabajo, condujo a las sociedades modernas a la institucionalización del sistema educativo, un requisito para la organización de la relación entre capacitación y empleo. En este contexto: «El nacionalismo es esencialmente la transferencia del foco de la identidad del hombre hacia una cultura que es mediada por la alfabetización y un amplio sistema, la educación formal» (Gellner, 1981: 757).

Como contraposición, desde la vertiente idealista de la teoría sobre el nacionalismo —también definida como primordialista—, Elie Kedourie plantea los fundamentos de lo que denomina doctrina nacionalista, desde una perspectiva histórico-ideológica. Dicha doctrina «sostiene que la humanidad está naturalmente dividida en naciones, que las naciones son conocidas por ciertas características que pueden ser determinadas con certeza, y que el único tipo de gobierno legítimo es el autogobierno nacional» (Kedourie, 1998: 1). A diferencia de Gellner, para Kedourie, desde el siglo XIX el Estado organizó —y, en el caso francés, restauró— una serie de elementos culturales y voluntades comunes que ya existían con diversas formas

desde la Roma antigua. Por lo tanto, en este marco teórico, el principio de toda soberanía reside en la Nación misma y, esta totalidad, basada esencialmente en una cultura común, es el fundamento que soporta el todo. El individuo kantiano de pensamiento crítico no se puede entender fuera de su carácter nacional; externamente al organismo que integra de modo natural (Kedourie, 1998: 33). Significativamente, Kedourie, en su análisis del proceso de construcción del Imperio napoleónico, señala cómo los procesos nacionalistas pueden encontrar en lo estético un elemento de peso a la hora de su difusión.

Para Eric Hobsbawm, las naciones tienen origen con el proceso de organización del estado moderno y en una etapa histórica particular del desarrollo económico y tecnológico, donde la invención de la imprenta jugó un rol central. De este modo: «el nacionalismo antecede a las naciones. Las naciones no construyen estados y nacionalismos, sino que ocurre al revés» (Hobsbawm, 1991: 18). En este sentido, el reconocimiento de una nación por unas características discernibles —preexistentes para Kedourie— se basa en criterios inútiles: «—la lengua, la etnicidad, o lo que sea— son también borrosos, cambiantes y ambiguos» (Hobsbawm, 1991: 14). Para el historiador israelí, otro modo de definición de nación se basa en criterios subjetivos. Se construye en base a un sentido consciente de pertenencia de tipo colectivo o individual, que otorga una definición a posteriori y de tipo tautológico. Esta ausencia de criterios objetivos y universales para definir una nación «hace que sean utilísimos para fines propagandísticos y programáticos, aunque muy poco descriptivos» (Hobsbawm, 1991: 14).

Sin embargo, Hobsbawm es frecuentemente situado en el marco del constructivismo, dado que enfatiza la importancia de las formas de construcción nacional que denomina «desde abajo» (Hobsbawm, 1991: 19). Es decir, señala que se debe tener en cuenta el rol de los movimientos sociales en los procesos históricos nacionalistas. En este sentido, se ha indicado cómo la conciencia nacional se desarrolló desigualmente en diversas regiones, pero atendiendo a diversas fases; una evolución temporal protagonizada por diferentes grupos sociales en cada instancia. Estas fases del desarrollo nacionalista fueron definidas por Miroslav Hroch, quien analizó la compleja evolución de la relación entre las fronteras étnicas (lingüísticas y religiosas) y políticas. Según su planteamiento, el movimiento nacionalista comienza en la Europa del siglo XIX, en una fase de producción literaria, cultural (folclórica) e intelectual, pero con reminiscencias en el medievo y en los grupos étnicos «primordiales» (Hroch, 1994: 47). Rápidamente y en segunda instancia, una serie de militantes de la «idea nacional» difunden de modo consciente dicho discurso, y da comienzo así el nacionalismo político propiamente dicho. En diversos procesos nacionalistas, este desarrollo eclosiona debido a una crisis de identidad, provocada por transformaciones en las relaciones entre grupos dominantes y dominados, como señala, para el caso catalán en la década de 1870, Hroch (1994: 52). Finalmente, en una tercera fase, estas proclamas alcanzan consenso popular y dan lugar a nuevas organizaciones sociales o estatales.

Se ha considerado el papel de los movimientos sociales en la dialéctica entre fronteras estatales y étnicas también desde una perspectiva del sistema internacional. Influído por la tradición monárquica, hasta comienzos del siglo XIX, el nacionalismo funcionó

como mecanismo de legitimación del estado (Marx, 2009) y se esgrimió para la generación de identificación y lealtad ciudadanas hacia el mismo (Mann, 1991). No obstante, para Hall, el nacionalismo adquirió otra naturaleza durante el siglo xx, pasando de ser un elemento de sostenimiento de la soberanía nacional (*raison d'état*) a situarse también como un factor de autodeterminación nacional. En esta perspectiva, la variable de autoidentificación de los actores sociales vinculada al nacionalismo se contrapone al determinismo realista del estado generador de orden. La significación otorgada al nacionalismo en la configuración del sistema internacional conduce a la crítica de la excesiva estatización analítica, que lo reduce a un «epifenómeno» de las «relaciones duras». Así, en su planteamiento sobre el nacionalismo y el sistema internacional, Hall advierte sobre este último que «los cambios en la identidad colectiva de los actores societales transforman los intereses de los actores colectivos relevantes que constituyen el sistema» (Hall, 1999: 5). En esta mirada, los intereses de los grupos sociales no son inmutables ni objetivos, en tanto que están sujetos a la autodefinición de su identidad con respecto a otros actores. En consecuencia, la identidad social colectiva funciona como variable independiente de las transformaciones en los elementos legitimadores y en la estructura institucional del sistema internacional (Hall, 1999: 7; Colás, 2002). Esta tesis constructivista provee de otra explicación sobre los modos de desarrollo de la movilización nacionalista subestatal, alejada del análisis de recursos y dirigida a incorporar el impacto del nacionalismo y de la actuación de los actores sociales en los procesos geopolíticos (Hall, 1999: 11).

NACIONALISMO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO ESPAÑOL

En la política actual es posible advertir una tensión entre el nacionalismo cultural, que adopta diversas formas sociopolíticas, y la institucionalización e instrumentalización política de las identidades nacionales. Con esto último nos referimos a diversas formas de nacionalismo «desde arriba»; al avance del control gubernamental hegemónico en múltiples espacios que actúan en la legitimación, defensa y normalización de los elementos constitutivos de las naciones culturales. Sin embargo, la diferenciación de dos instancias, una sociocultural y otra política, en el desarrollo del nacionalismo —y por lo tanto de la organización política en torno a la difusión de las lenguas, religiones o tradiciones sociales— es un esquema conceptual que ha sido cuestionado como instrumento analítico. Como señala Keating sobre la capacidad de desenvolvimiento político de las regiones: «El problema analítico se plantea en que la etnicidad no se define, y no puede definirse, como factor independiente de movilización política» (Keating, 1993: 10). Naturalmente, el entendimiento de las instituciones políticas como espacios instrumentales, generadores de identidades y como ámbitos absolutamente determinadores de la organización social es un reduccionismo. En este sentido, la posibilidad de que las sociedades de las naciones subestatales desarrollen una capacidad integral de organizarse de forma autónoma es relativa a múltiples factores sociales y geopolíticos en el mundo globalizado actual. Por lo tanto, más allá del análisis sobre los elementos y procesos fundacionales de cada nación, el mundo

actual nos exige repensar las tesis estatistas sobre el nacionalismo y atender también a nuevos elementos sociales, económicos y culturales que orientan su desarrollo.

Un análisis de esta compleja interrelación entre factores estatales y societales en la evolución del nacionalismo en el Estado español requiere de una breve referencia histórica sobre la evolución de su sistema político-territorial. El profundo proceso de modernización social y cultural que sufrió el país desde el siglo XIX encontró un fuerte obstáculo en un Estado reaccionario y antidemocrático (Juliá, 2003: 19). El pacto que dio lugar a la Restauración borbónica (1874) estableció —en el marco de la monarquía constitucional—, la alternancia entre liberales y conservadores, otorgó un marco político-institucional a dicha dinámica autoritaria. Por otra parte, este esquema de poder colisionó con la diversidad político-cultural de España, estrechamente relacionada con los movimientos políticos nacionalistas, principalmente vascos y catalanes, que eclosionaron en este contexto (Solé, 1985: 43). Esta oposición entre régimen y sociedad, expresada en la desatención estatal sobre las particularidades y derechos de los diversos grupos que conformaban el país, daría lugar a una fuerte movilización social. Una dicotomía que se profundizó sobre la base del desprestigio que sufrieron tanto el sistema político como la monarquía durante la dictadura de Primo de Rivera, y que desembocó en la Segunda República (Jackson, 1999).

Este proceso democrático, que abrió el Estado a la incorporación de las demandas nacionales subestatales, volvió a toparse con diversas dificultades en su disputa de poder con sectores eclesiásticos y conservadores, que confluyeron en el levantamiento militar ocurrido en 1936. La prolongada dictadura franquista, desarrollada entre 1939 y 1975, que tras una fase de aislamiento contó con la importante anuencia de las potencias europeas (Berdah, 2002), se basó en una ideología nacionalista, anticomunista y católica, y se estructuró en torno a los preceptos de la llamada «democracia orgánica». Este concepto implicó la eliminación del sistema parlamentario y su sustitución por un régimen caudillista y totalitario, donde la diversidad cultural y nacional, además de ser negada, sería también perseguida (Muñoz, 2014; Abellán, 1984). Dicha herencia política de la dictadura, tuvo una fuerte influencia en el ordenamiento constitucional y administrativo de España convenido durante la transición democrática, así como sobre la interpretación hispanista de la política exterior del país, la cual subsistiría en diferentes fases y facetas de su nueva labor en América Latina (Delgado, 1991).

En contraposición, durante la transición democrática, el Estado español evolucionó desde el mercado centralismo que lo caracterizó durante el franquismo hacia un sistema manifiestamente descentralizado, que se fue estructurando y reconfigurando desde los años ochenta. Dicho proceso estuvo cargado de negociaciones entre las fuerzas políticas implicadas, que se establecieron a partir de las diversas posiciones partidarias sobre la nueva estructura político-territorial que debía adoptar el Estado (Colomer, 1998). A finales de los años setenta, hubo un acuerdo entre sectores de la derecha política, las fuerzas españolas de izquierda y los partidos nacionalistas representantes de las minorías vasca y catalana a fin de instituir un nuevo modelo de

Estado, el llamado Estado de las autonomías (Solé, 1985). El mismo se plasmó en un esquema constitucional que perseguía promover la desconcentración de la administración pública para brindarle eficacia, sostener la unidad nacional y, simultáneamente, atender los reclamos históricos de soberanía por parte de las distintas «nacionalidades históricas»:⁴ Cataluña, País Vasco y Galicia.

¿ESTADO PLURINACIONAL? MIRADAS CRUZADAS SOBRE LA ACTUALIDAD DE LAS NACIONES EN EL ESTADO ESPAÑOL

Este monográfico ofrece diversos ejes de análisis sobre la evolución reciente de las naciones subestatales y del nacionalismo en términos generales, teniendo siempre al Estado español como referencia. En un primer registro de este número especial, compuesto por tres estudios comparativos, John Loughlin analiza la evolución de los sistemas estatales federales y confederales en países plurinacionales. El autor expone cómo se manifiestan el poder regional o la asimetría territorial en distintos países, revelando la creciente adopción de modelos híbridos en la organización estatal, y destacando la influencia de los nacionalismos subestatales en este desarrollo. Loughlin señala las limitaciones del tradicional estado nación en el reconocimiento de la diversidad cultural interna y en el ejercicio de los valores propios de la democracia liberal, y concibe nuevas formas de gobernanza como posibles proyectos con futuro. Por otra parte, Diane Saint-Pierre y Alexandre Couture Gagnon analizan el despliegue diferencial de la Convención sobre la Diversidad Cultural (2005) en dos naciones subestatales: Quebec y Cataluña. A partir de este análisis, es posible advertir cómo los marcos políticos y legales estatales condicionan o potencian el desarrollo de las políticas orientadas a las minorías sociales, aunque de modo alguno definen los límites de dichas iniciativas en el marco de los proyectos nacionales subestatales. En este sentido, se observan también diferentes estrategias de proyección internacional o de reposicionamiento doméstico orientadas a la acumulación de poder nacional sobre la base de dicha Convención, sea en clave de reivindicación cultural o en el marco de proyectos protoestatales. Finalmente, Igor Calzada establece una aproximación comparativa sobre el nacionalismo tomando como referencia los casos escocés, catalán y vasco. La intensificación reciente de la disputa política entre estas regiones y los gobiernos al mando de sus respectivos estados, es analizada considerando dos factores determinantes para su desarrollo en el marco europeo: el modelo de federalización (o *devolution*) y su modo de escalamiento. El autor destaca las notables diferencias en el modo de organización territorial

4 La Constitución Española de 1978 señaló el modo de estructuración política de la nueva monarquía parlamentaria como un Estado unitario descentralizado y fijó la disposición territorial del mismo. Dicha ordenación comprende tres niveles de gobierno: los municipios, las provincias y las autonomías, atendiendo a la existencia de diversas «nacionalidades y regiones» (art. 2). Estas fueron incorporadas al esquema de comunidades autónomas, unidades político-administrativas de primer nivel, regidas tanto por la propia carta magna, como por sus respectivos estatutos de autonomía.

y social del nacionalismo en estos tres casos. En este contexto, Calzada identifica el desarrollo de soluciones innovadoras a la hora de acumular poder político subestatal que permiten contrarrestar el carácter crecientemente «postnacional» de sus grandes ciudades.

En un segundo registro de este número especial, nos centramos en el terreno de las realidades nacionales dentro del Estado español. Rafael Castelló considera cómo los modos de relación entre Estado y sociedad determinan de forma relativa la construcción de las identidades regionales. El autor señala, a partir del caso valenciano —con su compleja trama de representaciones sociales vinculadas a una suma de factores socioculturales y productivos—, cómo los nacionalismos subestatales pueden adoptar formas muy disímiles. La escasa construcción de una identidad y una autopercepción alternativas al regionalismo o al unionismo español, han limitado la organización de un proyecto político alternativo al del Estado. Esta falta de cristalización política de un proyecto nacional no regionalista en Valencia es explicada por diversos factores, como la estructura de clases de la sociedad valenciana o la influencia de la lengua propia. Mientras Castelló explica el devenir nacional de Valencia a partir de una sociología de la identidad, el texto de Germà Bel permite divisar el marco estructural del Estado español en su política de infraestructuras. La escasa delegación del control a las unidades políticas subestatales en esta materia revela la existencia de una concepción unitaria de lo público, que es heredera de la tradición monárquica. De este modo, las infraestructuras de transporte ferroviario, y posteriormente las aeroportuarias, se han desarrollado como un instrumento de construcción y reafirmación nacional. En este sentido, el autor revela cómo la falta de racionalidad y las limitaciones democráticas que evidencian su insuficiente descentralización son producto de decisiones políticas concretas.

Por otro lado, Toni Rodon y Marc Sanjaume analizan la evolución de los programas políticos de los principales partidos catalanes en función de su posicionamiento con respecto al proceso soberanista desarrollado en la región. Estos partidos han asumido posiciones que van de las demandas independentistas al unionismo legalista, pasando por un importante abanico de opciones catalanistas y propuestas descentralizadoras. Mediante un exhaustivo análisis de los procesos electorales recientes y de las encuestas de intención de voto, los autores explican la heterogeneidad del bloque independentista organizado en Cataluña y los elementos nacionalistas que sostienen su convergencia, así como la incidencia del nacionalismo en el discurso del resto de actores del sistema político-partidario catalán. Finalmente, como cierre de este bloque, el trabajo de mi autoría analiza comparativamente la evolución de las políticas culturales en las comunidades autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña, y se focaliza en los factores explicativos de sus diferentes modos de gobernanza, entre ellos, el impacto diferencial del factor identitario en cada una de sus configuraciones. Este análisis evidencia que, mientras la Comunidad de Madrid ha articulado sus políticas culturales con las instituciones de la capital y el Gobierno central sin referencias identitarias autonómicas, el nacionalismo catalán ha sido fundamental para la articulación socioinstitucional que dio lugar a un proyecto de políticas culturales autónomo e isomórfico de los sistemas estatales.

En un tercer eje de este número especial se sitúa otra dimensión fundamental para comprender la situación actual de los nacionalismos en España: su encaje en el sistema de gobierno multinivel europeo. Luis Moreno analiza los proyectos soberanistas de las naciones subestatales en el diseño actual de la Unión Europea, caracterizada por la marcada interdependencia de sus Estados miembros. El autor destaca cómo distintos proyectos nacionalistas subestatales viven una tensión vinculada a la búsqueda de una mayor autonomía política en el interior de sus sistemas estatales en conjunción con el sostenimiento de su (re)encaje en el sistema de estados. Como resultado de este análisis, el autor propone la noción de «localismo cosmopolita» como un modo de conceptualizar y orientar políticamente dichos proyectos de soberanía. Mikel Irujo, por su parte, analiza en el apartado «Puntos de vista», la singularidad de las naciones sin estado y su encaje en este sistema multinivel desde la óptica del derecho a decidir. El autor explica su horizonte legal y político en el sistema europeo, planteando la importancia de la deliberación política para dar cauce a las legítimas demandas territoriales, como ya ha sucedido a lo largo de la historia europea con otras naciones sin estado.

De esta manera, el conjunto de trabajos que presentamos en este monográfico nos permite constatar diversos elementos ya explicados por la teoría sobre el nacionalismo. En primer lugar, la importancia de las *path dependence* históricas, tanto estatal como subestatal, en la evolución de la política nacionalista. En segundo lugar, este monográfico describe la intensificación del nacionalismo en un escenario de crisis económica internacional y de deslegitimación de los proyectos *bienestaristas* y europeístas. Mientras la tradición funcionalista permite explicar dicho proceso, las tesis constructivistas brindan instrumentos conceptuales que explican más adecuadamente elementos como la movilización sociocultural y la orientación discursiva de nuevos proyectos nacionalistas, así como sus nuevos modos de organización social. En tercera instancia, se observa la importancia de la gobernanza multinivel y el fortalecimiento del tejido de instituciones transnacionales (redes de ciudades, de regiones, etc.), para los proyectos nacionales europeos. La delegación de soberanía por parte de los Estados se traduce en una creciente importancia de las ciudades, y de las organizaciones políticas supranacionales —así como de sus discursos— para el nacionalismo estatal y subestatal. Finalmente, este fenómeno se ve favorecido, asimismo, por la comunicación digital, que transforma las urbes en nodos y los organismos internacionales en interlocutores más viables. De este modo, los mecanismos de devolution se complejizan y los organismos subestatales poseen más instrumentos de desarrollo de soberanía, principalmente en la capacidad de las ciudades como *amplificadoras* de los procesos nacionalistas.

No obstante, como hemos visto, las particularidades del caso español son diversas y se sitúan especialmente en el terreno de la ruptura de los llamados consensos del setenta y ocho. La crisis económica y política reciente ha abierto el camino a un replanteamiento general del sistema político-territorial, a la dinamización de la movilización social en torno a la identidad nacional y a diversas formas de instrumentalización política de las identidades nacionales, tanto a nivel estatal como

subestatal. Este proceso posee una clara explicación histórica: si bien factores como el europeísmo, el modelo territorial y el modelo económico desarrollado desde los años ochenta se presentaban como hegemónicos en el país, los significantes *patria* y *nación* se encontraron históricamente en disputa. En el nuevo escenario político-económico, todos estos elementos fueron contestados.

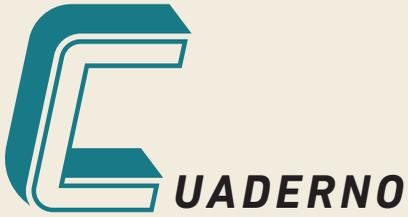
Dicho escenario dio lugar, por tanto, a la emergencia de nuevos actores sociales en este contexto —como por ejemplo la PAH—⁵, y a una significativa transformación en las estrategias de acción política de las fuerzas soberanistas en el País Vasco. Pero el protagonismo en este sentido lo ha tenido Cataluña, que avanzó decididamente en la institucionalización de sus demandas independentistas y en favor del llamado derecho a decidir. Por otro lado, los actores emergentes en el sistema partidario, Podemos y Ciudadanos, se posicionaron como antagónicos en términos de dicho debate. Mientras el primero asume la soberanía como un derecho social y prescribió un Estado plurinacional, el segundo cancela la posibilidad de brindar mayor poder a las naciones históricas sobre la base de un discurso constitucionalista. Nuevamente, en clave funcionalista, cabe preguntarse cómo la evolución futura de la economía, del sistema productivo y del mercado de trabajo español, podrían repercutir en recomponer algunos de los consensos previos. Y, en clave constructivista, cabe interrogarse sobre aquellos elementos de la nueva cultura política que pervivirán más allá de la crisis, traduciéndose en espacios de poder y posiciones críticas o en un nuevo esquema político-territorial. Los trabajos que se presentan en este documento aportan diversas claves en este sentido y arrojan luz sobre las limitaciones y las posibilidades de desarrollo nacional dentro del Estado español, que permiten repensar su carácter plurinacional.

5 La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) es una organización social que desarrolla acciones políticas y legales orientadas a la defensa de los derechos de las familias y personas desahuciadas en el país. Fue establecida en Barcelona en febrero de 2009 y actualmente cuenta con más de 150 delegaciones en el territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán, M. L. (1984). Literatura, censura y moral en el primer franquismo. *Papers: Revista de sociologia*, 21, 153-172.
- Bauman, Z. (2013). *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Belina, B. (2013). Germany in times of crisis: passive revolution, struggle over hegemony and new nationalism. *Geografiska Annaler*, 95(3), 275-285.
- Berdah, J. F. (2002). *La democracia asesinada: España, 1931-1939: la República española y las grandes potencias*. Barcelona: Crítica.
- Colàs, A. (2002). *International Civil Society: Social Movements in World Politics*. Cambridge: Polity.
- Colomer, J. M. (1998). The Spanish 'state of autonomies': Senar-institutional federalism. *West European Politics*, 21(4), 40-52.

- Conversi, D. (2013). Between the hammer of globalization and the anvil of nationalism: Is Europe's complex diversity under threat? *Ethnicities*, 14(1), 25-49.
- Corbett, S. (2016). The Social Consequences of Brexit for the UK and Europe Euroscepticism, Populism, Nationalism, and Societal Division. *International Journal of Social Quality*, 6(1), 11-31.
- De Blas, A. (1995). *Nacionalismos y naciones en Europa*. Madrid: Alianza.
- Delgado, L. (1991). *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista (1936-1945)*. (Tesis doctoral no publicada). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Fair, H. (2008). El sistema global neoliberal. *Polis*, 7(21), 229-263.
- Gellner, E. (1981). Nationalism. *Theory and Society*, 10(6), 753-776.
- Gellner, E. (1997). *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Giddens, A. (2013). *The third way: The renewal of social democracy*. Londres: John Wiley & Sons.
- Gramsci, A. (1997). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Hall, R.B. (1999). *National Collective Identity: Social Constructs and International Systems*. Nueva York: Columbia University Press.
- Ham, P. van (2001). The Rise of the Brand State - The Postmodern Politics of Image and Reputation. *Foreign Affairs*, 80, 2-6.
- Hobsbawm, E. (2008). *On Empire: America, War, and Global Supremacy*. Nueva York: Pantheon.
- Hobsbawm, E. (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Hroch, M. (1994). La construcción de la identidad nacional: del grupo étnico a la nación moderna. *Revista de Occidente*, 161, 45-60.
- Jackson, G. (1999). *La República española y la Guerra Civil*. Barcelona: Crítica.
- Juliá, S. (2003). Política y Sociedad. En J. Santos, J. L. García, J. C. Jiménez, y J. P. Fusi (eds.), *La España del siglo xx* (p. 15-132). Madrid: Marcial Pons Historia.
- Keating, M. (1993). Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales. *Working papers 66*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Kedourie, E. (1998). *Nationalism*. Massachusetts: Blackwell.
- Kyriakos, N. D. (ed.). (2015). *The European Union in Crisis. Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. Londres: Springer.
- Laclau, E., y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia a una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Lury, C. (2004). *Brands. The Logos of the Global Economy*. Londres: Routledge.
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona abierta*, 57-58, 15-50.
- Marx, K. (2009). *La España revolucionaria*. Madrid: Alianza.
- Muñoz, B. (2014). *El teatro silenciado por la dictadura franquista*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Pisarello, G. (2014). *Procesos constituyentes: Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta.
- Rendueles, C. (2015). Podemos y el «populismo de izquierdas»: ¿Hacia una contrahegemonía desde el sur de Europa? *Nueva Sociedad*, 258, 1-11.
- Sánchez, G., y Tamboleo, R. (2013). Política y derechos sociales en tiempos de crisis en España. *Barataria: revista castellano-manchega de ciencias sociales*, 15, 239-253.
- Solé, J. (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid: Alianza.



Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación

John Loughlin

UNIVERSITY OF CAMBRIDGE

jl602@cam.ac.uk

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 27/12/2016

RESUMEN

La manera tradicional de distinguir los sistemas de gobierno territoriales de los estados es entre confederaciones, federaciones y estados unitarios. Este artículo argumenta que estas distinciones no describen adecuadamente la complejidad de sistemas políticos contemporáneos. Además, circunscribe la situación contemporánea al contexto histórico del desarrollo del estado nación y describe cómo las diferentes tradiciones han desembocado en varios grados de centralización y descentralización en diferentes dimensiones. Sin embargo, hoy en día, los dos sistemas, federales y unitarios, están marcados por una complejidad de ordenaciones con grados variables de centralización y descentralización en diferentes dimensiones. Las confederaciones no son estados nación como tales, sino agrupaciones de estados nación. Dentro de los mismos estados nación hay una tendencia a combinar las características federales y unitarias, por lo que se ha hecho una distinción poco definida, a la que hemos denominado una situación de hibridación, y que tiene consecuencias en la organización y la práctica democrática.

Palabras clave: regionalismo, federalismo, confederalismo, gobernanza territorial, estado híbrido.

ABSTRACT. *Federalism, federations and confederations: towards hybridity*

The classical manner of distinguishing territorial governance systems of states is between confederations, federations and unitary states. This article argues that these distinctions do not adequately describe the complexity of contemporary political systems. It places the contemporary situation in the historical context of the development of the nation-state and how different traditions led to different forms of territorial organization primary federal or unitary. Today, however, both federal and unitary systems are marked by a complexity of arrangements with varying degrees of centralization and decentralization along different dimensions. Confederations are not nation-states as such but groupings of nation-states. Within the nation-states themselves there is a tendency to combine both federal and unitary features thus blurring a clear-cut distinction. We have called this a situation of 'hybridity'. This has implications for democratic organization and practice.

Keywords: Regionalism, Federalism, Confederalism, Territorial Governance, The Hybrid State.

SUMARIO*

Introducción

Aspectos históricos del desarrollo del estado nación: dos tendencias

- La concepción absolutista del estado
- La concepción pluralista del estado

Estados confederales, federales y unitarios: ¿distinciones aún válidas?

El estado híbrido

Conclusiones

Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: John Loughlin. University of Cambridge. Department of Politics and International Studies. The Alison Richard Building, 7 West Road, Cambridge, CB3 9DT.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Loughlin, J. (2017). Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 19-30.

* Artículo traducido por Paula Escrivà Costa.

INTRODUCCIÓN

La distinción entre confederaciones, federaciones y estados unitarios es la manera clásica en la que las ciencias políticas han descrito los tipos básicos de organización territorial; los dos últimos términos son esenciales para la concepción moderna del estado nación. Son ejemplos de estos dos tipos los Estados Unidos de América (EUA) y Francia, respectivamente, ambos estados nación pero con una relación diferente entre el estado y la nación. En ordenaciones confederales, la relación entre nación/es y estado/s es también a menudo compleja. La diferencia entre estados federales y unitarios, por un lado, y organizaciones confederales, por el otro, es que la confederación en sí no constituye un estado nación de pleno derecho, aunque se compartan ciertas funciones en el ámbito confederal.

El presente artículo argumentará que estas distinciones son inadecuadas para describir la amplia gama de ordenaciones territoriales en sistemas políticos contemporáneos. El trabajo empieza con un breve estudio histórico sobre los orígenes del estado nación y cómo este afectó a las ordenaciones territoriales. Además, se argumenta que dentro de los sistemas federales y unitarios hay una variedad de ordenaciones, de manera que podemos contemplar diferentes tipos de federación y varias formas de estado unitario. En cuanto a las confederaciones clásicas, estas están compuestas por estados nación; por lo tanto, una confederación no es en sí un estado nación. La cuestión que nos plantharemos en este artículo es si la disgregación de nación y estado, que ha conducido a ordenaciones pluralistas en estados federales y unitarios, significa que la carencia del concepto de estado nación de las confederaciones realmente todavía tiene importancia. Además, esta variedad deviene aún más compleja como consecuencia de la transformación del estado nación por el impacto de macroprocesos como la globalización, la europeización (dentro de la Unión Europea —UE— y de aquellos países que aspiran a ser sus miembros), las transformaciones económicas y una nueva división mundial del trabajo, el neoliberalismo, el cambio social y el de valores. Esto no ha provocado la abolición del antiguo sistema de estados nación ni tampoco de estados federales y unitarios, sino un sistema más complejo de estados híbridos que combinan características de

ambos (Loughlin, 2009). También argumentaremos que hace falta reexaminar el marco conceptual que utilizamos para describir y analizar sistemas políticos contemporáneos. Finalmente, concluiremos que este análisis pone en evidencia cuestiones sobre la práctica y la teoría democrática que merecen una reflexión más profunda.

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DESARROLLO DEL ESTADO NACIÓN: DOS TENDENCIAS

El estado soberano estaba ya en proceso de formación antes de la Reforma (Spruyt, 1996), la Guerra de los Treinta de Años, la Paz de Augsburgo (1555) y el Tratado de Westfalia (1648), pero fueron estos dos últimos acontecimientos los que le dieron su forma moderna. Esto significa que después de Westfalia, con la confirmación del principio *cuius regio, eius religio*, la soberanía fue interpretada como la independencia de la interferencia de cualquiera otro estado. El Tratado de Westfalia creó estados confesionales —luteranos y católicos— dentro del Sacro Imperio Romano, así como el principio de la no interferencia referida a la injerencia de un estado confesional en los asuntos de otro estado (Croxtton, 1999). Sería anacrónico hablar de confederalismo durante este periodo moderno temprano, puesto que el confederalismo se desarrolló realmente con la formación completa del estado nación (como veremos más adelante).

Este principio se extendió más tarde en los estados calvinistas, como por ejemplo las Provincias Unidas y Escocia. Durante los siglos xvii y xviii maduró la idea, entre filósofos políticos, como Hobbes y Locke, y los *philosophes* franceses, de que el estado tenía que mantenerse libre de cualquier implicación con la religión organizada, lo que preparó el trabajo preliminar de los intelectuales para la llegada del estado secular y, finalmente, durante la Revolución francesa, del estado nación. Hacia el primer cuarto del siglo xx, y a pesar de la larga historia de imperialismo, colonialismo y conflictos bélicos del siglo xix, el principio de no interferencia en los asuntos internos de otro estado se había convertido en un principio básico en las relaciones internacionales, consagrado

por los principios wilsonianos de autodeterminación nacional en la Sociedad de Naciones. Todavía hoy en día permanece vigente como principio organizativo de las Naciones Unidas, a pesar de haber sido modificado por novedades como la «responsabilidad de proteger» ante situaciones de genocidio y delitos contra la humanidad (Orford, 2011).

Lo que resultó menos uniforme, sin embargo, fue la manera la en que se organizaron internamente los estados luteranos y católicos del Sacro Imperio Romano resultantes de la paz de Westfalia; más tarde, calvinistas y anglicanos. A veces se olvida que el estado westfaliano de 1648 y el periodo inmediatamente posterior no son el estado westfaliano de la teoría contemporánea de relaciones internacionales. Muy al contrario, el estado westfaliano inicial era, como se ha remarcado antes, un estado confesional donde la teología (católica, luterana y calvinista) dio forma al propio estado. Este fue uno de los factores que propiciaron la aparición de tradiciones de estado diferentes (por ejemplo, el germánico, el francés, el escandinavo, el inglés), que incluían formas de organización territorial que han llegado hasta hoy, a pesar de que sus orígenes teológicos han sido prácticamente olvidados (Dyson, 2010 [1980]). Sin embargo, es importante recordarlos.

De hecho, todos los primeros teóricos del estado, como Hobbes, Bodin, Althusius, Locke y Rousseau, cuyas ideas ayudaron a modelar la organización del estado moderno, plasmaron sus teorías en un contexto teológico, a pesar de que ellos mismos no fueran religiosos o fueran, incluso, anticristianos. Dos de estos autores son especialmente importantes: Jean Bodin (1529/30-1596) y Althusius (1557-1638), porque representan el enfoque católico y calvinista, respectivamente (a pesar de que otros autores dentro de estas tradiciones propusieron también otros enfoques, puesto que ni el catolicismo ni el calvinismo fueron sistemas homogéneos). Los dos escribían en el contexto del desorden y la violencia posterior a la Reforma (Cavanaugh, 2009). Los dos pretendían encontrar un sistema político que acogiera la diversidad religiosa interna dentro de los estados confesionales y, a la vez, mantuviera el orden público y evitara la violencia.

La concepción absolutista del estado

Bodin fue un teórico del estado absoluto que consideraba que este debía ser uniforme, centralizado y con un solo principio de soberanía que residía en el monarca (Nemo, 2003: 79-108). La soberanía es indivisible y no se puede compartir con ningún otro órgano, como la aristocracia, la iglesia o, todavía menos, las *personas*; por lo tanto, descartaba lo que posteriormente se denominaría monarquía constitucional. La soberanía es perpetua y necesita hombres herederos de la monarquía. Es absoluta, en el sentido que el soberano es *legibus solutus*, es decir, está por encima de la ley y tiene la capacidad de elaborar o derogar leyes. Finalmente, la soberanía no está basada en un contrato con las personas, hecho que significaría que el soberano comparte su soberanía con el cuerpo social, lo que iría contra el principio de indivisibilidad.

Sin embargo, y a pesar de su naturaleza absoluta, la soberanía, desde una perspectiva humana, se encuentra limitada por *les lois de Dieu et de la nature*. La aplicación de estos principios se dirige hacia una clase particular de estado: el jerárquico (y también corporativista para Bodin). Esto implica que las diferentes partes de la sociedad —los *corps intermédiaires*, como la nobleza, el clero y el tercer estado— estarían incorporadas de manera armoniosa al estado, bajo la autoridad del monarca. Finalmente, Bodin remarcó que un territorio particular tenía que tener solo una autoridad soberana.

Es fácil ver cómo esta concepción del estado es la base de la tradición francesa del estado unitario, «uno e indivisible» (Tocqueville, 2011 [1856]) que, al mismo tiempo, influyó en otros estados como España, Italia y, evidentemente, el nuevo Estado belga fundado en 1830. En su forma secularizada, el estado también está libre de las *lois de Dieu* e, incluso, de las *lois de la nature*. Es obvio que la monarquía francesa había estado comprometida en un proceso de centralización desde el inicio de la Edad Media lo que, de varias maneras, llegó a su mayor apogeo con el reinado de Lluís XIV y el cardenal Richelieu. Aun así, la Reforma reforzó estas tendencias. El monarca francés se aliaba a menudo con grupos protestantes que se oponían tanto al emperador

del Sacro Imperio Romano como al papa de Roma. Sin embargo, la organización interna del estado estaba mucho más influida por concepciones católicas que por las de Lutero o Calvino. A lo largo de los siglos xvii y xviii, y después de la Revolución francesa, el Estado francés adoptó, básicamente, su carácter secular moderno.

La concepción pluralista del estado

Las teorías absolutistas y monistas no fueron la única respuesta a las crisis y al desorden de los siglos xvi y xvii. Algunos pensadores vieron el pluralismo como un fenómeno intrínsecamente bueno e ideado para concebir sistemas que acogieran la diversidad. El calvinista alemán Johannes Althusius

concebía una forma política construida federalmente con muchas capas de *consociaciones*, como la familia y los parientes, los gremios y los estamentos, las ciudades y las provincias —en contraste directo con la concepción de Jean Bodin que defendía el estado monárquico unitario como garante del orden y de la estabilidad. Consideradas como un todo, las diversas *consociaciones* forman un sistema de «federalismo social», en el que la representación es funcional (por ejemplo, los gremios profesionales) y territorial (las ciudades y las provincias).¹

Hugo Grotius (1583-1645), un contemporáneo de Althusius y amigo calvinista, elaboró en su *De iure belli ac pacis* (1625) la tesis que dio lugar, prácticamente, a la teoría moderna de las relaciones internacionales. En dicha obra, Grotius enfatiza la independencia de los estados, pero también la necesidad de compartir un conjunto común de valores para evitar las guerras. Un aspecto importante del planteamiento calvinista, basado en el Antiguo Testamento, era su dimensión de alianza: del mismo modo que las personas de Dios habían hecho una alianza con Él, también las sociedades de Dios y sus gobernantes habían establecido alianzas entre ellos. La República Holandesa, también conocida como Provincias Unidas de los Países Bajos (1581-1795), estaba organizada en torno a una estructura federal y

reflejaba los principios de Althusius después de conseguir la independencia respecto del dominio español.

Según Daniel Elazar, fue el concepto católico (bodiniano) más que el protestante (althusiano) el que determinó la forma dominante del estado moderno, y la mayoría de estados nación adquirieron la forma unitaria centralizada (Elazar, 1998: 2). Incluso los Países Bajos adoptaron el modelo de estado unitario o, al menos, este fue impuesto por Napoleón, a pesar de que las características más *consociativistas* del *althusianismo* se mantuvieron en el funcionamiento real del estado. El caso holandés pone de manifiesto que, aunque un estado pueda adoptar una forma centralizada de estado unitario *de iure*, el funcionamiento real de su administración y las relaciones entre el estado central y sus entidades territoriales (los *gemeente*) pueden estar *de facto* más cerca de un sistema federal (Hendriks, 2001).

Los EUA fueron la primera federación moderna y su fundación estuvo fuertemente influida por los principios del acuerdo de sus fundadores puritanos (McCoy y Baker, 1991). A pesar de que tenían orígenes en común con la Inglaterra del siglo xvii, y que la mayoría compartieron la fe protestante y la lengua inglesa, las trece colonias originales desarrollaron características distintivas. En primer lugar, estaban marcadas por diferentes versiones del protestantismo: la puritana colonia de Massachusetts profesó una teología diferente a la de la Virginia episcopal (anglicana), sin mencionar a los cuáqueros de Pensilvania. Además, una colonia, Maryland, tenía orígenes católicos y Rhode Island era tolerante con todas las religiones, incluida la judía. En segundo lugar, había diferencias entre los estados esclavistas del sur y los no esclavistas del norte. Durante la Guerra de la Independencia de los EUA, ambos se unieron contra la política tributaria inglesa, pero poco más los unió. Por estas razones, la experiencia de unión inicial tomó forma de confederación, lo que permitió las colonias individuales, que fueron en realidad la autonomía de los estados independientes. Fue después cuando esto se consideró inviable, por lo que se planteó y se adoptó la federación completa. Sin embargo, había ambivalencias por parte de los padres

¹ Para una explicación completa de las ideas de Althusius, ver Hueglin (1999).

fundadores en si la federación tenía que ser centralizada o descentralizada. James Madison apostó por la primera opción, mientras que Thomas Jefferson lo hizo por la segunda. El proceso de consolidación del nuevo estado reflejaba esta tensión que no ha desaparecido nunca totalmente (Kincaid, 2013).

ESTADOS CONFEDERALES, FEDERALES Y UNITARIOS: ¿DISTINCIONES AÚN VÁLIDAS?

Esta historia y el dominio de los dos grandes modelos —la federación de los EUA y el Estado unitario francés— han conducido a la distinción clásica entre los estados federales y unitarios que encontramos en los libros de texto de ciencias políticas y de derecho constitucional. Sin embargo, esta división se ha hecho cada vez más borrosa a medida que los sistemas federales empezaron a desarrollar características de los estados unitarios, y los estados unitarios se fueron haciendo cada vez menos unitarios, un fenómeno que Burgess describe como «la penumbra del federalismo» (Burgess, 2013: 59).

Una parte del problema es la dificultad de la definición: ¿Qué se considera una federación o una confederación y cuándo se convierte en un estado unitario? ¿Hay características fundamentales, además de la propia definición, que nos permitan distinguir entre las diferentes categorías? Uno de los problemas de la definición en esta investigación ha sido que los EUA, a consecuencia de su posición histórica como primera federación moderna del mundo, tal y como se ha descrito anteriormente y, también, por la fuerza de su tradición de ciencia política, fue el modelo con el que se evaluaron los demás sistemas políticos para determinar si eran federales o no. El modelo de los EUA se consideraba el tipo de modelo ideal para medir otros sistemas. Y, de hecho, varias federaciones posteriores, como las de Latinoamérica, adoptaron explícitamente este modelo, del mismo modo que muchos estados unitarios modernos, como Grecia, Finlandia, Turquía y los países de Europa meridional y oriental, adoptaron el modelo francés.

Aun así, el dominio del sistema federal de los EUA, entendido como el modelo primario de federalismo,

ha sido cuestionado por estudios recientes (Karmis y Norman, 2005). En primer lugar, como se ha mencionado antes, existen dos tradiciones dentro del federalismo estadounidense: la *madisoniana* centralizadora y la *jeffersoniana* descentralizadora; la primera insiste en el predominio del nivel federal y nacional, y la segunda en la importancia de los derechos de los estados. Esto ha estado presente a lo largo de la historia de los EUA con oscilaciones entre un enfoque y el otro en diferentes periodos, aunque Kincaid sostiene que, hacia el siglo xx, el enfoque centralizador se ha erigido en dominante (Kincaid, 2013). Además, algunos han argumentado que es un error ver el federalismo de los EUA como el modelo ideal mediante el cual se tengan que medir el resto de casos. Ronald Watts, por ejemplo, afirma que, a pesar de que es cierto que los EUA fueron la primera federación moderna, solo es un ejemplo de un fenómeno más amplio que él denomina *sistemas políticos federales*. Este último es el *genus* por el que el federalismo de los EUA es una especie; por lo tanto, se puede examinar desde una perspectiva comparada (Watts, 1996: 2013).

Tanto Watts como Elazar (1985) se han preocupado por examinar las diferentes especies de organizaciones federales. Sin embargo, aunque Watts afirma que «no existe un modelo único y puro de federalismo aplicable en todas partes» (Watts, 1996: 1), también dice que hay una noción básica de federalismo que incluye la combinación dentro de un único sistema político de una norma compartida para algunos propósitos y de una norma propia para otros, con el objetivo de que ninguna de ellas esté subordinada a la otra (Watts, 1996: 6-7). Dentro de la amplia categoría de sistemas políticos federales, hay una variedad considerable de organizaciones institucionales. Este hecho comporta que no exista una única tipología federal, sino un abanico de tipologías que dependen del punto de vista desde el que se analiza la federación (Watts, 2013: 25-32).

Watts distingue diez puntos de vista: (i) la madurez de la federación, (ii) las bases de su diversidad interna, (iii) si ha sido creada por agregación o por traspaso de competencias, (iv) su tamaño y el tamaño relativo de sus unidades constituyentes, (v) si es simétrica o

asimétrica, (vi) cómo se reparte el poder legislativo y el ejecutivo, (vii) cómo se recaudan y se distribuyen los ingresos regionales, (viii) si está basada en la separación de poderes o en los principios parlamentarios, (ix) si se ajusta al derecho consuetudinario o al civil y (x) el grado de descentralización y no centralización. De este modo, se puede crear una tipología de acuerdo con cada uno de estos principios.

Por ejemplo, si tenemos en cuenta el principio de la madurez, se puede caracterizar como: (a) madura, (b) emergente, (c) postbélica o (d) fracasada. Siguiendo el principio (iii), relativo a la agregación o al traspaso de competencias, puede haber: (a) agregación de estados separados, anteriormente independientes; (b) traspaso de competencias desde un régimen previo unitario; (c) una combinación de los dos procesos. Y así sucesivamente. A pesar de esta complejidad, Watts identifica un número de características estructurales y de procesos políticos que son comunes en las diferentes especies de federalismo:

- Existencia de, cuando menos, dos órdenes de gobierno.
- Distribución constitucional formal del poder legislativo y del ejecutivo, y la distribución de los recursos.
- Representación designada de los diferentes puntos de vista regionales.
- Constitución suprema escrita.
- Un árbitro (en forma de tribunales, condiciones para referéndums o una cámara alta con poderes especiales para resolver conflictos).
- Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental.

Watts desea evitar una comprensión normativa del federalismo y subraya que se trata de un conjunto pragmático de acuerdos para abordar los problemas políticos, económicos y sociales concretos: «Al fin, el federalismo representa una técnica pragmática prudencial, cuya efectividad depende de la relación de la forma particular que se ha adoptado o a la que se

han adaptado sus circunstancias políticas y económicas particulares» (Watts, 2013: 25).

Watts utiliza aquí la obra de Elazar, que había construido ya su propia tipología muy elaborada. Elazar afirma que ha habido un «cambio de paradigma» del estado nación «moderno» por un conjunto nuevo de realidades políticas «postmodernas». Define así los elementos de la nueva tipología:

Confederación: Varios gobiernos preexistentes se unen para formar un gobierno en común para propósitos estrictamente limitados —a menudo asuntos exteriores y defensa— y, más recientemente, económicos, que fundamentalmente continúan dependiendo de sus políticas constitutivas y se tienen que gestionar a través de estas.

Federación (federation): Forma de gobierno compuesta por fuertes entidades constituyentes y un fuerte gobierno general. En ambos casos, poseen poderes delegados por el pueblo y la facultad de tratar directamente con la ciudadanía en el ejercicio de dichos poderes.

Federación (federacy): Un gobierno más grande y uno más pequeño se relacionan de manera asimétrica en una relación federal en la que este último goza de una autonomía considerable y, a cambio, desempeña un papel mínimo en el gobierno del más grande. De manera parecida a una federación, la relación entre estos solo se puede disolver de mutuo acuerdo.

Estado asociado: Organización asimétrica semejante a la federación que tiene en común con la confederación el hecho de que puede ser disuelta por cualquiera de las dos partes a través de condiciones preestablecidas.

Consociación: Federación no territorial en la cual el poder político se divide en grupos religiosos, culturales, étnicos o ideológicos «permanentes» y transgeneracionales, conocidos como «facciones», «sectores», o «pilares», federados conjuntamente y gobernados por las coaliciones de los líderes de cada uno.

Unión: Sistema político compuesto de tal manera que las entidades constituyentes propias preservan su integridad respectiva, principalmente o exclusivamente a través de los órganos comunes del gobierno general, y no tanto a través de estructuras gubernamentales duales.

Liga: Vinculación de formas de gobierno políticamente independientes para propósitos específicos que funcionan a través de una secretaría común, en lugar de un gobierno, de la cual los miembros pueden retirarse unilateralmente a voluntad, al menos, formalmente.

Autoridad funcional interjurisdiccional: Organismo establecido por dos o más entidades políticas para llevar a cabo conjuntamente una o varias tareas concretas.

Condominio: Entidad política gobernada por dos poderes externos de forma que los habitantes del lugar donde se establece este sistema de gobierno tengan un autogobierno interno considerable (Elazar, 1994).

Elazar añade:

El estado confederal, la federación (*federacy*), el estado asociado y las organizaciones de mercado común son aplicaciones postmodernas del principio federal y los politólogos han redescubierto el grado de federalismo implicado en los sistemas consociativos, las uniones y las ligas. Hay muchas razones por las que se puede esperar que el mundo postmoderno desarrolle nuevas aplicaciones del principio federal además de los acuerdos que ya conocemos, lo que incluye las autoridades funcionales y los condominios. Así, la realidad misma refleja las diversas caras del federalismo (Elazar, 1994).

Elazar y Watts han hecho un gran esfuerzo para renovar los estudios sobre el federalismo a partir de los años setenta y han llamado la atención tanto sobre la complejidad de las formas de gobierno como sobre la inadecuación de la simple distinción entre estados unitarios y federales. Aun así, parece que ambos tienen una visión tradicional del confederalismo que

continúa arraigada en una visión moderna del estado soberano, a pesar de que Elazar afirma que su análisis es «postmoderno».

Al mismo tiempo que reconoce su contribución, Michael Burgess señala el posible origen de esta confusión (Burgess, 2013: 45-60). Destaca notablemente su carencia de apreciación del propio estado, que suele concebirse de manera diferente en el contexto norteamericano y en el europeo (al menos en los EUA, a pesar de que Watts es canadiense). Aunque Burgess no lo afirme de manera explícita, la carencia de un concepto general de estado, como el *État* francés o el *Staat* alemán, donde este es una entidad legal y moral (Loughlin y Peters, 1997), permite que encontremos un amplio abanico de pactos de gobierno que pueden ser etiquetados como federales, cuasifederales o de federaciones de tipo *federacy*, tal como los concibe Elazar. De hecho, como Murray Forsyth ha comentado, si alguien se lo propone, puede encontrar tipos de acuerdos federales casi en cualquier lugar. Por lo tanto, probablemente hay que presentar la variable *estado* para describir y explicar correctamente cualquier conjunto de pactos, así como también si se clasifican o no como federales. O más bien, los diferentes tipos de federalismo y de federaciones pueden estar relacionados con el hecho de que un país particular se caracterice por un estado centrado en la sociedad (como en la tradición anglófona del Reino Unido, EUA, Canadá, etc.) o por una sociedad centrada en el estado (como en la mayor parte de la Europa continental) (Dyson, 2010 [1980]; Loughlin y Peters, 1997).

Para Murray Forsyth, esto también es importante a la hora de distinguir «confederaciones» de «federaciones». Su clásico estudio en el que diferencia ambas realidades es muy interesante. Utiliza el término alemán *Staat*: una confederación es un *Staatenbund*, mientras que una federación es un *Bundesstaat*. La cuestión del estado es particularmente importante por el significado de las constituciones en los acuerdos federales. Forsyth distinguía entre relaciones «interestatales» e «intraestatales», y afirmaba que una confederación «[ocupaba] el terreno intermedio entre los mundos interestatal y estatal, [...] yendo más allá de uno, pero sin llegar absolutamente al otro» (Forsyth, 1981: 6, ap. Burgess, 2013: 49).

En otras palabras, la confederación no era el estado porque no era «una unión de individuos en un cuerpo político, sino una unión de estados en un cuerpo político» (Forsyth, 1981: 6, ap. Burgess, 2013: 49). Una confederación se basaba en un tratado similar a los que unían los estados. Aun así, difería en el hecho de que podía elaborar leyes para sus miembros —es decir, para los estados miembros—, pero no para los miembros individuales de esos estados (ciudadanos). Sin embargo, Burgess señala que este análisis es bastante engañoso, porque, tal como James Madison indicó en *Federal Papers* en 1788, la *confederacy* de aquel momento (es decir, la ‘confederación’) podía actuar sobre los individuos en algunos asuntos, como la piratería o los servicios de correo. Otro problema con la definición de confederación de Forsyth que no trató Burgess es la asunción de que un estado está definido por un cuerpo político de individuos, cuerpo que posiblemente se asocia con el significado de *nación*. Pero esta definición confunde estado con estado nación y niega la posibilidad de que pueda haber otros tipos de estados además de los estados nación, como por ejemplo, los estados plurinacionales. Burgess continúa presentando su propia tipología desde la perspectiva de la democracia federal y afirma que es necesario repensar y volver a evaluar periódicamente las categorías conceptuales ante los nuevos acontecimientos políticos, sociales y económicos (Burgess, 2013: 56). Desde la perspectiva de la democracia federal y dada la evolución política reciente, identifica seis modelos nuevos de federación:

1. Democracias federales maduras.
2. Democracias federales defectuosas.
3. Democracias federales incompletas.
4. Democracias federales emergentes.
5. Democracias federales de transición.
6. Aspirantes a democracias federales.

Lo que resulta interesante de estos intentos de crear diferentes tipologías es que indican que la gobernanza territorial es mucho más compleja que la división básica rígida en estados confederales, federales y unitarios. Estos intentos confirman la idea de que nuestros sistemas

políticos se caracterizan por la hibridación y que evolucionan constantemente. Por otro lado, la hibridación está presente dentro de ciertas limitaciones y no implica una forma de gobierno totalmente abierta. Más bien significa que hay características dominantes globales, por ejemplo, características federalistas que coexisten con otras subordinadas, como ciertas tendencias hacia la (re)centralización.

Además de estos modelos de federalismo nuevos y en evolución, Burgess destaca lo que denomina la «penumbra del federalismo», un tipo de zona de penumbra de tonos grises, más que blancos y negros, donde los límites conceptuales son borrosos. Retomando el concepto de *confederación*, pero tratándolo de una manera diferente a la de Forsyth, se refiere también a un confederalismo en evolución donde los estados que han sido sólidamente federales o unitarios se asemejan cada vez más a las uniones confederales. Hay que añadir que Bélgica es un ejemplo de este desarrollo, puesto que ha pasado de ser un estado unitario a un estado regionalizado, a un estado federal y, quizás, actualmente, se dirige hacia una unión confederal.

El Reino Unido, a pesar de no ser una federación, se mueve en esta dirección como resultado del deseo de independencia de Escocia. Es decir, desde que Escocia votó *no* a la independencia en el referéndum de septiembre de 2014, es casi seguro que obtendrá más poderes fiscales y legislativos. Es muy probable que Gales haga demandas similares. Es posible que este proceso de federalización evolucione hacia un sistema más confederal, al menos desde el punto de vista de las relaciones de Escocia con el resto del Reino Unido. Ya hay algunos elementos confederales en las relaciones entre Irlanda y el Reino Unido como resultado de los acuerdos de Viernes Santo. Por ejemplo, el Consejo Británico Irlandés es un órgano que reúne a los gobiernos regionales y nacionales de las islas Británicas, también los de la isla de Man y las islas del Canal. Está inspirado en el Consejo Nórdico, que agrupa los países escandinavos y Finlandia, y se ocupa de las cuestiones políticas que afectan a todos los miembros del Consejo.

EL ESTADO HÍBRIDO

Tanto Watts como Burgess han aludido a la aparición de sistemas híbridos, con estados que combinan varias formas características federales y unitarias. La UE es un híbrido en sí que posee tanto características federales como intergubernamentales (o confederales). Para captar qué es lo que produce este sistema *borroso*, hay que volver a considerar los cambios recientes en la naturaleza del propio estado nación.

El estado nación moderno, cuya emergencia se ha descrito en la primera parte de este artículo, se ha caracterizado por una serie de particularidades, como por ejemplo la centralización, la uniformidad, la simetría, y los modelos políticos dominantes y hegemónicos (Loughlin, 2009). Desde los años ochenta,

este hecho ha provocado una descentralización mucho mayor, la no estandarización, la asimetría y una mezcla de modelos políticos, ninguno de los cuales es hegemónico. Esto ha dado como resultado sistemas complejos que combinan los dos conjuntos de características en diferentes configuraciones dependiendo de las condiciones sociales, políticas y económicas. Este hecho es tan válido para los estados unitarios que anteriormente eran extremadamente uniformes, como Francia y Suecia, como para los estados federales como Alemania y Canadá. Una forma de ilustrar este cambio es examinando las maneras en las que los enfoques sobre la planificación y la gobernanza han cambiado a lo largo de un periodo de unos treinta años, aproximadamente desde 1980 y hasta el día de hoy (ver la Tabla 1).

Tabla 1: El cambiante paradigma en la política regional y la gobernanza territorial

	MODELO CLÁSICO	MODELO CONTEMPORÁNEO
ORGANIZACIÓN LÍDER	Gobierno central	Nivel regional
RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y EL REGIONAL	Jerarquía	Igualdad en los niveles de gobierno
ENFOQUE DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS	Descendente/centralizado	Colectivo/negociado/contractual
TIPO Y NATURALEZA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	Desconcentración administrativa	Descentralización política, funcional y fiscal, con desconcentración administrativa
ESTILO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y RURAL	Jerárquica y estandarizada	El nivel nacional proporciona la dirección estratégica; el nivel local implementa y se permite la variación
TIPOS DE PLANES DE DESARROLLO REGIONAL	Planes integrales y multisectoriales que abarcan todo el territorio nacional	Estratégico con enfoque espacial sobre las diferencias regionales específicas
ENFOQUE TERRITORIAL	Simetría territorial	Asimetría territorial
ENFOQUE ESPECIAL	Áreas problemáticas	Desarrollo equilibrado y armonioso de todas las regiones, pero reconociendo la diversidad regional
INSTRUMENTOS CLAVE	Regulación burocrática, provisión del sector público que suele estar estandarizado	Apoyo financiero reducido, provisiones mixtas públicas/privadas/voluntarias que fomentan las variaciones locales
AYUDAS GUBERNAMENTALES	Sistemas de incentivos, negocios e infraestructuras sólidas que tienden a estandarizarse en todo el territorio	Entorno empresarial y estructura débil basada en la heterogeneidad de las condiciones locales

FUENTE: Adaptado de Roberts y Lloyd (1999); Bachtler y Yuill (2001), y Loughlin (2009)

Estas reconfiguraciones han sido causadas, sin duda, por un complejo conjunto de factores que se conectan y se refuerzan mutuamente, como la globalización, la regionalización, la descentralización, la europeización (de la UE y de los países que aspiran a formar parte de ella), las nuevas formas de producción económica y la división mundial del trabajo, el surgimiento del neoliberalismo, el profundo cambio social, la aparición de nuevas tecnologías, etc. Es evidente que desde los años ochenta, ha habido un cambio constante hacia una mayor descentralización política, una regionalización política y un reequilibrio de las relaciones entre las partes constituyentes de los estados nación. El Reino Unido, con su proceso de descentralización y las nuevas instituciones que han surgido, es un buen ejemplo de ello. Pero también lo son Bélgica, España e, incluso, Italia y Francia, que durante este periodo han llevado a cabo reformas territoriales significativas en la misma dirección.

Si esto significa un crecimiento del confederalismo, nos vuelve a llevar al problema de la definición. En el sentido en el que Forsyth utiliza el término, es decir, como *Staatenbund* más que como *Bundesstaat*, hay claramente algunos elementos del confederalismo en los casos de Escocia, Cataluña y Flandes. Aun así, quizás es más adecuado hablar de formas híbridas de gobernanza territorial, algo que no encaja perfectamente con los antiguos marcos conceptuales porque el término *confederal* todavía se basa en una concepción más antigua del estado que debatimos aquí y que está siendo reemplazado por un concepto más fluido y complejo.

Podemos hacer un comentario final sobre la hibridación: los estados no siempre evolucionan de manera lineal y directa desde un periodo (centralización) a otro (descentralización) e, incluso, volviendo atrás (recentralización) con límites claros entre cada periodo. Es más probable que cada periodo se dé simultáneamente dependiendo de la cuestión que se trate, aunque uno sea el dominante. La gobernanza contemporánea, como por ejemplo la del Reino Unido, Canadá o la UE, puede, por lo tanto,

tener una apariencia algo *desordenada* y a veces difícil de determinar, pero supongo que es un cometido de la ciencia política intentar hacerlo.

CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente deriva una conclusión importante: la antigua división unitaria/federal/confederal ya no es adecuada para describir las estructuras territoriales de los estados contemporáneos. Hay nuevas configuraciones que se describen mejor como híbridas y que reúnen características federales, regionalizadas y unitarias. Podríamos pensar que estas ocupan diferentes espacios a lo largo del espectro que Burgess denomina «democracias maduras», como la de los EUA, en un extremo, y los estados altamente centralizados (generalmente pequeños) como Irlanda y Grecia, en el otro. Los estados pueden situarse en diferentes puntos del espectro, dependiendo de qué dimensión de la tipología de Watts se haya examinado. Además, puede haber descentralización política, desconcentración administrativa y (re)centralización fiscal al mismo tiempo. Esto significa que, en los sistemas confederales, entendidos como *Staatenbunden*, variará dependiendo de la naturaleza (híbrida) de los estados que los componen.

Todo lo anterior simplemente describe lo que sucede en el mundo real. Pese a ello, existe también una dimensión normativa. Hay que evaluar los acontecimientos desde la perspectiva de nuestros sistemas democráticos. ¿En qué dirección nos tendríamos que mover? Esta es una pregunta crucial, puesto que algunos de estos acontecimientos pueden desembocar en un cambio radical en la naturaleza de un estado particular. Si Escocia, por ejemplo, hubiera votado a favor de la independencia en septiembre de 2014, habría surgido un Reino Unido nuevo y muy diferente. Este hecho habría afectado seriamente no solo a las relaciones entre Escocia y el Reino Unido, sino también a las de Irlanda y la UE. También habría tenido repercusiones en España con la cuestión catalana o, incluso, en Bélgica con la cuestión de Flandes. Si vamos más allá, asistimos a la crisis en Ucrania que demuestra que las

cuestiones de gobernanza de estado y de los territorios tienen importantes ramificaciones en toda la zona de la Europa oriental y de sus fronteras de Rusia.

Desde el punto de vista del bienestar de las poblaciones de nuestros estados europeos, ¿es mejor para las naciones y los estados mantenerse juntos que separarse en estados independientes? Podemos asumir que la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el bienestar material son características deseables para la sociedad moderna. Sin embargo, hay otras dimensiones también importantes, como el reconocimiento de las particularidades lingüísticas, culturales o religiosas de los habitantes que viven en ellas. Otra vez, Escocia sirve como ejemplo de los problemas que pueden surgir cuando no se produce este reconocimiento. El distanciamiento de Escocia respecto a Londres se debe a muchas causas que no podemos examinar completamente aquí. Aun así, muchas de las quejas derivan de la percepción de los escoceses sobre el hecho de que Westminster, especialmente durante el largo periodo del gobierno Tory (1979-1997) de Margaret Thatcher y John Major,

no reconoció la especificidad de su cultura y sus principios políticos. Otro buen ejemplo es Cataluña, donde ha habido un distanciamiento con respecto a Madrid, como consecuencia de la reticencia a reconocer su condición de nación.

Lo que parece claro es que el antiguo modelo clásico de estado nación, sea federal o unitario, no tiene ya la capacidad de proporcionar adecuadamente las condiciones de legitimidad democrática ni reconocimiento cultural. Podría hacerlo bajo las condiciones de altos niveles de homogeneidad y consenso de valores como los que había antes en países como Irlanda y Suecia. Hoy en día, aun así, muchos países occidentales, incluyendo Irlanda y Suecia, están marcados por la heterogeneidad social y la ruptura del antiguo consenso sobre los valores. Los modelos emergentes de gobernanza territorial reflejan estos desarrollos, pero representan también una oportunidad para que los ciudadanos, los intelectuales y los políticos conciben nuevos sistemas de gobernanza democrática y coexistencia. Tal vez, sea este el significado de las conferencias Re-bel en Bélgica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bachtler, J., y Yuill, D. (2001). *Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm?* Glasgow: University of Strathclyde.
- Burgess, M. (2013). The penumbra of federalism. En J. Loughlin, J. Kincaid, y W. Swenden, (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 45-60). Londres / Nueva York: Routledge.
- Cavanaugh, W. T. (2009). *The myth of religious violence: Secular ideology and the roots of modern conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Croxtton, D. (1999). The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty. *The International History Review*, 21(3), 569-591.
- Dyson, K. (2010 [1980]). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Colchester / Nueva York: ECPR Press / Columbia University Press.
- Elazar, D. J. (1985). Federalism and consociational regimes. *Publius: The Journal of Federalism*, 15(2), 17-34.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Elazar, D. J. (1994). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>
- Elazar, D. J. (1998). *Covenant and Civil Society: the Constitutional Matrix of Modern Democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.

- Forsyth, M. (1981). *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*. Leicester / Nueva York: Leicester University Press.
- Hendriks, F. (2001). The Netherlands: Reinventing tradition in local and regional democracy. En J. Loughlin et ál., *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* (p. 143-173). Oxford / Nueva York: Oxford University Press.
- Hueglin, T. (1999). *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Karmis, D., y Norman, W. (eds.). (2005). *Theories of federalism: A reader*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kincaid, J. (2013). The United States of America: from dualistic simplicity to centralized complexity. En J. Loughlin, J. Kincaid y W. Swenden, (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 157-171). Londres / Nueva York: Routledge.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Londres / Canberra: Croom Helm.
- Loughlin, J., y Peters, B. G. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. En M. Keating y WJ. Loughlin, (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (p. 41-62). Londres: Routledge.
- Loughlin, J. (2007). *Subnational Government: the French Experience*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Loughlin, J. (2009). The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(1), 49-66.
- McCoy, C. S., y Baker, J. W. (1991). *Fountainhead of federalism: Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*. Louisville: Westminster / John Knox Press.
- Nemo, P. (2003). *Histoire des idées politiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Orford, A. (2011). *International Authority and Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, B. (2009). Federalism. En I. McLean, y A. McMillan, (eds.), *The concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, P., y Lloyd, G. (1999). Institutional aspects of regional planning, management, and development: models and lessons from the English experience. *Environment and planning B: Planning and design*, 26(4), 517-531.
- Spruyt, H. (1996). *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Tocqueville, A. de (2011 [1856]). *The Ancien Régime and the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts, R. L. (1996). *Comparing federal systems in the 1990s*. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2013). Typologies of federalism. En J. Loughlin, J. Kincaid, y W. Swenden, (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 19-33). Londres / Nueva York: Routledge.

NOTA BIOGRÁFICA

El profesor John Loughlin es investigador en Blackfriars, Oxford, miembro emérito de St Edmund's, Cambridge, y profesor emérito de Política, en la Cardiff University. Entre sus libros recientes, encontramos *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (2010) y *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (2013). Ha asesorado a gobiernos nacionales y a organizaciones internacionales.



Cultura, lengua y diversidad cultural de naciones minoritarias: los casos de Quebec y Cataluña, territorios... ¿compartidos?

Diane Saint-Pierre

L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (INRS)

diane.saint-pierre@ucs.inrs.ca

Alexandre Couture Gagnon

UNIVERSITY OF TEXAS RIO GRANDE VALLEY (UTRGV)

alexandre.couturegagnon@utrgv.edu

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 11/01/2017

RESUMEN

Desde la aprobación de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, en 2005, la diversidad cultural se ha convertido en un objetivo central en las políticas públicas de muchos estados firmantes. Pero, a pesar de que se han encontrado diferencias entre situaciones nacionales en cuanto al reconocimiento de esta diversidad, ¿qué ocurre con estas naciones minoritarias que trabajan desde hace décadas para desarrollar una *cultura societaria* legítima por su pertenencia cultural y lingüística? ¿Hay un desajuste en cuanto a los instrumentos de acción pública que se han puesto en práctica a lo largo de décadas para asegurar el esplendor de una cultura y de una lengua particulares? En este texto, nos centramos en las políticas culturales y en otras áreas conexas (sobre todo en lengua, educación e inmigración) que también están relacionadas con la cuestión de la diversidad cultural en Quebec y en Cataluña, dos naciones minoritarias que, como sociedades democráticas dotadas de autonomía parlamentaria y gubernamental, también tienen la obligación de proteger, valorizar y apoyar a las minorías y a los grupos etnoculturales que habitan en sus territorios.

Palabras clave: Quebec, Cataluña, política cultural, política lingüística, diversidad cultural, naciones minoritarias.

ABSTRACT. *Culture, language and cultural diversity in minority nations: The cases of Québec and Catalonia, 'shared' territories?*

Since the adoption of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in 2005, cultural diversity is said to have become a central goal in many ratifying countries' public policies. While differences among countries have been acknowledged when it comes to its recognition, what about minority nations that have been working for decades to develop a «societal culture», one legitimized by the value of their cultural and linguistic belonging? Is there a gap when it comes to policy instruments implemented over the decades to ensure the fulfillment of a particular culture and language? In this paper, we focus on the political culture and related areas (language, education and immigration in particular) which are also linked to the issue of cultural diversity in Quebec and Catalonia, two minority nations, which, as democratic societies entitled to parliamentary and governmental autonomies, also have the duty to protect, valorize, and support minorities and ethno-cultural groups established on their territories.

Keywords: Quebec, Catalonia, cultural policy, linguistic policy, cultural diversity, minority nations.

SUMARIO*

Introducción

Cultura, lengua y diversidad cultural: ¿qué políticas existen para Quebec y Cataluña?

- Una breve presentación de los dos casos de estudio: Quebec y Cataluña
- Los instrumentos de acción (cultural) pública (IACP)
- Quebec y los fundamentos principales de los IACP
- Cataluña y los fundamentos principales de los IACP

Quebec y Cataluña respecto a la cuestión de la diversidad cultural

- Para Quebec: de la afirmación identitaria a la promoción de la diversidad cultural
- Para Cataluña: una política cultural abierta y politizada

Conclusiones

Referencias bibliográficas

* Este artículo ha sido publicado en *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*, bajo la dirección de Serge Belley y de Diane Saint-Pierre, Quebec, 2017, Les Presses de l'Université du Québec (PUQ), Col.: «Administration publique et gouvernance». Traducido por Núria Roso Asensio.

Autor para correspondencia / Corresponding author: Diane Saint-Pierre. Centre Urbanisations Culture Société. 490, de la Couronne. Québec (Québec) G1K9A9. Canada.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Saint Pierre, D. y Couture Gagnon, A. (2017). Cultura, lengua y diversidad cultural de naciones minoritarias: los casos de Quebec y Cataluña, territorios... ¿compartidos? *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 31-49.

INTRODUCCIÓN

De la misma manera que han hecho muchos países occidentales, que estos últimos años han iniciado reflexiones y, en algunos casos, nuevos encuadres de sus acciones culturales públicas (Saint-Pierre y Audet, 2010), nos interesan las políticas de la cultura y de la lengua de Quebec y Cataluña, pero también el lugar que ocupa (o no ocupa) la diversidad cultural en las políticas de estas dos naciones minoritarias. Es importante destacar además que ambas evolucionan en contextos nacionales mayoritarios. Como veremos después, este hecho supone la aplicación de dinámicas concretas en Canadá y en España. Recordemos que la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO, de 2001, define esta noción (central para nuestros propósitos) en su artículo primero,¹ y la relaciona directamente «con la conservación de la valiosa identidad cultural de las naciones o etnias, de las minorías lingüísticas y religiosas y de los pueblos autóctonos» (UNESCO, 2002: 24).

Desde la aprobación de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, en 2005 —cuyo liderazgo asumió Quebec junto con Canadá y Francia (Atkinson, 2001; FICDC, 2011)—, la diversidad pasaría a ser un objetivo central en las medidas y los programas llevados a cabo por las políticas culturales nacionales.²

En muchos países europeos, en cambio, se han constatado diferencias entre situaciones nacionales (o países) a la hora de reconocer dicha diversidad dentro de estas políticas (Bonet y Négrier, 2008; ver también Saez y Saez, 2012). Este es un hecho sorprendente porque, como afirma Christine Ramel en «La diversité culturelle est-elle une valeur européenne?», esta noción ilustra dos corrientes: «una respuesta a la globalización, a la lógica todopoderosa del mercado y de la creación de nuevas formas de desigualdades (nacionales, locales e individuales) y también una afirmación identitaria» (Ramel, 2009). Por este motivo, es necesario preguntarse qué pasa con estas naciones minoritarias que, en un contexto mayoritario,³ trabajan desde hace décadas para desarrollar una *cultura societaria* legitimada por el valor de su pertenencia cultural y lingüística concreta (Gagnon y Requejo, 2011; Kymlicka, 1995).⁴ ¿Se puede observar un desajuste entre el discurso a favor de esta diversidad cultural —con esa idea de fondo de unos «territorios... compartidos»⁵— y los instrumentos de acción pública (IAP) que finalmente se aplican para garantizarla?

Nuestra intuición inicial —o hipótesis de partida— es la siguiente: los instrumentos o dispositivos aplicados a lo largo del tiempo para gestionar las relaciones culturales y lingüísticas entre el poder público y las

1 Artículo 1 «La cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. [...] constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras» (UNESCO, 2002: 4).

2 Recordamos que el principal reto que promovió la Convención, y que todavía es actual, es que los estados conservan la capacidad de elaborar y de poner en práctica sus políticas culturales.

3 Para una reflexión sobre el nacionalismo de las «naciones minoritarias» y los límites de la comparación en este ámbito, consultar Cardinal y Papillon (2011), Boucher y Thériault (2005) y Paquin (2001).

4 Will Kymlicka entiende por cultura societaria «una cultura que ofrece a sus miembros formas de vida con sentido para todas las actividades humanas» (fragmento extraído de la edición francesa de *Multinational Citizenship* [1994] 2001: 115).

5 Esta expresión a menudo se utiliza en nuestro ámbito para ilustrar problemas de convivencia y dinámicas de enriquecimiento mutuo.

comunidades —en este caso, Quebec y Cataluña y sus grupos minoritarios, pero también junto con su mayoría nacional respectiva (Canadá y España)— se organizan no solo en función de la evolución de sus representaciones y valores, sino también de los problemas, retos y oportunidades que presentan los medios en proceso de cambio.

Desde entonces, hay una cuestión que resulta fundamental para estas naciones minoritarias: cómo conseguir la valorización y la protección de una cultura y de una lengua nacionales (siempre amenazadas) y a la vez formar parte de esta tendencia a favor de la diversidad cultural en su territorio infranacional. Y, más concretamente, cómo forman parte de esta tendencia tanto Quebec, que ha asumido un rol líder en esta materia desde finales de los años noventa, y Cataluña, que ha multiplicado sus intervenciones para valorizar una cultura y una lengua prohibidas durante mucho tiempo. Se trata de un reto a largo plazo para estos territorios infranacionales. Las políticas implicadas y las estructuras, programas y medidas que de ellos derivan son los instrumentos (Hood, 1983; Pal, 2009) mediante los que analizamos y comparamos la acción pública de Quebec y de Cataluña en materia de cultura, lengua y diversidad cultural.⁶ Nuestro artículo se basa en una investigación documental⁷ y en la metodología de los estudios de caso, y consta de dos partes amplias.

En la primera parte, ofrecemos una breve presentación de los dos casos de estudio y definimos el concepto de *instrumentos de acción pública* dedicados a la cultura, la lengua y la diversidad cultural. A continuación, investigamos los fundamentos de las políticas en este ámbito en Quebec y en Cataluña, dos sociedades

democráticas dotadas de una autonomía parlamentaria y gubernamental, y que tienen la obligación de proteger, valorar y apoyar a las minorías y grupos etnoculturales que habitan en su territorio. En la segunda parte, nos centramos en la relación que tienen estos instrumentos con la diversidad cultural. ¿Cómo puede ser que esta noción, que es esencial en muchos estados, no lo sea en Quebec y en Cataluña? ¿Se trata de una preocupación *nueva* o, por el contrario, existía ya en sus primeras intervenciones *culturales* y se ha convertido, por tanto, en un ejemplo de esta idea de *dependencia del camino*?⁸ Finalmente, a modo de conclusión, ponemos de manifiesto sus elementos de convergencia y de divergencia, intentando comprender el alcance de los cambios iniciados y de las medidas puestas en práctica por Quebec y por Cataluña.

CULTURA, LENGUA Y DIVERSIDAD CULTURAL: ¿QUÉ POLÍTICAS EXISTEN PARA QUEBEC Y CATALUÑA?

Esta primera parte tiene como objetivo subrayar los fundamentos principales de las políticas culturales y lingüísticas de Quebec y de Cataluña, con el fin de recordar su herencia y sus estatus respectivos. También hace referencia a las principales medidas y acciones dirigidas a promover y a desarrollar su cultura y su lengua nacionales, y todo ello dentro de un contexto en el que el concepto de diversidad cultural es cada vez más significativo a partir de los años noventa. Esta parte muestra, por lo tanto, las lógicas históricas que, en todo estudio de caso, conducen a la elaboración de los principios y de las modalidades de las políticas que se estudian, así como también los programas y otros instrumentos públicos que de ellos se derivan. Pero antes es necesario presentar, aunque sea brevemente, los grandes parámetros políticos, sociodemográficos y económicos de Quebec y de Cataluña.

6 Otros investigadores también han estudiado la representación de la diversidad dentro de políticas sectoriales de naciones minoritarias, y las han confundido con las *pequeñas naciones* (que tienen estatus de país), despreciando los retos políticos de naciones minoritarias como Quebec y Cataluña (ver Hjort y Petrie, 2007; Hand y Traynor, 2012)

7 Los autores queremos agradecer a Maude Marques-Bissonnette, Geneviève Dupuis y Simon Lavoie (estudiantes del ENAP) y a Hela Zahar (doctoranda en la INRS) que hayan trabajado en la recopilación de la documentación.

8 Introducida en las ciencias políticas en los años noventa (Pierson, 1994), esta idea de *dependencia del camino* o *dependencia de la trayectoria* (*path dependence*) se desarrolló para explicar cómo las decisiones tomadas en el pasado y el peso de las instituciones políticas condicionan las decisiones presentes y, quizás, las futuras.

Una breve presentación de los dos casos de estudio: Quebec y Cataluña

Democracia parlamentaria basada en el sistema de Westminster, Quebec es la más grande de las diez provincias que conforman Canadá, un estado federal fundado el 1867, y la segunda, después de Ontario, en cuanto a número de habitantes y a economía. Quebec cuenta hoy en día con 8,3 millones de habitantes (es decir, el 23% de la población canadiense), más del 80% de los cuales viven en centros urbanos. Solo Montreal y su periferia (82 municipios) concentra aproximadamente la mitad de la población de Quebec y más del 50% de su PIB (CMM, 2015).

En materia de reparto constitucional de poderes, la cultura y la cuestión lingüística son competencias compartidas, pero también áreas por las que tradicionalmente compiten el gobierno federal canadiense y el gobierno de Quebec (Saint-Pierre, 2003, 2011). Por otro lado, el francés es la única lengua oficial de Quebec, y es la lengua materna del 79% de los quebequeses. Estos francófonos de lengua materna suponen solo el 18,4% de la población de Canadá, mayoritariamente anglófona, y solo el 2% de la población canadiense-estadounidense. En cuanto al inglés, es la lengua materna de 8,3% de los quebequeses, mientras que los que cuentan con otras lenguas maternas representan el 12,3% de la población (ISQ, 2013). También se cuentan 142.000 autóctonos, entre los que se incluyen los 12.570 esquimales repartidos en catorce poblados situados al norte del paralelo 55 (en Nunavik). Aun así, la diversidad no solo está presente en los autóctonos, con tres grandes familias lingüísticas y culturales (algonquina, iroquesa y esquimo-aleutiana), sino que también lo está en la región de Montreal, donde se concentran las comunidades culturales y la mayor parte de los recién llegados.

Cataluña, una de las diecisiete comunidades autónomas de España (Constitución de 1978), está integrada en un «régimen casi federal» (Griffith, 2005) y dotada de un sistema parlamentario. La Constitución reconoce poderes especiales al gobierno catalán —la Generalitat de Catalunya— en más de una veintena de ámbitos, concretamente, algunos bienes culturales, la lengua catalana, el turismo y la organización municipal. Dotada de una fuerte voluntad autonomista, incluso separatista,

la comunidad catalana contaba con 7,5 millones de habitantes en 2015, es decir, el 16% de la población española. El área metropolitana de Barcelona concentra 5,5 millones de habitantes, de los que el 73% son catalanes (Idescat, 2015). Región reconocida por su dinamismo económico, con una industria fuerte, exportaciones importantes y un enorme potencial turístico, Cataluña se sitúa en la cuarta posición entre las regiones españolas en cuanto al PIB por habitante, y supera la media nacional, e incluso la de la Unión Europea (*Le Point international* y Carrasco, 23 de noviembre de 2012).

Es importante destacar que en Cataluña se reconocen tres lenguas: el aranés (en la región del Valle de Arán), el castellano (o español) y el catalán, que tiene el mismo estatus de oficialidad que el castellano desde la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979.⁹ El año 2013, solo el 31% de los catalanes tenían el catalán como lengua materna (Idescat, 2014a). En cuanto a los inmigrantes, estos representaban, el 2014, cerca del 15% de la población de Cataluña (Idescat, 2014), que es la comunidad autónoma que recibe el mayor número de inmigrantes.

Los instrumentos de acción (cultural) pública (IACP)

En este apartado definiremos brevemente qué debemos entender por *instrumentos de acción (cultural) pública*, a partir de estudios sobre los IAP. Recordamos que el politólogo Harold D. Lasswell fue el primero, con su obra maestra *Politics: Who Gets What, When, How* (1936), que sirvió de fuente de inspiración para numerosos investigadores interesados en los IAP, bien para describirlos, bien para proponer clasificaciones, o para estudiar las intenciones ocultas detrás de la elección y del uso de los instrumentos por parte de un gobierno.¹⁰ Estamos de acuerdo con esta definición de Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (2004) que les confiere una dimensión cognitiva importante:

9 El catalán y el castellano son lenguas *cooficiales* en Cataluña, pero la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 rechazó que el catalán fuera la lengua *predominante* de la comunidad autónoma, como preveía el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (Tribunal Constitucional, 2010).

10 Para leer un resumen de los estudios sobre este tema, consultar Lascoumes y Simard (2011).

Un instrumento de acción pública constituye un dispositivo, técnico y social, que organiza relaciones sociales concretas entre el poder público y sus destinatarios en función de sus representaciones y significados. [Los instrumentos] no son herramientas axiológicamente neutras y disponibles sin distinciones. Son, por el contrario, portadores de valores, enriquecidos con una interpretación social y concepciones concretas del modo de regulación previsto (Lascoumes y Le Galès, 2004: 13).

En la tabla siguiente resumimos lo que entendemos por *instrumentos de acción (cultural) pública* (IaCP) inspirándonos en la proposición inicial de Hood (1983) y en las adaptaciones de Howlett (1991) y de Pal (2009). También se ofrecen ejemplos de instrumentos de Quebec y de Cataluña para ilustrar los cuatro recursos estatales que permiten ponerlos en práctica: *nodales* (red informacional y social), *de autoridad* (poderes legales), *de organización* (fuentes organizacionales), *del tesoro* (financiero, presupuestario, etc.)

Tabla 1: Los instrumentos de acción (cultural) pública (IaCP) en Quebec y en Cataluña: definiciones y ejemplos de recursos

FUENTES DE LOS IAaCP	NODALES	<p>Instrumentos que permiten estar en el centro de una red informacional y social y que garantizan esta capacidad de recoger y difundir información, incluso de orientar los valores y las preferencias de los ciudadanos y, quizás, las elecciones públicas en materia de cultura (o culturas), de lengua (o lenguas) y de diversidad cultural</p> <p>(Ejemplos - Quebec): Comisiones de encuesta / de estudio (p. ej.: informes Tremblay, Parent), empresas consultoras y grupos de trabajo; libros blancos (Laporte, 1965; Laurin, 1978), libro verde (L'Allier, 1976) y otros documentos de orientación gubernamentales; participación en los organismos internacionales (OIF —Organización Internacional de la Francofonía—, UNESCO, Grupo francoquebequés sobre la diversidad cultural).</p> <p>(Ejemplos - Cataluña): Congreso de Cultura Catalana (1976-1977) —iniciado por organizaciones de la sociedad civil— y el <i>Manifest de la Cultura Catalana</i> (1977), <i>L'Informe de Girona</i> (1992), <i>Llibre Blanc de les Indústries Culturals</i> (2002).</p>
	AUTORIDAD	<p>Instrumentos que derivan de los poderes legales del Estado y que permiten imponer, obligar y ayudar a los agentes de la sociedad civil en relación con cualquier decisión política (o acción pública) en materia de cultura (o culturas), de lengua (o lenguas) y de diversidad cultural</p> <p>(Ejemplos - Quebec): Ley sobre el Ministerio de Asuntos Culturales (1961) que confiere al ministro la obligación «de favorecer el crecimiento y el esplendor de la identidad y del dinamismo culturales de Quebec»; Doctrina Gérin-Lajoie (1965); Carta de la lengua francesa (1977); Política de desarrollo cultural (1978); Política de la interculturalidad (1981); Política de desarrollo cultural en medios autóctonos (1990); Política cultural de Quebec (1992).</p> <p>(Ejemplos - Cataluña): Fin de la dictadura (1975) y transición democrática hacia un país de comunidades autónomas (1975-1978); Constitución española (1978); Estatuto de autonomía (1979, revisado en 2006); Pacto cultural (1985); Ley de normalización lingüística (1983); tratados europeos (Schengen en 1991, Maastricht en 1993); sentencias del Tribunal Constitucional (2010).</p>
	ORGANIZACIÓN	<p>Instrumentos que permiten establecer, dinamizar y disponer de recursos organizacionales en materia de cultura (o culturas), de lengua (o lenguas) y de diversidad cultural: funcionarios, infraestructuras, instituciones, etc.</p> <p>(Ejemplos - Quebec): Ministerio de Asuntos Culturales (MAC, después Ministerio de Cultura y Comunicación, MCC) y sus diversos planes de acción; Servicio del Canadá francés transfronterizo y Oficina de la lengua francesa (1961); Ministerio de la Inmigración de Quebec (1968); Ministerio del Estado para el Desarrollo Cultural (1977); Secretaría gubernamental para la diversidad cultural del MCC.</p> <p>(Ejemplos - Cataluña): Asociaciones de vecinos (años sesenta), Òmnium Cultural (1961), Congreso de Cultura Catalana (1976-1977) —iniciado por las organizaciones de la sociedad civil—, Ministerio de Cultura (1980), Secretaría para la Inmigración (2000).</p>
	TESORO	<p>Instrumentos (financieros) que ofrecen la capacidad de actuar, de poner en práctica las políticas culturales, lingüísticas y de diversidad cultural (presupuestos, créditos, tasas, transferencias entre estadios de gobierno, etc.)</p> <p>(Ejemplos - Quebec): Créditos y presupuestos anuales acordados por los ministerios y los organismos dedicados a la cultura, a la lengua y a la diversidad cultural; gastos del dossier de Cultura y Comunicación de 2014-2015: 374,1 millones de euros (635,1 millones \$CA) (Informe anual de gestión del MCC, 2014-2015).</p> <p>(Ejemplos - Cataluña): Créditos y presupuestos anuales acordados por los ministerios y organismos del Estado dedicados a las culturas y a las lenguas castellana, catalana y aranesa; presupuesto del Ministerio de Cultura en 2014: 215 millones de euros (o 365 millones \$CA) (Cataluña, 2014).</p>

FUENTES: Adaptación de los textos y propuestas de Hood (1983), Howlett (1991) y Pal (2009)

A continuación conviene presentar, brevemente, los principales fundamentos de las políticas culturales y lingüísticas de Quebec y Cataluña, para recordar sus herencias y estatus respectivos.

Quebec y los fundamentos principales de los IAcP

En materia de cultura, Quebec se diferencia de las demás provincias y territorios canadienses por su enfoque «nacional». De hecho, a diferencia de los otros gobiernos provinciales y territoriales de Canadá, que generalmente conceden un rol central al gobierno federal como definidor y promotor de la cultura canadiense (Gattinger y Saint-Pierre, 2011), el gobierno de Quebec se impone desde los años sesenta como el contratista del desarrollo cultural en su territorio, y denuncia las «usurpaciones» del gobierno federal en este ámbito (Saint-Pierre, 2003, 2011).

Además, las consideraciones relacionadas con las propias competencias constitucionales, ampliamente defendidas mediante el principio entonces conocido como la *doctrina Gérin-Lajoie* (*instrumento de autoridad*), hacen que, más de medio siglo después, los gobiernos sucesivos de Quebec hayan concedido una gran importancia a las acciones públicas en materia de cultura y de lengua, pero también al esplendor de estas en la escena internacional.¹¹ Se trata de un primer gran fundamento sobre el que se basarán, a lo largo del tiempo, los diversos instrumentos de acción pública llevados a cabo en los ámbitos de la cultura, la lengua y la diversidad cultural (IAcP).

En cuanto a las particularidades culturales y lingüísticas de la sociedad quebequesa, estas serán cada vez más reconocidas, primero en los trabajos de las diferentes

comisiones de encuestas federales y de Quebec, que se multiplican durante los años 1950-1970 (*instrumentos nodales* o *de información* fundamentales). Estas comisiones, y también varios comités y grupos de trabajo, permiten a los actores políticos situarse en el centro de una red informacional y social que contribuye no solo a recoger, sino también a difundir información sobre la situación, entonces poco envidiable, de la sociedad franco-canadiense.¹² Las características de esta sociedad, una vez actualizadas, constituirán otro fundamento de las políticas culturales y lingüísticas de Quebec, y contribuirán a formar las bases de su política de inmigración (finales de los años sesenta) y también de su política de interculturalidad (1981) (*instrumentos de autoridad*). Mientras tanto, emerge un discurso que se refiere a esta declaración de *retraso* de Quebec, que llegará a ser un *leitmotiv* en el centro de las acciones gubernamentales de los años sesenta.

De hecho, para el primer ministro liberal, Jean Lesage, y su gobierno elegido en 1960, la solución estaba en la modernización del Estado quebequés mediante una multitud de instrumentos: comités y comisiones de estudios varios (*instrumentos nodales*), leyes y políticas fundacionales (*de autoridad*), y creación de ministerios y de organismos públicos (*organizacionales*), todo acompañado de un crecimiento sin precedentes en recursos humanos y financieros (desarrollo importante de la función pública). En el ámbito más concreto de la cultura, en 1961 nace el Ministerio de Asuntos Culturales (MAC), una novedad en el seno de las Américas, y la Oficina quebequesa de la lengua francesa; la Delegación general de Quebec en París, en 1962, y el Departamento del Canadá francés transfronterizo, en 1963. Pronto les sigue la creación del Ministerio de Educación en 1964, y del de Inmigración, así como también Radio-Québec (televisión pública) en 1968, del Ministerio de Comunicación, en 1969,¹³ por mencionar solo algunos.

11 A estos efectos hemos seleccionado este pasaje clave de un discurso pronunciado en 1965 por Paul Gérin-Lajoie, viceprimer ministro y ministro de Educación: «Quebec no es soberano en todos los dominios: es miembro de una federación. Pero, desde el punto de vista político, forma un estado. Tiene todos los elementos necesarios: territorio, población, gobierno autónomo. Es, además, la expresión política de un pueblo que se diferencia, en muchos aspectos, de las comunidades anglófonas que habitan en Norteamérica. Quebec tiene, en este continente, su propia vocación. [...] Es el instrumento político de un grupo cultural distinto y único dentro de la gran Norteamérica» (Extraído del discurso de Paul Gérin-Lajoie, ap. SAIC, 1999: 16)

12 Ver el informe de la Comisión real de encuesta sobre el bilingüismo y el biculturalismo (1963-1969) que originó la Ley canadiense sobre las lenguas oficiales (1969).

13 Desde los inicios de los años setenta, el ministro de Comunicación de Quebec, Jean-Paul L'Allier, destaca la parte indisoluble de la comunicación de estos sectores de competencia provincial que son la cultura y la educación.

A partir de la segunda mitad de los años setenta, con la elección del Parti Québécois, un partido político independentista, el gobierno de Quebec y su MAC trabajan para la afirmación de la identidad nacional y cultural de los quebequeses, tercer fundamento de los IAcP. El francés, que es la lengua oficial en Quebec después de la aprobación de la Carta de la lengua francesa en 1977 (*instrumento de autoridad*),¹⁴ forma parte central de esta afirmación nacional. Además, en esta intención de competir contra el gobierno federal, Quebec reagrupa en un superministerio del Estado, en 1978, a todos sus ministerios de cariz cultural (Asuntos Culturales, Educación, Comunicación, Cultura, Inmigración). Bajo la responsabilidad del ministro Camille Laurin, este gran ministerio se crea con el fin de asistir al Consejo ejecutivo (o Consejo de ministros) en la elaboración de las grandes políticas gubernamentales, a menudo de naturaleza nacionalista (*instrumentos nodal, de autoridad y organizacional*). Después de haber convertido en su prioridad la cuestión lingüística, es la época en la que el gobierno *péquiste* (del Parti Québécois) prepara el primer referéndum para la soberanía de Quebec, que se celebrará en 1980, y un segundo, en 1995.¹⁵

En resumen, las décadas de los años sesenta y setenta se caracterizan por intensas actividades políticas y nacionalistas. Los IAcP puestos en práctica tienen el objetivo de valorizar y de promover una cultura y una lengua que se consideran amenazadas. También intervienen sobre temas y objetivos, tan importantes e intrínsecos para una nación minoritaria, como lo son, por ejemplo, la diplomacia internacional, la inmigración y la interculturalidad. De este modo, preparan el camino de esta problemática que nace, pero que será cada vez más significativo a partir de los años noventa, de la debilitación de la diversidad

de las culturas a escala planetaria (Bernier y Atkinson, 2000). Pero no nos anticipemos todavía. Hablemos antes del caso catalán.

Cataluña y los fundamentos principales de los IAcP

El Estatuto de autonomía de Cataluña, promulgado en 1979, es el instrumento de acción pública (IAP) central de esta comunidad autónoma. Define las relaciones de Cataluña con el gobierno español (*instrumentos de autoridad*) y establece los fundamentos principales de la política cultural catalana. Estos son, por supuesto, de naturaleza constitucional y legislativa, pero se combinan también con las decisiones en materia de lengua, de educación y de inmigración. En este apartado, trataremos, uno a uno, sus vínculos con la política cultural catalana.

Hay que precisar que la intervención del gobierno español en materia de política cultural se limita a los museos, al patrimonio y a las bellas artes (MECD, 2016), imitando de alguna manera el modelo estadounidense (Négrier, 2010); este es un primer fundamento de los IAcP catalanes. De este modo, el gobierno federal no se enfrenta realmente a los procedimientos de la comunidad autónoma catalana; así ha sido, al menos, hasta que la comunidad ha pedido más poder en muchas esferas de política pública, en los años 1990 y 2000 (Rius y Martín, 2015a, 2015b).

Un segundo fundamento de los IAcP en Cataluña tiene que ver con la lengua. Gracias al Estatuto de 1979, el catalán es reconocido como lengua cooficial de Cataluña, junto con el castellano, que es la lengua oficial de España según la Constitución de 1978 (Mar-Molinero, 2000) (*instrumentos de autoridad*). Además, cuando España lleva a cabo la Transición hacia el Estado de las autonomías después de la dictadura de Franco, cada una de las comunidades establece su propio estatuto de autonomía, y la población española apoya el desarrollo y la promoción de las lenguas que hasta entonces habían sido prohibidas (como es el caso del catalán) y quiere mostrar su vertiente democrática y respetuosa con los derechos humanos al resto del mundo; por eso no supone ningún problema el reconocimiento del catalán como lengua cooficial.

14 Esta ley llega más lejos que la Ley 22, aprobada en 1974, que convertía el francés en la lengua de la administración, de los servicios y del trabajo.

15 En el referéndum de 1980, con una tasa de participación del 85 %, ganó el *no* (59,5 % de los votantes); en 1995, con más de 4,7 millones de votos, o sea, con una tasa de participación del 93,5 %, el proyecto de soberanía se rechazó por una mayoría ínfima: el 50,58 % de los votantes estuvo en contra, mientras que el 49,42 % se mostró a favor.

Los vínculos entre la política lingüística y la política cultural también están presentes en Cataluña desde la creación, en 1980, del Ministerio de Cultura que, desde entonces, comparte sus acciones con los ayuntamientos,¹⁶ pero también con las numerosas asociaciones de la sociedad civil (Rius et ál., 2012), como es el caso de las asociaciones vecinales. Estas asociaciones, con cada vez más miembros en esta época de grandes cambios —el país sale de una dictadura y la economía va mal—, se convierten en una organización que guía a la sociedad civil (*instrumentos organizacionales*). Su omnipresencia constituye un tercer fundamento de los IAcP catalanes.¹⁷ Ciertamente, como la cultura y la lengua catalanas se encuentran en *peligro nacional*, el primer informe del Ministerio de Cultura, publicado en septiembre de 1982, describe la recuperación *cultural* como uno de los objetivos centrales del Ministerio (Departamento de Cultura de Cataluña, 1982). En resumen, a principios de los años ochenta, a esta *recuperación cultural* importante, incluso primordial para la comunidad catalana, se suma la *normalización lingüística* que se convierte en un objetivo para restablecer la identidad cultural catalana (Rius et ál., 2012).

Un cuarto fundamento de los IAcP está ligado a la educación. El instrumento más importante en este ámbito es el Decreto que establece la estructura de la educación obligatoria en Cataluña, en 1992. Este Decreto estipula que es obligatoria la enseñanza en catalán hasta la obtención del diploma de estudios secundarios. También activa programas de inmersión en catalán (*instrumento de autoridad*). El Decreto provoca

rápido el enfado de la población del resto de España. Uno de los principales diarios del país, el *ABC* (12 de septiembre de 1993: A1), publica este titular en primera página: «Igual que Franco, pero al revés: persecución del castellano en Cataluña».

Finalmente, un quinto fundamento de los IAcP tiene que ver con la inmigración. La preocupación en cuanto a la inmigración aparece tarde en la historia de la comunidad autónoma. Como subraya Zapata-Barrero, los «primeros años de la España democrática son en Cataluña un periodo de *inmigración* externa reducida y no suscitan demasiado interés. El cambio ocurre al inicio de los años noventa» (Zapata-Barrero, 2006: 195; cursiva del autor). En relación con este tema, hay que recordar la aplicación del Acuerdo de Schengen (*instrumento de autoridad*), de 1991, que permite la libre circulación de las personas en los países firmantes; sumado al crecimiento económico, hace que la inmigración gane terreno en Cataluña. Para hacerle frente, el gobierno catalán establece un comité interministerial y aprueba un Plan de inmigración en 1993. Este plan se apoya en una gran consulta a las organizaciones de la sociedad civil (*instrumentos informacional y organizacional*). Siete años más tarde, Cataluña retoma el ejercicio y actualiza su Plan de inmigración, mientras que las voces reclaman una política cultural más inclusiva, sobre todo con respecto a los inmigrantes (Busquet, 2001; Morató, 2001).

Para concluir, en 2015, la autoridad del gobierno catalán sobre la política lingüística, la educativa y la de inmigración de Cataluña todavía no está completamente reconocida (ni incluso aceptada) por el Gobierno central español. A pesar de su nuevo Estatuto de autonomía de 2006, aprobado por referéndum por la población catalana, y por el Parlamento catalán y el Parlamento español, Cataluña ha visto que sus demandas más importantes en cuestión de lengua y de inmigración han sido rechazadas y enjuiciadas por el más alto tribunal del país, el Tribunal Constitucional, en 2010 (*instrumento de autoridad*).¹⁸ De hecho, y

16 Aunque normalmente se acepta que la política lingüística sea gestionada y dirigida por la Generalitat de Catalunya, las políticas culturales están de entrada bajo el dominio de los gobiernos locales (Couture, 2013).

17 De hecho, se trata de varias asociaciones de vecinos, a menudo localizadas, creadas después de la Ley de Asociaciones de 1964. Estas asociaciones reivindicaban mejoras en varias medidas políticas y formaban parte de un movimiento más grande de protesta popular, para llevar a cabo una reorganización en materia de cultura y de lengua en Cataluña. Para saber más sobre las actividades de este movimiento catalán y sus asociaciones, así como sobre su omnipresencia en la esfera pública, consultar Balcells (2006).

18 Para más información sobre este juicio del Tribunal Constitucional, consultar Couture (2013).

a diferencia de lo que ocurre en Quebec, Cataluña todavía carece de poder en materia de inmigración: puede aplicar la normativa emitida por Madrid, pero sin medios financieros desde 2012 (Couture, 2013). Además, en materia de lengua, no se puede esperar que el catalán sea la lengua *predominante* de la comunidad autónoma. Hace poco, el Partido Popular (presente en la escena federal, y también en Cataluña) amenazaba incluso con reforzar el carácter español y castellano, más que el catalán, en la enseñanza a los alumnos. Como contrapartida, la reputación cultural y de la identidad de Cataluña cuenta con numerosas organizaciones civiles y con su reconocimiento internacional, obtenido sobre todo gracias a los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992 (*instrumentos organizacional y nodal*).

QUEBEC Y CATALUÑA RESPECTO A LA CUESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

En esta segunda parte, nos centraremos en la relación que tienen Quebec y Cataluña con la diversidad cultural y su afirmación identitaria. La diversidad cultural, durante mucho tiempo al margen, ha entrado en las grandes instancias internacionales (*instrumentos nodal y de autoridad*) para materializarse, finalmente, por medio de una convención internacional aprobada en octubre de 2005. El gobierno de Quebec y las asociaciones y organismos culturales provenientes de la sociedad civil han contribuido de manera importante a su elaboración desde finales de los años noventa.¹⁹

19 Recordemos que, en Canadá, la Convención de la UNESCO de 2005 tiene su origen en los debates sobre la liberalización de los intercambios a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a finales de los años noventa y, concretamente, por las discrepancias comerciales con los Estados Unidos en cuanto a las publicaciones (Gattinger, 2003). En esta época, Quebec también se muestra preocupado por las negociaciones del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) que podrían poner en peligro las industrias culturales quebequesas (Bernier, 2000; Atkinson, 2001). De hecho, desde los inicios de este debate sobre diversidad cultural, Quebec defiende esta causa en el seno de varios foros nacionales e internacionales, como la Organización Internacional de la Francofonía, la Red internacional de políticas culturales, la Coalición (canadiense) por la diversidad cultural y la UNESCO.

Esta noción y su aplicación, central para muchos estados nacionales, suscitan varias cuestiones dentro del marco de reflexión siguiente: ¿cómo se presenta en las acciones públicas de Quebec y de Cataluña? ¿Qué lugar ocupa en sus políticas sobre la cultura y la lengua? ¿Supondrá cambios importantes? En resumen, ¿esta noción de diversidad cultural no ilustra —además de esta respuesta más reciente a la globalización cultural y económica— un valor central en Quebec y en Cataluña, que ya trabajan por su propia afirmación identitaria?

Para Quebec: de la afirmación identitaria a la promoción de la diversidad cultural

Desde los años sesenta, el gobierno de Quebec no ha dejado de promover la afirmación identitaria de la nación quebequesa como una riqueza de las naciones. Esta promoción responde a las acepciones centrales de esta noción de diversidad cultural, hoy en día significativa, pero que radicaba, sobre todo en los sesenta y los setenta, sobre la valorización de las identidades nacionales y de su patrimonio cultural. En Quebec, se centran en la afirmación del espacio cultural y sociopolítico de la mayoría francófona, en el que contribuyen directamente las políticas en materia de cultura y de lengua, así como de educación y de inmigración. Más tarde, a partir de los años ochenta, la noción de democracia cultural se traduce en una defensa y en una valorización de todas las culturas —se denuncia la superioridad de una sobre las otras—, y la noción de diversidad cultural surge gradualmente en los noventa para instalarse, finalmente, en los 2000. Esta última noción muestra la necesidad de proteger y de promover las culturas y las lenguas de la humanidad amenazadas por la globalización y la liberalización del comercio. En Quebec se manifestará sobre todo a través de esta voluntad de presentarse como una sociedad de acogida inclusiva y abierta, que trabaja a la vez por el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios de su territorio.

Dicho esto, volvemos brevemente a las décadas de los sesenta y de los setenta, que son importantes para comprender la acción cultural del Estado quebequés hasta la actualidad. Recordemos que en el *Livre blanc sur la culture* (1965) del ministro de Asuntos Culturales,

Pierre Laporte, reencontramos los «Postulados de una política cultural» dirigidos a superar, según dice, la «desagregación de la identidad cultural de los canadienses franceses»: «presuponemos que el Estado quebequés, más que otros, debido a las necesidades imperiosas que hemos expresado [sobre todo en cuanto a la protección de la identidad nacional de los canadienses franceses y de su lengua], tiene que preocuparse de todo lo que afecta a la cultura en el sentido antropológico» (MAC, 1965: 35).²⁰

Este libro blanco del ministro Laporte dedica todo un capítulo a la cuestión de la inmigración y a la importancia de una mejor integración. Para el ministro, «[no] podemos ignorar un hecho tan importante como la aculturación de los veinte o treinta mil inmigrantes que, cada año, se instalan en Quebec. Por eso existe la necesidad de una política de inmigración que, por los objetivos que se ha fijado, destaque la importancia del Ministerio de Asuntos Culturales (MAC, 1965: 216)». También es en esta época cuando el informe de la Comisión real de encuesta sobre la enseñanza en la provincia de Quebec (Comisión Parent, 1965-1966) realiza «uno de los primeros análisis de la diversidad etnocultural y de sus incidencias para el futuro de Quebec» (Rocher et ál., 2007: 3). En resumen, desde 1966, el tema de la inmigración por fin cuenta con una dirección, seguida dos años más tarde por la creación de un ministerio propio; además, los trabajos de la Comisión de encuesta sobre la situación de la lengua francesa y de los derechos lingüísticos en Quebec (Comisión Gendron) (1972) reconocen que la inmigración tiene que ser considerada como un componente importante en el futuro de Quebec.

Aún íntimamente ligado a la cuestión de la integración de los nuevos inmigrantes, y también al debate lingüístico planteado desde hace más de una década, el francés se convierte en la lengua oficial de Quebec después de la sanción, en 1974, de la Ley sobre la lengua oficial (Ley 22). Tres años después, con el gobierno *péquiste* de René Lévesque, se deroga

esta ley y se aprueba la Carta de la lengua francesa (Ley 101), que va mucho más allá. Este importante instrumento cultural y político constituye una verdadera proeza en aquellos tiempos, ya que Quebec decide proteger la lengua propia en detrimento de la lengua inglesa, mayoritaria en la escala nacional canadiense. Lengua del Estado quebequés y del trabajo, lengua de la enseñanza y de las comunicaciones, lengua del comercio y de los negocios (Preámbulo de la Carta), todo inmigrante acogido y que se establezca en Quebec tiene que contribuir y está obligado a hablar o aprender francés, y también a inscribir a sus hijos en la escuela francesa.²¹

Otro instrumento importante de esta época es el libro blanco del ministro *péquiste* Camille Laurin: *La politique québécoise du développement cultural* (1978). Además de precisar que la «cultura de tradición francesa [...] como la lengua, tendría que servir de *hogar de convergencia* para las diversas comunidades que seguirán manifestando su presencia y sus propios valores» (MEDC, 1978: 46), se dedica un capítulo a las minorías de Quebec, bien sean angloquebequesas, neoquebequesas o autóctonas:

Hasta estos últimos años, el Estado de Quebec no ha podido desarrollar una política conjunta coherente hacia los autóctonos, a excepción de los esquimales, porque la responsabilidad provenía del Estado federal. Se han producido malentendidos y se han construido barreras. Ha llegado la hora de deshacerlas con firmeza y honestidad (MEDC, 1978: 90).

Se da, así, un paso importante con la creación, en 1978, en el seno del Consejo ejecutivo, de la Secretaría de Actividades Gubernamentales en Zonas Amerindias y Esquimales. Este reconocimiento del derecho de los autóctonos «a mantener y a desarrollar su lengua y

20 Para una reflexión actual sobre el libro blanco de Pierre Laporte, consultar Harvey (2015).

21 Otro documento jurídico fundamental para Quebec es la Carta de los derechos y libertades de la persona de Quebec, adoptada en 1975. En esta se estipula que «las personas que pertenecen a minorías étnicas tienen el derecho a mantener y a hacer progresar su vida cultural con los otros miembros de su grupo» (art. 43).

cultura originarias», aparece reflejado en el Preámbulo de la Carta de la lengua francesa; pero habrá que esperar unos años más para el reconocimiento del derecho a determinar el desarrollo de su propia identidad.

De hecho, después de la repatriación de la Ley constitucional de 1982 —que se hizo sin el acuerdo de Quebec—, el Consejo de ministros del gobierno de Quebec reconoce, en febrero de 1983, «que los pueblos aborígenes de Quebec son naciones diferentes que tienen derecho a su cultura, a su lengua, a sus costumbres y tradiciones, así como a dirigir el desarrollo de esta identidad propia» en el seno de la sociedad quebequesa (ap. Morin, s. f.).²² Menos de dos años después, en marzo de 1985, y al final de su segundo mandato en el gobierno del Estado, el gobierno *péquist*e aprueba en la Asamblea Nacional de Quebec una resolución para el reconocimiento de los derechos de los autóctonos.²³

En cuanto a las comunidades etnoculturales, provenientes de la inmigración, el gobierno de Quebec procede a la aprobación del primer plan de acción sobre este tema en 1981, *Autant de façons d'être québécois* (diferentes maneras de ser quebequeses), que constituye un primer paso en la política de la interculturalidad de Quebec.²⁴ A este plan le seguirá en 1990 el comunicado del Ministerio de las Comunidades Culturales y

de la Inmigración de 1990: *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (A Quebec para construir juntos. Comunicado de política en materia de inmigración e integración). Aunque se publicarán más documentos gubernamentales,²⁵ estos dos primeros traducen los fundamentos del enfoque del Estado quebeques en materia de organización de la diversidad (Rocher et ál., 2007).

El principio de los años noventa se caracteriza también por cambios importantes en las intervenciones culturales de Quebec, entre los cuales, la adopción de *Politique culturelle du Québec: Notre culture, notre avenir* (la política cultural de Quebec: nuestra cultura, nuestro futuro), en 1992, es de los más fundamentales. Elaborada y llevada a cabo en un contexto fuerte y particular, el del desgarrador debate constitucional,²⁶ esta política tiene intenciones concretas. Se propone superar el campo sectorial del único Ministerio de Asuntos Culturales para asociar más de una veintena de ministerios y de sociedades del Estado, una ambición perseguida desde los años setenta. En la misma línea, esta política quería revisar en profundidad los modos de intervención pública en el ámbito de la cultura transformando la tendencia del MAC, hasta entonces centrado en la gestión, en un ministerio responsable de las grandes orientaciones en cultura del gobierno de Quebec. Centra las acciones del Estado sobre tres ejes: en primer lugar, la afirmación identitaria cultural de los quebequeses con la valorización de la lengua francesa que deja también lugar, sin embargo, a esta diversidad etnocultural que la modela; el apoyo a los creadores y a la creación, que se afirmará en todas las esferas de actividad y, por último, el acceso a y la participación en la vida cultural de todos los ciudadanos, sobre

22 Los quebequeses rechazaron este reconocimiento de «nación diferente» hasta la aprobación, dos décadas después, de una moción propuesta por el Gobierno conservador de Canadá.

23 En 1990, el Gobierno de Quebec lanza su política ministerial de desarrollo cultural en zonas autóctonas. Más tarde, en 2005, da un nuevo impulso a sus relaciones con los autóctonos de Quebec cuando adopta nuevas orientaciones que conducen a la firma de varios marcos de acuerdo en los ámbitos de la justicia, la seguridad pública, los transportes y la fauna, y también en los de la salud, la cultura y la educación.

24 Esta política hace hincapié en la integración de los inmigrantes a una lengua pública común, el francés, y a una cultura compartidas por la mayoría, desde el respeto a las instituciones y a los valores de la sociedad que acoge. Para leer una reflexión interesante, consultar Rocher et ál., (2007).

25 Por ejemplo, del Ministerio de Relaciones con los Ciudadanos y de la Inmigración (MRCI, 2001): *Le Québec une société ouverte. Contrat moral entre le Québec et les personnes qui désirent y immigrer* (Quebec una sociedad abierta. Contrato moral entre Quebec y las personas que desean inmigrar).

26 Repatriación de la Constitución en 1982, sin el acuerdo de Quebec, seguida por los fracasos de los acuerdos del lago Meech (1990) y de Charlottetown (1992).

todo gracias a los ayuntamientos, que toman más conciencia de esta necesidad de dar un mayor apoyo a los servicios culturales de proximidad.²⁷

No podemos acabar este apartado sobre Quebec y sus acciones para promover la diversidad cultural sin tratar la problemática de la internacionalización de la cultura, expresión ya consolidada, pero que encontró apoyo en los debates alrededor del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), negociado entre 1995 y 1997, y abandonado en 1998. También está relacionada con el asunto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el centro de las discusiones en la Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, en noviembre de 2001, y después en Mar del Plata, Argentina, en 2005. Estos acuerdos, además de ser duramente criticados por diferentes países y por numerosos actores de la sociedad civil, suscitan el miedo a una uniformización cultural, en la que emergen debates sobre la diversidad cultural, aunque, sobre todo, sobre la necesidad de elaborar «un instrumento internacional que sea la solución a las amenazas que supone la globalización para la diversidad cultural» (Atkinson, 2001: 939). Promovido desde el paso de los años noventa al 2000 por Quebec, a través del Ministerio de Cultura, este instrumento será finalmente adoptado por la UNESCO en octubre de 2005.²⁸ Después, se ratifica la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales por la Unión Europea y 144 Estados miembros, entre los que se encuentran Canadá como primer firmante, y la República Democrática de Timor Oriental (en portugués Timor-Leste y República Democrática de Timor-Leste), actualmente el estado más reciente en adherirse, el 31 de octubre de 2016.²⁹

27 Sobre la política cultural de Quebec de 1992, consultar Saint-Pierre (2003).

28 Quebec será el «primer Estado del mundo en sancionar la Convención por un voto unánime de la Asamblea Nacional el 10 de noviembre de 2005», mientras que Canadá es el primer país miembro de la UNESCO en ratificarla, el 28 de noviembre del 2005, con el apoyo de la Cámara de los Comunes de todos los partidos políticos (FICDC, 2011: 5).

29 Ver UNESCO (2005).

Para Cataluña: una política cultural abierta y politizada

La diversidad cultural en Cataluña presenta tres características importantes. La primera es que está estrechamente condicionada por las relaciones entre Barcelona y Madrid y, además, por la implicación de España —y por lo tanto, de Cataluña— en la Unión Europea. La segunda es que la política cultural se muestra como una consecuencia directa de la política lingüística catalana: sin la lengua catalana es difícil tener una cultura catalana y no castellana (o española). Y por último, la política cultural recibe el apoyo, antes de la dictadura militar de Franco (1936-1975), de la sociedad civil y no del gobierno. Este es todavía el caso actualmente.

Recordemos que durante la dictadura estaba prohibido utilizar el catalán. Las lenguas llamadas regionales amenazaban la unidad del país que el régimen deseaba conseguir o, al menos, esta era la imagen que se quería transmitir. A pesar de un régimen de represión, la comunidad catalana y su diáspora mantuvieron la lengua viva y, a partir de los años sesenta, se enseñaba, paradójicamente, como lengua *extranjera* en la Universitat de Barcelona. Después de la muerte de Franco, en 1975, España lleva a cabo su Transición hacia un Estado de autonomías donde las comunidades autónomas —primero las históricas— recibieron poderes que antes habían sido centralizados en Madrid. Cataluña y el País Vasco son dos de las primeras comunidades en reclamar dichos poderes, que serán después otorgados a todas las demás comunidades autónomas del país con el eslogan de *café para todos*. Dicho de otro modo, a partir de entonces, las comunidades autónomas serán tratadas del mismo modo, sin reconocer que hay identidades particulares (como la catalana) que merecen poderes particulares (Mar-Molinero, 2000).

En cuanto a otro aspecto, relacionado también con la cuestión de la diversidad cultural, la Ley de normalización lingüística de 1983 define el catalán como la lengua de la Administración de la Comunidad autónoma y del Parlament. También pasa a ser obligatorio conocerla en el ámbito de la educación, sobre todo para la obtención del diploma de Educación

Secundaria. Esta ley oficializa también la protección del aranés (occitano), una lengua hablada por miles de catalanes en el Valle de Arán. En el resto de España, se acepta bien esta ley. No obliga a nadie a utilizar el catalán y los estudiantes siempre pueden elegir la enseñanza en castellano (Couture, 2013). Pero el Decreto lingüístico de 1992 no es recibido del mismo modo. En este caso, la enseñanza en catalán sí que es obligatoria. Muchos españoles se rebelan, argumentando que la lengua del país es el castellano y que sus hijos no aprenderán esta lengua útil. El mismo año, España firma la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias³⁰ y se compromete a promover las lenguas no inmigrantes en su territorio, lo que incluye el aranés y el catalán.

Paralelamente a esta valorización creciente de la lengua catalana promovida por el gobierno catalán, varias instituciones culturales se establecen después de la Transición para apoyar el desarrollo de una cultura y de una identidad catalanas (Bouzada, 2007). La política cultural española de 1986 a 1996 contribuye a lo que después se calificará como *explosión cultural* debido a las numerosas instituciones creadas en territorio catalán, como el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona, en 1996. Actividades importantes llevadas a cabo con la ayuda del Gobierno central y, en cierta medida, de la Comunidad Europea,³¹ como los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992 (Villarroya y Ateca-Amestoy, 2004), benefician enormemente a esta comunidad autónoma y a su esplendor en España, Europa y el mundo. En la misma línea, pero una década más tarde, el Institut Català de les Empreses Culturals publica un libro blanco, en el que esta organización elogia la creatividad que puede emanar de una diversidad mucho más grande en la sociedad catalana. Este comunicado recomienda también una mejor promoción de la cultura catalana a nivel internacional (Cramerí, 2003: 177).

30 Esta Carta ha entrado en vigor después de la ratificación de España, en 2001.

31 España entró en la Comunidad Europea (CE) el 1 de enero de 1986. Así, el país se sometió a la legislación de esta organización supranacional y se pudo beneficiar de los diversos programas de ayuda financiera. El objetivo de la CE era establecer una unión económica y monetaria.

Cuando el crecimiento económico empieza a atraer inmigrantes a Cataluña, a partir de los años noventa, la comunidad autónoma les abre sus puertas. Se encarga de *acogerlos* (salud, educación, servicios sociales, etc.), aunque la responsabilidad de la inmigración, sobre todo en cuanto a la selección de inmigrantes, no es enteramente suya. El presidente de la Generalitat de 1980 a 2003, Jordi Pujol, fomenta y apoya la llegada de inmigrantes a Cataluña, haciendo gala de la acogida de los nuevos *ciudadanos* por parte de la comunidad autónoma. Una frase emblemática, citada por muchos políticos catalanes, traduce este espíritu de apertura y de acogida: «Es catalán todo aquel que vive y trabaja en Cataluña, y que lo quiere ser» (Triadú, 2003).

Mientras tanto, en 1991, España entra en el espacio Schengen, cuya convención (la primera es de 1985) abre las fronteras y permite la libre circulación entre los países europeos firmantes. Más tarde, en 1992, la Comisión de Asociaciones y ONG de las comarcas de Girona, una de las ciudades grandes de Cataluña y de España, publica un informe titulado «50 propuestas sobre la inmigración». Como respuesta, un año más tarde, la Generalitat pone en marcha un comité interministerial sobre la inmigración, así como un Plan de inmigración, después de consultarlo con numerosas organizaciones. La instrucción de todos los niños inmigrantes es la principal reivindicación. En total, se ponen en marcha cuarenta programas relacionados con la inmigración después de la aprobación de este plan, que se actualiza en el año 2000.

En su análisis de dicho plan, Caïs y García concluyen que «critica expresamente el “modelo asimilacionista” francés y la “inserción de las comunidades” anglosajona como modelos que se deberían evitar» (Caïs y García, 2008: 148). Sin mencionarlo explícitamente, los dos autores describen la política sobre inmigración de Cataluña inspirándose en la interculturalidad quebequesa.

En 2006, Cataluña revisa su Estatuto de autonomía y pide más poderes al gobierno de Madrid. Mientras

espera la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la validez del nuevo Estatuto, Cataluña llega a acuerdos con numerosos grupos que representan la sociedad civil. Se trata del Pacto Nacional para la Inmigración, firmado en 2008, y del Plan de Ciudadanía e Inmigración, aprobado en 2009. El pacto y el plan tienen como objetivo desarrollar y reforzar un sentimiento de comunidad en Cataluña, con la lengua catalana como eje central, pero también pretenden diversificar su función pública para que corresponda a la población de la comunidad autónoma. Estos objetivos están presentes en el Estatuto de autonomía revisado, que dota a Cataluña de más poderes en materia de inmigración.

En el momento en el que escribimos estas líneas, Cataluña acaba de celebrar unas elecciones calificadas como históricas por los investigadores y por la prensa nacional e internacional. Después de que Madrid se negara a aceptar el nuevo Estatuto de autonomía de 2006, las encuestas muestran un deseo creciente de los catalanes por la independencia de Cataluña. El 27 de septiembre de 2015, la lista electoral de Junts pel Sí ha ganado la mayoría de los escaños y el control del Parlamento catalán. En resumen, esta victoria de los partidos políticos favorables a la independencia permite poner en marcha este compromiso político de iniciar el proceso de independencia, incluso cuando España ha confirmado que no reconocerá este referéndum. Se trata de una página de la historia que se vive y se escribe actualmente en Cataluña y en España, así como también en Europa.³²

CONCLUSIONES

Los instrumentos o dispositivos puestos en práctica a lo largo del tiempo para organizar, o incluso armonizar, las relaciones culturales y lingüísticas entre el poder público y las comunidades estudiadas, Quebec

y Cataluña, han sido desarrollados en función no solo de la evolución de las representaciones y valores de estas comunidades, sino también de los problemas y de los retos a los que se enfrentan en sus medios en proceso de cambio. Estas relaciones también han conducido, en distintos grados según la época, a ordenaciones particulares de la diversidad etnocultural propia de estas dos sociedades de acogida.

Para poder comparar los dos casos y destacar sus elementos de convergencia o de divergencia, volvamos a las preguntas planteadas inicialmente. Primero, ¿hemos observado diferencias entre los instrumentos de acción pública (IACP) llevados a cabo para asegurar el esplendor de la cultura y de la lengua propias en Quebec y en Cataluña? Y después, ¿qué hacen estas dos naciones minoritarias para, por un lado, asegurar la valorización y la protección de sus culturas y lenguas nacionales (todavía amenazadas) y, por otro, formar parte de esta tendencia a favor de la diversidad cultural en su propio territorio infranacional?

De hecho, tanto en Quebec como en Cataluña hemos observado, aunque con una diferencia de dos décadas, el predominio de *instrumentos de autoridad* (leyes, reglamentos, políticas, convenciones) para formalizar su reconocimiento y reforzar su identidad nacional, cuyos fundamentos se encuentran, en primera instancia, en una lengua y una cultura propias. Si en Quebec estos instrumentos existen desde los años sesenta, el IACP más importante de Cataluña es, sin duda, el Estatuto de autonomía de 1979, en el que la Generalitat obtiene los poderes en materia de cultura y de lengua. Así, poco después de que en Quebec el francés sea reconocido como la única lengua oficial, el catalán es reconocido en el Estatuto como lengua cooficial, junto con el castellano. Aun así, en la Constitución española de 1978, la lengua castellana consta como la única lengua oficial del país. Esta dicotomía contribuye a la cristalización de debates futuros entre Barcelona y Madrid en cuanto al estatus del catalán, y constituye el centro del actual conflicto abierto.

Quebec también se desmarca de Cataluña al hacer un uso más extendido de los *instrumentos nodales*

³² Destacamos que las elecciones legislativas del 20 de diciembre de 2015 han sido particularmente difíciles para los españoles que, en el momento de acabar este capítulo, no tienen todavía un gobierno estable (Morel, 25 de febrero de 2016).

(comisiones de estudios, grupos de trabajo, participación en organizaciones internacionales, etc.). Esta estrategia consultiva y participativa conduce a hacer valer sus valores y preferencias, así como a intensificar sus reivindicaciones políticas y nacionalistas en las escenas canadienses e internacionales. Una estrategia que da sus frutos si consideramos el papel interpretado por Quebec en el debate sobre la diversidad cultural desde finales de los años noventa. Un debate que condujo a la aprobación de la Convención internacional sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Cabe precisar que esta convención fue elaborada bajo la protección de la UNESCO y que Quebec fue el primer gobierno del mundo en adoptarla en 2005. En cuanto a Cataluña, intenta inscribirse oficialmente en el reconocimiento de la diversidad por medio de su Estatuto de autonomía, revisado en 2006, y lo hace, aunque la aplicación de sus IAcP se haya visto considerablemente disminuida por la sentencia del Tribunal Constitucional de España, en 2010.

A la luz de las observaciones de Lascoumes y Le Galès (2004), que otorgan a los IAcP una dimensión cognitiva importante, estos instrumentos de autoridad y nodales contribuirán al reconocimiento político y cultural de los gobiernos de Quebec y de Cataluña en sus respectivos países (Canadá y España) y a nivel internacional, reforzando su identidad y su cultura nacionales. Muy rápidamente, estos instrumentos favorecerán la organización de las relaciones sociales, culturales y lingüísticas no solo entre las jurisdicciones infranacionales y nacionales (Quebec y Canadá; Cataluña y España), sino también entre los gobiernos de Quebec y de Cataluña, que elaboran y adoptan estos IAcP, y sus destinatarios. Estos instrumentos, como dicen Lascoumes y Le Galès, no son

herramientas axiológicamente neutras e indistintamente disponibles. Son, sin embargo, portadores de valores, alimentados de una interpretación social y de concepciones concretas del modo de regulación [en ese momento] considerado (Lascoumes y Le Galès, 2004: 13).

Otra diferencia entre los dos casos estudiados tiene que ver con la extensión y el alcance de los *instrumentos organizacionales* que, recordemos, permiten establecer, dinamizar y disponer de recursos organizacionales. Desde el principio de los años sesenta, justo después de lo que más tarde se denominará la Revolución Tranquila, el Estado quebequés se convierte en el *contratista* del desarrollo cultural. En Quebec, estos recursos organizacionales se multiplican, y el Ministerio de Asuntos Culturales de Quebec, aunque modesto si atendemos a su presupuesto, se convierte en el catalizador y director de la orquesta de su política cultural. Varios comunicados políticos y documentos de orientación (libros blancos de 1965 y de 1978, libro verde de 1976), y también iniciativas importantes, como la aprobación de la Carta de la lengua francesa en 1977 (Ley 101), orientan, redefinen y refuerzan la acción cultural del Estado quebequés.

En Cataluña, los IAcP son inicialmente creados por las organizaciones de la sociedad civil, que todavía en la actualidad son omnipresentes. De hecho, bajo la dictadura de Franco, los catalanes pusieron en marcha organizaciones para proteger su lengua y su cultura, en las que la diáspora catalana desempeña un papel particularmente importante. Entre otras, Òmnium Cultural, que pone en práctica un *instrumento privado* con finalidad pública en defensa de la cultura catalana desde los inicios de los años sesenta. Esta organización, todavía activa, es importante en la política cultural catalana. En 1977, dos años después de la muerte del dictador Franco, se publica el *Manifest de la Cultura Catalana*. Fruto de un enorme movimiento cultural de la sociedad civil y de las actividades del Congreso de Cultura Catalana (1976-1977), este documento o *instrumento nodal privado* aunque con finalidades públicas, constituye una de las primeras etapas de la política cultural catalana. Al mismo tiempo que se promulgaba la Carta de la lengua francesa en Quebec, se declara «como necesaria»:

La extensión total del uso público, oficial y social de la lengua propia de los Països Catalans, como factor fundamental de coherencia cultural

y de identificación nacional, sin prejuicio de la realidad que constituyen los ciudadanos todavía no integrados lingüísticamente y las regiones que tienen una personalidad cultural diferenciada (ap. Camprubi, 1978).

Otro de los aspectos observados tiene que ver con las acciones en favor de la diversidad cultural y de los instrumentos que las hacen posibles. Como hemos visto, estos últimos no se relacionan solo con estas dos naciones minoritarias, sino también con sus propios grupos minoritarios. En Quebec, la idea de un *territorio... compartido* parece cada vez más presente a lo largo de las décadas, no solo con las comunidades culturales, sino también con las autóctonas. Desde los años sesenta, los IAcP nodales tratan los temas de la diversidad cultural por medio de las preocupaciones sobre la inmigración.³³ Se observa la puesta en práctica de varios instrumentos —sobre todo políticas sobre inmigración e interculturalidad, acuerdos, comunicados y planes de acción— dedicados a reforzar la cohabitación de los quebequeses de cualquier procedencia, ya sean descendentes de inmigrantes, nuevos inmigrantes

o de comunidades etnoculturales y autóctonas. En resumen, si a través de varias acciones y medidas, el Estado quebequés obtiene poderes en materia de inmigración desde los años sesenta, Cataluña, por el contrario, ve sus intenciones en esta materia frustradas por una sentencia del Tribunal Constitucional de España, en 2010.

Mientras tanto, la economía mejora a principios de los años noventa en Cataluña y, consecuentemente, la inmigración empieza a sustituir a la emigración como realidad migratoria. Entonces, las asociaciones civiles, más que el Estado catalán, desempeñan un papel importante. En julio de 1992, varias asociaciones unen fuerzas y publican el Informe de Girona, que contiene 50 propuestas que sugieren al gobierno local y al catalán que se preocupen por la inmigración y que lleven a cabo medidas para incluir a los recién llegados en la sociedad catalana. Ocho años más tarde, el gobierno catalán acepta finalmente esta iniciativa con la publicación de un Plan interministerial de inmigración. Y, más recientemente, y de la misma manera que Quebec en los ochenta y los noventa, el Pacto Nacional para la Inmigración (2008), redactado con los actores de la sociedad civil, y el Plan de Ciudadanía e Inmigración (2009) reconocen la importancia de gestionar la mano de obra y de adaptar los servicios públicos a los recién llegados.

33 El informe Parent (1966), recordamos, ha realizado «uno de los primeros análisis de la diversidad etnocultural y de sus incidencias para el futuro de Quebec» (Rocher et ál., 2007: 3).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, D. (2001). De l'exception à la diversité culturelle. Un enjeu au cœur d'une bataille planétaire. *Annuaire français de relations internationales*, II. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de <http://www.afri-ct.org/wp-content/uploads/2006/03/atkinson2001.pdf>
- Balcells, A. (dir.). (2006). *Historia de Cataluña*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Bernier, I. (2000). *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle: les enjeux pour le Québec* (documento de reflexión). Quebec: Comisión de la Cultura, Asamblea Nacional de Quebec.
- Bernier, I., y Atkinson, D. (2000). *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle: les arguments en faveur de la préservation de la diversité culturelle* (documento de reflexión). París: Agencia Intergubernamental de la Francofonía. Recuperado el 10 de abril de 2017 de http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Mondialisation_economie_et_div_cult.pdf
- Bonet, L., y Négrier, E. (2008). *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*. París: Éditions Khartala.

- Boucher, J. L., y Yvon, J. (dir.). (2005). *Petites sociétés et minorités nationales*. Montreal: Presses de l'Université du Québec.
- Bouzada, X. (2007). La gouvernance de la culture en Espagne. En L. Bonet, y E. Négrier (dir.), *La politique culturelle en Espagne* (p. 15-34). París: Éditions Khartala.
- Busquet, J. (2001). El foment de la participació cultural a Catalunya. Els reptes de les polítiques de democratització cultural. *Àmbits de Política i Societat*, 19-20, 49-51.
- Caïs, J., y García, J. M. (2008). Immigration et politique culturelle en Catalogne. En Bonet, L., y Négrier, E. (dir.), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité* (p. 141-155). París: La Découverte.
- Camprubi, M. (1981). Congrès de Cultura catalana, Barcelona 1978. *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, 36, 215-217.
- Cardinal, L., y Papillon, M. (2011). Le Québec et l'analyse comparée des petites nations. *Politique et Sociétés*, 30(1), 75-93.
- Carrasco, C. (23 noviembre 2012). *Et si la Catalogne était indépendante. Europe 1*. Recuperado el 9 de abril de 2017 de <http://www.europe1.fr/international/et-si-la-catalogne-etait-independante-1323061>
- CMM (Communauté métropolitaine de Montréal). (2015). *Données et Territoire*. Recuperado el 15 de marzo de 2017 de <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal>
- Couture, A. (2013). *Competing States: The Use of Public Policy by Minority and Majority Nations*. Tesis doctoral. Ottawa: Université Carleton. Recuperado el 12 de abril de 2017 de https://curve.carleton.ca/system/files/etd/894fb02b-0fb3-498f-ad60-baba20851d1f/etd_pdf/c8d6524198266212a27d0d5ac1d98ebe/couturegagnon-competingstatestheuseofpublicpolicybyminority.pdf
- Cramer, K. (2003). *Catalonia. National identity and cultural policy*. Cardiff: University of Wales Press.
- Departament de Cultura de Catalunya (1982). *Memòria 1980-1982*. Recuperado el 5 de abril de 2017 de http://cultura.gencat.cat/ca/departament/publicacions/departament/memories/memoria_1980_-_1982/
- FICDC (Fédération internationale des Coalitions pour la diversité culturelle) (2011). *La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles: le leadership du Québec et du Canada*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de http://www.cdc-ccd.org/IMG/pdf/Leadership_du_Québec_et_du_Canada_ACNU_6_juin_2011_.pdf
- Gagnon, A. G., y Requejo, F. (2011). *Nations en quête de reconnaissance. Regards croisés Québec-Catalogne*. Brussel-les: Peter Lang.
- Gattinger, M. (2003). *Trading Interests: Trade Policy Consultations with the Cultural Industries Sector*. Tesis doctoral. Ottawa: Université Carleton. Recuperado en diciembre de 2016 de https://curve.carleton.ca/system/files/etd/04b48933-c454-4b2a-b701-8707e09a0a2a/etd_pdf/ffe46e886efbced8c6374cff11597887/gattinger-trading-intereststradepolicyconsultationswith.pdf
- Gattinger, M., y Saint-Pierre, D. (dir.). (2011). *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*. Quebec: Presses de l'Université Laval.
- Griffith, A. L. (dir.). (2005). *Guide des pays fédéraux 2005*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hand, R. J., y Traynor, M. (dir.). (2012). *Radio in Small Nations: Production, Programmes, Audiences*. Cardiff: University of Wales Press.
- Harvey, F. (2015). Le ministère des Affaires culturelles et le Livre blanc de Pierre Laporte, 1964-1966. *Les Cahiers des Dix*, 69, 49-103.
- Hjort, M., y Petrie, D. (dir.). (2007). *The Cinema of Small Nations*. Edimburg: University Press.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. Londres: Macmillan.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.
- IDESCAT (Institut d'Estadística de Catalunya). (2014). Estrangers amb autorització de residència. Per país de nacionalitat. Recuperado el 20 de marzo de 2017 de <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=272>
- IDESCAT (2014a). Usos lingüístics de la població. 2013. Recuperado el 20 de marzo de 2017 de <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=804>
- IDESCAT (2015). Millors estadístiques per a una societat millor. Recuperado el 20 de marzo de 2017 de <http://www.idescat.cat/en>
- ISQ (Institut de la statistique du Québec). (2013). *Population selon la langue maternelle, municipalités, MRC et TE de la Capitale-Nationale et ensemble du Québec, 2011*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/recensement/2011/recens2011_03/langue_logement/lan_mat03.htm
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*. París: Presse de Sciences Po.

- Lascoumes, P., y Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- Le Point international* (23 de noviembre de 2012). *Espagne: La Catalogne serait la septième puissance d'Europe*. Recuperado el 3 de marzo de 2017 de http://www.lepoint.fr/monde/espagne-la-catalogne-serait-la-septieme-puissance-d-europe-23-11-2012-1532718_24.php
- MAC (Ministère des Affaires culturelles). (1965). *Livre blanc sur la culture*. Quebec: Ministère des Affaires culturelles.
- Mar-Molinero, C. (2000). *The politics of language in the Spanish-speaking world: From colonisation to globalisation*. Nueva York: Routledge.
- MECD (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España). (2016). Funciones y competencias. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.mecd.gob.es/ministerio-mecd/organizacion/funciones-y-competencias.html>
- MEDC (Ministère d'État au Développement culturel). (1978). *La politique québécoise du développement culturel (Livre blanc de Camille Laurin, ministre d'État au Développement culturel)*, 2 vol. Quebec: Éditeur Officiel du Québec.
- Morel, S. (25 de febrero de 2016). Dans l'impasse, l'Espagne apprend à se passer de gouvernement. *Le Monde*. Recuperado el 2 de marzo de 2017 de http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/02/25/l-espagne-en-route-vers-de-nouvelles-elections_4871146_3214.html
- Morin, J. Y. (s. f.). René Lévesque et les droits fondamentaux des Autochtones du Québec. Recuperado el 2 de abril de 2017 de <http://fondationrene-levesque.org/rene-levesque/ecrits-sur-rene-levesque/jacques-yvan-morin-rene-levesque-et-les-droits-fondamentaux-des-autochtones-du-quebec/>
- Négrier, E. (2010). La politique culturelle vue d'Espagne. En D. Saint-Pierre y C. Audet, *Tendances et défis des politiques culturelles: Cas nationaux...* (p. 157-177). Quebec: Presses de l'Université Laval.
- Pal, L. (2009). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto: Nelson Education.
- Paquin, S. (2001). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*. Montreal: VLB éditeur.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ramel, C. (2009). La diversité culturelle est-elle une valeur européenne ? En R. Zuppinger (coord.), *Systèmes culturels et esthétiques en Europe et Mythe imaginaire société*. Recuperado el 20 de abril de 2017 de <http://www.mythe-imaginaire-societe.fr/?p=4501>
- Rius, J., Rodríguez, A., y Martínez, S. (2012). El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 173-204.
- Rius, J., y Martín, M. (2015a). Spain's nation branding project Marca España and its cultural policy: the economic and political instrumentalization of a homogeneous and simplified cultural image. *International Journal of Cultural Policy*, 21(1), 20-40.
- Rius, J., y Martín, M. (2015b). Federalism, Cultural Policies, and Identity Pluralism: Cooperation and Conflict in the Spanish Quasi-Federal System. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(2), 167-188.
- Rocher, M., Field, A. M., e Icart, J. C. (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme. Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC)*. Ottawa/Montreal: Université d'Ottawa / UQAM, Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté. Recuperado el 9 de abril de 2017 de <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-3-rocher-francois.pdf>
- Rodríguez, A. (2001). Política cultural i dinamisme artístic a la societat actual. *Àmbits de Política i Societat*, 19-20, 40-44.
- Saez, J. P., y Saez, G. (2012). *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*. Paris: La Découverte.
- SAIC (Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes). (1999). *Le statut politique et constitutionnel du Québec. Historique et évolution*. Quebec: SAIC.
- Saint-Pierre, D. (2003). *La Politique culturelle du Québec: continuité ou changement? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*. Quebec: Presses de l'Université Laval.
- Saint-Pierre, D. (2011). Le Québec et ses politiques culturelles : l'affirmation d'une identité nationale et d'une culture distincte, créative et ouverte sur le monde. En M. Gattinger y D. Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre* (p. 183-245). Quebec: Presses de l'Université Laval.

- Saint-Pierre, D., y Audet, C. (2010). *Tendances et défis des politiques culturelles : Cas nationaux en perspective – France – Angleterre – États-Unis – Allemagne – Espagne – Belgique – Suisse – Suède – Québec – Pays de Galles et Écosse – Les organisations internationales*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Triadú, J. (2003). Identidad para vivir la globalidad. En X. Antich, A. Castiñeira, y J. Colominas, *Cataluña-España. Relaciones políticas y culturales* (p. 110-119). Barcelona: Icaria.
- Tribunal Constitucional (2010). Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recuperado el 4 de abril de 2017 de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670>
- UNESCO (2002). *Déclaration universelle sur la diversité culturelle. Une vision. Une plate-forme conceptuelle. Une boîte à idée. Un nouveau paradigme*. Série Diversité culturelle, 1. Recuperado el 3 de marzo de 2017 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162f.pdf>
- UNESCO (2005) Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. París, 20 de octubre de 2005. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?language=S&KO=31038>
- Villarroya, A., y Ateca-Amestoy, V. (2004). Spain/ 1. Historical perspective: cultural policies and instruments. *Compendium. Cultural Policies and Trends*. Recuperado el 14 de marzo de 2017 de <http://www.culturalpolicies.net/web/spain.php>
- Zapata-Barrero, R. (2006). Immigration, autonomie politique et gestion de l'identité: le cas de la Catalogne. *Outre-Terre*, 4(17), 189-209.

NOTA BIOGRÁFICA

Diane Saint-Pierre es profesora en el Institut national de la recherche scientifique (INRS, Quebec, Canadá) y responsable del eje «*Politiques culturelles*» en la *Chaire Fernand-Dumont sur la culture*. Sus investigaciones de los últimos años se han centrado en la evolución y la renovación de las políticas culturales infranacionales y nacionales, desde una perspectiva comparativa. Cuenta con numerosas publicaciones, entre las cuales (con M. Gattinger) *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre* (PUQ, 2011), (con C. Audet) *Tendances et défis des politiques culturelles: Cas nationaux en perspective* (PUQ, 2010) y (en solitario) *La politique culturelle du Québec: continuité ou changement? Les acteurs, les coalitions et les enjeux* (PUQ, 2003).

Alexandre Couture Gagnon es profesor auxiliar en la University of Texas Rio Grande Valley (UTRGV, Texas, Estados Unidos). Sus investigaciones se centran en las políticas en materia de lengua y de inmigración —más concretamente en las sociedades y las naciones minoritarias norteamericanas y europeas— y sus interacciones con los gobiernos respectivos. Sus trabajos se han publicado mayoritariamente en capítulos y revistas universitarias, entre las cuales destacamos *Public Choice*. Con la profesora Saint-Pierre, trabaja en un programa de investigación en análisis comparado de las políticas culturales y lingüísticas de las naciones minoritarias.





Urbanidad postnacional más allá de los estados (pluri)nacion(ales) en la UE: comparación de Escocia, Cataluña y el País Vasco

Igor Calzada

UNIVERSITY OF OXFORD

igor.calzada@compas.ox.ac.uk

ORCID: www.orcid.org/0000-0002-4269-830X

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 26/01/2017

RESUMEN

Este artículo compara los casos de tres pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado: Escocia, Cataluña y el País Vasco, después de septiembre de 2014. Tras el referéndum sobre la independencia de Escocia, cada caso ha actuado, según su contexto particular, de manera distinta en su experimentación democrática y deliberativa del *derecho a decidir* su futuro más allá de sus estados (pluri)nacion(ales) de referencia: el Reino Unido y España. Más recientemente, el referéndum del Brexit ha desencadenado un debate más profundo sobre cómo las demandas regionales y políticas de estos casos podrían reajustar las estructuras fijas de dichos estados (pluri)nacion(ales) abogando a la vez por algún tipo de *europaización*. Basado en un programa de investigación más extenso, que compara casos de ciudades-región, y titulado «Benchmarking City-Regions», este artículo defiende que las diferencias entre cada uno de estos tres casos merecen atención. Aún más significativos son los diversos medios que tienen para acomodar trayectorias estratégicas diferentes y *descentralizadoras* para la autodeterminación a través de procesos de innovación política que están aconteciendo entre respuestas generalizadas de metropolitanización como signo distintivo de un modelo cada vez más creciente de *urbanidad postnacional* en la Unión Europea. De esta manera, el artículo examina las cuestiones siguientes: ¿En qué medida se parecen los puntos de partida de los niveles de *descentralización inteligente* de cada caso? ¿Cuáles son los escenarios políticos potenciales para estos casos como resultado de las estrategias de descentralización o recentralización de sus estados (pluri)nacion(ales) de referencia? ¿Cuáles son los procesos de innovación política estratégicos más relevantes en cada caso? Por último, este artículo pretende comparar las estrategias de Escocia, Cataluña y el País Vasco para ir más allá de sus estados (pluri)nacion(ales) de referencia en este nuevo modelo geopolítico europeo que podemos denominar *urbanidad postnacional* a través de la descentralización, e incluso de la independencia, en términos metropolitanos concretos.

Palabras clave: derecho a decidir, innovación política, pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado, descentralización inteligente, autodeterminación, experimentación democrática.

ABSTRACT. *Post-National Urbanity Beyond (Pluri)Nation(Al)-States in the EU: Benchmarking Scotland, Catalonia and the Basque Country*
This article compares three small, stateless, city-regional nation cases of Scotland, Catalonia, and the Basque Country after September 2014. Since the referendum on Scottish independence, depending on its unique context, each case has engaged differently in democratic and deliberative experimentation on the «right to decide» its future beyond its referential (pluri)nation(al)-states in the UK and Spain. Most recently, the Brexit referendum has triggered a deeper debate on how regional and political demands by these cases could re-scale the fixed (pluri)nation(al)-states' structures while even directly advocating for some sort of «Europeanization». Based on a broader research programme on comparing city-regional cases titled «Benchmarking City-Regions», this paper argues that the differences in each of these three cases are noteworthy. Yet, even more substantial are their diverse means of accommodating smart devolutionary strategic pathways of self-determination through political innovation processes among pervasive metropolitanisation responses to a growing «post-national urbanity» pattern in the European Union. Thus, the paper examines: To what extent are the starting points of the levels of «smart devolution» for each case similar? What are the potential political scenarios for these cases as a result of the de- or recentralisation strategies of their referential (pluri)nation(al)-states? What are the most relevant distinct strategic political innovation processes in each case? Ultimately, this paper aims to benchmark how Scotland, Catalonia, and the Basque Country are strategically moving forward beyond their referential (pluri)nation(al)-states in such a new European geopolitical pattern we can call «post-national urbanity» by formulating devolution, and even independence, in unique metropolitan terms.

Keywords: right to decide, political innovation, small stateless city-regional nations, smart devolution, self-determination, democratic experimentation.

SUMARIO*

- Introducción: Ciudades-región más allá de los estados (pluri)nacion(ales)
- Urbanidad postnacional: metropolitanización más allá de los estados (pluri)nacion(ales)
- Taxonomía y comparación de las pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado: procesos de innovación política y estrategias de descentralización inteligentes
- Comentarios finales: ¿Hacia una era de descentralización inteligente en la UE?
- Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Igor Calzada. Lecturer and Senior Research Fellow at the Urban Transformations ESRC & Future of Cities Programmes, University of Oxford, 58 Banbury Road, OX2 6QS, Oxford, UK.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Calzada, I. (2017). Urbanidad postnacional más allá de los estados (pluri)nacion(ales) en la UE: comparación de Escocia, Cataluña y el País Vasco. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 51-64.

INTRODUCCIÓN: CIUDADES-REGIÓN MÁS ALLÁ DE LOS ESTADOS (PLURI)NACION(ALES)

Actualmente, las ciudades-región (Passi y Metzger, 2017; Harrison, 2010) no son entidades territoriales estáticas ni áreas geográficas aisladas dentro de estados (pluri)nacion(ales) como el Reino Unido y España, entre otros, en Europa. Los estados nación —que son responsables activa o pasivamente, voluntaria o involuntariamente, de manera escéptica o con aceptación, solos o con otros— acaban jugando al juego de la interdependencia y llegando a acuerdos sobre bienes comunes. Por eso, en esta era de la política que sobrepasa las fronteras de los estados nación, y dadas las relaciones estrechas entre estos y las ciudades-región en los últimos años (Calzada, 2015a), la idea hegemónica que considera a las ciudades-región como entidades subnacionales recogidas dentro de estados nación concretos (Agnew, 2015: 120) ha sido sustituida en algunas pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado, como Escocia, Cataluña (Colomb, Bakke y Tomaney, 2014) y el País Vasco (Calzada y Bildarratz, 2015). Hay quien podría argumentar que este cambio ha sido originado por un nuevo equilibrio político que tiene que ver con las confrontaciones sobre la identidad regional como paso evolutivo hacia la reestructuración de algunos estados nación específicos. A partir de esto, en este artículo se presentan dos hipótesis principales:

- a) En estos casos está surgiendo un nuevo modelo político de regionalismo caracterizado por la «descentra-

lización inteligente» (Calzada, 2017; Khanna, 2016; Politics in Spires, 2015; Goodwin, Jones y Jones, 2014) y las demandas de autodeterminación (Guibernau, 2013) expresadas y encarnadas a través de prácticas geodemocráticas como el «derecho a decidir» (Barceló et ál., 2015; Cagiao y Ferraiuolo, 2016).

- b) Los factores que dirigen los cambios en estos casos podrían surgir de una «urbanidad postnacional», en tanto que estas naciones pequeñas y sin estado están dirigidas por valores metropolitanos y, por lo tanto, defienden una agenda política nueva y socialmente progresista alrededor del «nacionalismo cívico» y atraen valores universales, como la libertad y la igualdad, a diferencia del «nacionalismo étnico», que es un juego de suma a cero, agresivo y que se basa en la raza o en la historia para diferenciar la nación (*The Economist*, 2016).

En realidad, el 2014 será recordado como el año en el que dos estados (pluri)nacion(ales) se enfrentaron a debates de maneras distintas con puntos de inflexión parecidos en sus relaciones con sus pequeñas naciones ciudad-regionales (Friend, 2012). Este es el caso del Reino Unido y de España, aunque de maneras distintas. Mientras que el Reino Unido fue testigo de un referéndum aceptado entre su primer ministro David Cameron y el primer ministro escocés Alex Salmond, España se negó a cualquier expresión de autodeterminación (Guibernau, 2013), como pedía un número considerable de ciudadanos de Cataluña (Cramer,

* Artículo traducido por Núria Roso Asensio.

2015), destacando en todo momento la unidad territorial del estado nación español. Además, la historia política de España de los últimos cuarenta años (BBC Radio 4, 2015) presenta otro dato en el País Vasco: la ciudad-región intenta superar y dejar atrás la violencia política que ha dominado de manera dramática el escenario político español. En este sentido, hay un despertar, o al menos un interés, en progresar y potenciar el autogobierno del País Vasco, ya que podría ser un procedimiento mediante el cual se podría implementar el «derecho a decidir» (Barceló et ál., 2015; Calzada, 2014).

Sin embargo, los casos de Escocia, Cataluña y el País Vasco se pueden describir de maneras muy distintas. Este es el punto de partida del presente artículo, que pretende tratar las tendencias y los rápidos cambios en el equilibrio entre las naciones pequeñas (Kay, 2009) y sus estados (pluri)nacion(ales) de referencia (Hennig y Calzada, 2015). Se mostrará la historia política de cada pequeña nación y los estatus anteriormente conseguidos mediante negociaciones con sus estados (pluri)nacion(ales), lo que ayudará a destacar las relaciones de poder y a establecer las condiciones necesarias para futuras negociaciones de los poderes de descentralización entre los niveles regionales y estatales.

Aunque este artículo se centrará solo en la comparativa de los tres casos, en esta sección se muestran los ocho casos que se han estudiado en el programa de investigación «Benchmarking City-Regions». Este proyecto fue financiado por Ikerbasque (Basque Foundation for Science) y la Regional Studies Association (RSA). Concretamente, este estudio comparativo consta de ocho casos de ciudades-región en relación con sus respectivos estados nación: Cataluña (España), el País Vasco (España y Francia), Escocia (Reino Unido), Reikiavik (Islandia), Oresund (Suecia y Dinamarca), Dublín (Irlanda), Portland (Oregón), y Liverpool y Manchester (Reino Unido) (Calzada, 2015a).

En particular, para centrarnos en la parte principal de este artículo, no solo necesitamos explicitar nuevas interpretaciones geopolíticas de los estados nación (Park, 2017; Keating, 2017), sino también ofrecer pruebas analíticas para esclarecer la interpretación confusa (Morgan,

2013) del concepto de ciudad-región como tal. En este artículo, el concepto de *estado plurinacional* (Requejo, 2015) se verá deconstruido desde la perspectiva de la administración ciudad-regional y multinivel (Alcantara, Broschek y Nelles, 2015). Con el fin de determinar una perspectiva epistemológica adecuada para el estudio de la ciudad-región, nos centraremos en casos que hacen referencia a un grado considerable de autonomía regional. Así pues, el análisis de este artículo combinará tres perspectivas distintas: geografía política, estudios urbanos y regionales, y estudios sobre innovación social. A modo de herramienta analítica, examinaremos los procesos de innovación política en los tres casos mencionados anteriormente. Sin embargo, el estudio de la ciudad-región debería sugerir un enfoque conceptual mayor, que pueda cubrir un rango de dinámicas de las ciudades-región dirigidas de manera política y económica (o de ambas) (Scott, 2001; Harrison, 2010; Morgan, 2013). Así, en lugar de definir una nación simplemente como «un nivel territorial intermedio, entre el estado y la localidad» (Keating, 1999: 9), sugerimos especificar la taxonomía de las ciudades-región a las que nos referimos en este artículo. Las ciudades-región se pueden definir: (1) a partir de las relaciones de poder tensas con los estados (pluri)nacion(ales) equivalentes; (2) se pueden gestionar de manera interna y autónoma y (3) pueden proyectarse de manera externa como autosuficientes a nivel internacional, impulsadas por la paradiplomacia (Moreno, 2016). Los tres casos de este artículo corresponden a esta taxonomía: pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado, y por ello se diferencian de los otros cinco casos del programa de investigación «Benchmarking City-Regions» (Calzada, 2017).

En términos generales —como motivo por el que se presenta este marco preliminar general— este artículo tiene el objetivo de profundizar en la comprensión sobre la naturaleza emergente de las ciudades-región como entidades nuevas, dinámicas, socioterritoriales y conectadas en contextos de estados (pluri)nacion(ales) (Herrschel, 2015; Harrison, 2010). Una reciente consecuencia natural de la recesión económica, después de 2008, ha sido la aceleración de algunas tendencias de las ciudades-región que reclaman estrategias de descentralización nacionalistas, dirigidas de manera

política, y que desean ir más allá de sus respectivos estados nación (Escocia, Cataluña, el País Vasco e Islandia¹), mientras que otras siguen implementando estrategias, dirigidas de manera económica, dentro de las fronteras de sus estados nación (Oresund, Liverpool/Manchester, Dublín y Portland). Sin embargo, en ambos casos, las ciudades-región están ampliamente reconocidas como formaciones esenciales, societales y politicoeconómicas cruciales para la competitividad nacional e internacional y para reequilibrar los procesos de reestructuración política dentro y fuera de los estados nación (Ohmae, 1995; Scott, 2001). Como ha señalado recientemente Soja:

[La ciudad-región] representa un cambio más fundamental en el proceso de urbanización, y resulta de la regionalización de la metrópolis moderna e incluye un cambio desde el dualismo típicamente monocéntrico de las ciudades muy pobladas y las crecientes suburbanizaciones con baja densidad hacia una red policéntrica de aglomeraciones urbanas en las que se encuentran densidades relativamente altas por toda la región urbanizada (Soja ap. Brenner, 2014: 282).

Es decir, las ciudades-región (Herrschel, 2014) se han convertido en un tema muy debatido en estudios políticos urbanos y regionales (Agnew, 2015) a lo largo de la última década. Sin embargo, ha habido relativamente pocas comparaciones entre distintos casos de ciudad-región que traspasen los límites de sus estados nación, lo cual tiene consecuencias claras en cuanto a la remodelación de los principios políticos y económicos y las configuraciones espaciales de los propios estados nación. A pesar de la centralidad de las ciudades-región en cuanto a los relatos modernos de éxito meramente económico (Scott, 2001), visiones críticas aún argumentan que los prescriptores de un nuevo enfoque ciudad-regionalista pasan por alto la construcción política de las ciudades-región (Harrison, 2010), aspecto que se podría extender más allá de la plurinacionalidad, las fronteras del estado nación, y la propia comprensión de todas ellas (Herrschel, 2014). Y esto ocurre precisamente por las diferentes formas de las políticas territoriales a través de las cuales el enfoque ciudad-regionalista se une con las visiones innovadoras

de los estados nación (Jonas y Moisis, 2016: 1) y los requisitos para examinar —en los tres casos de este artículo— los procesos de innovación política que nos llevan a identificar las estrategias de descentralización inteligentes en términos relacionales. Además, como defiende Keating, «la globalización y la integración europea han promovido el resurgimiento del nacionalismo dentro de estados establecidos» (Keating, 2001: 1) —una noción que se relaciona directamente con las ciudades-región. O, como Khanna ha escrito más recientemente, «la Unión Europea es un recordatorio de que los movimientos de independencia local no son la antítesis del globalismo postnacional idealista, sino más bien el camino esencial hacia él» (Khanna, 2016: 78). Estas afirmaciones han incentivado un buen número de investigaciones dirigidas a desarrollar una comprensión del ciudad-regionalismo nacionalista o no nacionalista con el fin de evitar «la falacia ecológica [que] supone que lo que es cierto para algunas ciudades-región es cierto para todas las ciudades-región» (Morgan, 2013: 1). Pero, los últimos logros se han conseguido a partir de un enfoque explícito en iniciativas no nacionalistas y centradas en el estado, como las que han tenido lugar en el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos, entre otros países (Harrison, 2010: 17). Mientras tanto, el contexto geopolítico europeo actual, generalizado y cambiante, alimentado por *movimientos descentralizadores* —la lucha continua dentro de estados (pluri)nacion(ales) acerca de los nuevos centros emergentes de identidad política y voluntad, y las búsquedas resultantes para que se tomen en consideración sus propios intereses específicos y sus agendas— se ve totalmente ignorado.

URBANIDAD POSTNACIONAL: METROPOLITANIZACIÓN MÁS ALLÁ DE LOS ESTADOS (PLURI)NACION(ALES)

La idea clave de este artículo es que las tres ciudades-región nacionalistas analizadas presentan sus procesos de innovación política como tareas de investigación desafiantes y oportunas en relación con las recientes demandas de descentralización en el Reino Unido y en España. En términos generales, sin embargo, las ciudades-región se pueden considerar como entidades socioterritoriales conectadas y emergentes que se encaminan en una dirección estratégica o en otra. Por

1 El hecho de que Islandia sea una antigua colonia de Dinamarca tiene cabida en este contexto.

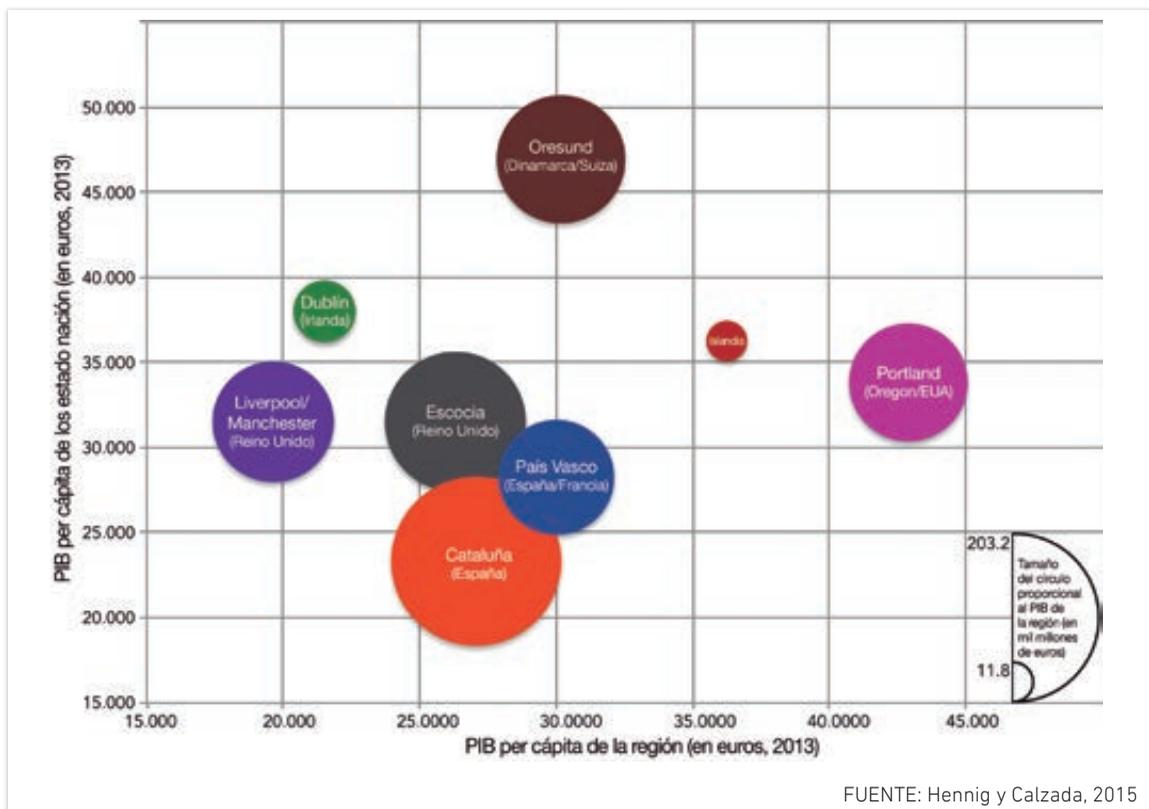
consiguiente, algunas ciudades-región se acercan a una recentralización dentro de sus estados nación, mientras que otras reclaman arduamente la descentralización o, incluso, la independencia (es decir, la separación, en términos puramente políticos, de sus estados nación respectivos). En este contexto, factores como la autosuficiencia institucional y las oportunidades económicas llevan a las ciudades-región en una dirección u otra, transformando los fundamentos de la relación con sus estados nación establecidos —e incluso su naturaleza.

Antes de centrarnos en estos tres casos, podemos observar algunos resultados de datos comparativos preliminares del estudio general (Hennig y Calzada, 2015). En el gráfico siguiente, hemos calculado y cruzado el PIB del estado nación por cápita con el PIB de la ciudad-región por cápita.

En resumen, a partir del estudio del PIB y de las contribuciones de la población de las ciudades-región

en relación con sus estados plurinacionales, podemos concluir que las tensiones políticas regionales se podrían explicar cuando las entidades de la ciudad-región sobresalen por alguna dinámica alternativa, económica, política o social, que difiere en gran medida de sus estados plurinacionales. Estas tensiones políticas regionales se deberían entender como la consecuencia de procesos naturales de reestructuración hacia estados nación y estados plurinacionales (Brenner, 2009) en tanto que son simplemente el resultado de una gran y diversa variedad de factores políticos y económicos que conducen a las ciudades-región hacia un nuevo equilibrio y orden regionales. Un aumento del PIB y de las contribuciones de la población de la ciudad-región a su estado plurinacional es una manera evidente de enfocar este asunto. Además, desencadena muchas consecuencias que incluyen tensiones en torno a la soberanía política y económica, bien a favor o bien en contra de la recentralización o de la descentralización/independencia.

Gráfico 1: PIB per cápita de estados (pluri)nacion(ales) y ciudades-región, en euros, 2013



FUENTE: Hennig y Calzada, 2015

Sin embargo, si centramos la atención en los tres casos de pequeñas naciones ciudad-regionales que se presentan en este artículo, tiene lugar la siguiente correlación entre el porcentaje de la población de la ciudad-región y su contribución de PIB en relación con su estado nación de referencia y el PIB del estado nación. Este es el caso de Escocia, que constituye el 8 % de la población del Reino Unido y el 9 % del PIB del Reino Unido.

En Cataluña, uno de los principales argumentos que presentaremos más adelante es su gran contribución a España, tanto en población como en PIB, con un 16 % y un 19 % respectivamente. Por último, el País Vasco, que cuenta con un acuerdo tributario de autogobierno con el Gobierno central español (Concierto Económico) (Uriarte, 2015), constituye el 6 % del PIB español y el 5,5 % de la población (ver Tabla 1).

Tabla 1: Población y contribuciones de PIB de las pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado a sus estados (pluri)nacion(ales) de referencia

PEQUEÑAS NACIONES CIUDAD-REGIONALES	POBLACIÓN EN MILLONES (ESTADO NACIÓN %)	CONTRIBUCIÓN DE PIB RELACIONADA CON EL ESTADO NACIÓN (%)
Escocia	5.3 (8)	9
Cataluña	7.5 (16)	19
País Vasco ¹	2.2 (5.5)	6

¹ Datos referentes al País Vasco en España. La parte francesa no está representada en estos datos.

FUENTE: Calzada, 2014

A pesar del análisis geoeconómico basado en pruebas, podemos argumentar que, dentro del ámbito del contexto europeo, estas dinámicas complejas tienen lugar a través de procesos de innovación política y estrategias de descentralización inteligentes y requieren análisis más generalizados y cualitativos para explicar las causas y los escenarios potenciales de este nuevo orden de ciudad-región.

Este nuevo orden de ciudad-región, que llamamos *urbanidad postnacional* se caracteriza por un proceso de reestructuración profunda (Brenner, 2009), en el que las formaciones de estados (pluri)nacion(ales) se encuentran bajo mucha presión, e incluso llegan a modificar sus estructuras internas y externas. «Urbanidad» (Corijn, 2009) «postnacional» (Sassen, 2002) se refiere al actual y generalizado fenómeno de metropolitanización (Katz y Bradley, 2013), que modela cada vez más las demandas regionales políticas de pequeñas naciones europeas sin estado por el derecho a decidir su futuro y los procesos de reestructuración potenciales en algunos estados

(pluri)nacion(ales), como el Reino Unido y España. En realidad, la globalización reestructura los espacios de los flujos y los espacios de los lugares (Castells, 1996), resituando ciudades y regiones en una escala mayor que la de sus entornos nacionales. En la actualidad, el impulso refundacional cambiante, modelado por las demandas de pequeñas naciones sin estado y potenciado por las dinámicas metropolitanas, es a la vez parte y reacción a esto. Ahora bien, en 27 Estados miembro, la UE regula al menos la mitad de nuestra vida cotidiana y, de manera simultánea, dentro de las realidades de los estados (pluri)nacion(ales) tienen lugar importantes procesos de descentralización, que transfieren la regulación socioeconómica en un entorno competitivo a las unidades más pequeñas. Como defiende Khanna,

La descentralización es la fragmentación perpetua del territorio en cada vez más (y más pequeñas) unidades de autoridad, de imperios a naciones, de naciones a provincias y de provincias a ciudades. La descentralización es la última expresión del

deseo local de controlar su propia geografía, que es precisamente el motivo por el cual nos lleva a un destino conectado (Khanna, 2016: 63).

Este «destino conectado», según Barber (2013), ya se está produciendo entre ciudades y regiones, más que entre estados (pluri)nacion(ales). Así, el plurinacionalismo en sí es un término que está en juego entre posiciones descentralizadas, como el federalismo, la descentralización y el secesionismo, y los imperativos de recentralización del estado. Si observamos las ciudades y el nexo global-local en el contexto europeo, inmediatamente surge la pregunta sobre la urbanidad como una formación pre o postnacional y, por consiguiente, un dominio paranacional. Las ciudades no son solo partes de países. En el contexto postnacional actual, la urbanidad —compuesta por ciudades-región en varias configuraciones de estado— va más allá de la plurinacionalidad en términos geopolíticos internos, a la vez que establece una escena de incertidumbre e imprevisibilidad en términos metropolitanos geoestratégicos externos entre pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado, sus estados de referencia y la UE supranacional.

TAXONOMÍA Y COMPARACIÓN DE LAS PEQUEÑAS NACIONES CIUDAD-REGIONALES SIN ESTADO: PROCESOS DE INNOVACIÓN POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN INTELIGENTES

Para los fines de este artículo, es bastante difícil seguir con un análisis de los procesos de innovación política y estrategias de descentralización inteligentes basado solo en categorías subjetivas políticamente construidas como lo son las naciones. Las naciones, según Benedict Anderson, son «comunidades imaginadas», que se podrían interpretar etnográficamente en muchos territorios plurinacionales y transfronterizos nacionales diferentes (Moncusí, 2016). Pero Guibernau ofrece una definición más amplia cuando define la nación como «grupo humano consciente de formar una comunidad, de compartir una cultura común, que está vinculado a un territorio claramente delimitado y que tiene un pasado y un proyecto

de futuro comunes, y que reclama el derecho a autogobernarse» (Guibernau, 2013: 368). Se trata por lo tanto de una construcción subjetiva que se podría aplicar a cualquier idea política nacionalista. De manera paradójica, los estados nación son las entidades más reticentes a aceptar que también se han construido sobre la base de la *intervención*. Recientemente, se ha emitido un programa de radio titulado «The Invention of Spain», en Radio 4 de la BBC, que tenía la intención de ofrecer información objetiva sobre el debate controvertido de la estrategia de autodeterminación catalana que tuvo lugar en las elecciones plebiscitarias del 27 de septiembre de 2015 (Basta, 2015).

En cuanto a los tres casos, el hecho de que los procesos de innovación política hayan tenido lugar en contextos tan cambiantes revela que, más allá de Europa, hay desafíos separatistas de los estados nación que han defendido sus propuestas de mayor autonomía basándose no solo en argumentos sobre la identidad, sino también en estudios sobre una distribución justa de los recursos dentro de sus estados nación. El País Vasco, Escocia y Cataluña tienen una larga historia de demanda de autonomía más regional y se han caracterizado por importantes grados de descentralización a lo largo de las últimas dos décadas (Colomb et ál., 2014). Ahora cada uno tiene su propio parlamento, gobierno y líderes ejecutivos. Así pues, mediante el cálculo de la descentralización, vemos que el poder está compartido por diferentes niveles de gobierno; además, el poder que desempeñan los niveles más bajos —las regiones y las provincias— varía entre los estados (pluri)nacion(ales) y también dentro de ellos.

En el contexto de este artículo, vamos a aplicar una definición básica de innovaciones políticas: son los procesos «que permiten ir más allá de la visión *contenerizada* del territorio, empezando por la dimensión política de los territorios, y situando y considerando la innovación y las redes en su contexto espacial e histórico sin perder de vista la territorialidad concreta» (Calzada, 2015a: 354).

A pesar de que los tres casos presentan las mismas causas de descentralización, sus procesos de innovación política no solo se basan en factores diversos, sino que sus demandas de descentralización inteligentes se realizan con estrategias distintas y cubren dimensiones diferentes (ver Tabla 2).

En el caso del País Vasco (BBC, 1955) hay pruebas suficientes de que la era de la violencia política va quedando atrás. Como datos cualitativos basados en pruebas para demostrar esta afirmación, en 2015, en San Sebastián, se celebró un curso de verano sin precedentes titulado «Political Innovation: Constitutional Change, Self-Government, The Right to Decide and Independence» (Calzada y Bildarratz, 2015). El acontecimiento mostró que los partidos políticos pretendían crear un contexto normalizado en el que poder expresar proyectos sin la amenaza de la inestabilidad política y de la violencia. En este contexto, yace un esfuerzo intenso y comprometido por parte de las instituciones y de la sociedad civil por curar las heridas de la violencia política. De hecho, puede que las demandas de descentralización no se hayan radicalizado pero, en la medida en que el estatus de autogobierno está enraizado entre la población, estas demandas están comprometidas con una mayor descentralización de la ciudad-región. En línea con la voluntad ciudadana, la autonomía vasca y la Comunidad Foral de Navarra cuentan con poderes fiscales totales gracias al Concierto Económico con el estado nación, que es el origen del sistema de autogobierno histórico del País Vasco. Del mismo modo, se puede argumentar que el País Vasco presenta políticas excepcionales (educativa y sanitaria, entre otras) además de descentralización política (en tanto que los partidos políticos regionales determinan discursos estratégicos). Debido a la presencia creciente de las instituciones vascas que surge de la construcción de instrumentos institucionales en los treinta y seis años que nos separan del Estatuto de Autonomía de Gernika, estas han liderado principalmente la estrategia autonomista. En lo referente a los procesos de innovación política que actualmente dirigen la sociedad vasca, podríamos resumir la situación

actual diciendo que es un momento político de postviolencia. Así, la agenda de descentralización podría tener algunas modificaciones inteligentes como consecuencia de la aceleración de estos procesos.

Escocia está reconocida como nación constituyente del Reino Unido, un hecho que contrasta con la «unidad indivisible de la nación española» que es la principal fuente de conflictos en el caso de Cataluña. La autonomía escocesa se ha desarrollado recientemente; fue establecida en la Scotland Act, por la cual el nuevo gobierno laborista de 1998 aprobó la elección del primer parlamento escocés en mayo de 1999 y la formación de un nuevo gobierno escocés descentralizado, encargado de una gran parte de ámbitos políticos, que incluían la sanidad, la educación y la energía. Así, Escocia ha ido incrementando su descentralización política y normativa impulsada por el nuevo gobierno escocés, el mismo que apoyó el referéndum sobre la independencia de 2014 (Geoghegan, 2015) y obtuvo 56 de los 59 diputados de Escocia en las elecciones generales del Reino Unido de 2015. Al final, los anhelos del pueblo escocés se reducen a conseguir mayores niveles de confianza en Holyrood que en Westminster, lo que va incluso más allá de las demandas de mayor descentralización fiscal. En resumen, aunque los independentistas perdieron por un pequeño margen de 45 % a favor de la independencia contra el 55 % en contra, la manera racionalizada en que tuvo lugar el debate sobre la independencia mostró un diálogo inteligente en el que se identificaron de manera constructiva los pros y los contras (BBC News, 2014). Así pues, podemos afirmar, basándonos en muchas otras conclusiones (Hazell, 2015), que el referéndum de septiembre de 2014 y el recientemente confirmado voto del Brexit han establecido un punto de inflexión no solo en Escocia y el Reino Unido, sino también en los procesos descentralizadores de todo el mundo.

Finalmente, los partidos pro-independencia de Cataluña consideraron las elecciones regionales catalanas de

Tabla 2: Taxonomía y comparación de las pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado

TAXONOMÍA Y COMPARACIÓN DE PEQUEÑAS NACIONES CIUDAD-REGIONALES SIN ESTADO			
	PAÍS VASCO	ESCOCIA	CATALUÑA
(A) URBANIDAD POSTNACIONAL = METROPOLITANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Red de ciudades: Bilbao, San Sebastián, Vitoria, Pamplona y Bayona. • Política fiscal irregular establecida y descentralización política asimétrica en tres entidades administrativas (autonomía vasca, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco). • Delimitada por las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de ciudades: Glasgow, Edimburgo, Inverness, Aberdeen y Dundee. • Política gradual y descentralización política limitada. • Impulsada por los gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de ciudades: Barcelona,² Tarragona, Girona y Lleida. • Descentralización restringida y descentralización fiscal prohibida. • Impulsada por la sociedad civil.
(B) PROCESOS DE INNOVACIÓN POLÍTICA	Política postviolencia.	Dialéctica racionalizada: bilateralismo.	Dialéctica antagónica: unilateralismo.
(C) ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN INTELIGENTE			
PREGUNTA 1: ¿En qué medida se parecen los puntos de partida de la descentralización de cada pequeña nación ciudad-regional, en relación con su gobernanza, su historia y sus políticas?	<ul style="list-style-type: none"> • 1979: Estatuto de Autonomía de Gernika con descentralización normativa, fiscal y política. • 2016: Una nueva actualización del estatus político requiere la expresión del derecho a decidir más allá de los instrumentos legales después de las elecciones regionales del 25 de septiembre. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2014: el referéndum sobre la independencia celebrado el 18 de septiembre supone un punto de inflexión en la descentralización fiscal en el Reino Unido. • El referéndum sobre la UE lleva a Escocia al segundo referéndum sobre la independencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010: El Tribunal Constitucional invalida el Estatuto de autonomía de 2006, conseguido democráticamente. • 9 de noviembre de 2014: Se organiza un referéndum no vinculante sobre la autodeterminación. • 27 de septiembre de 2015: Se anuncian unas elecciones plebiscitarias con una lista unitaria a favor del <i>sí</i>.
PREGUNTA 2: ¿Cuáles son los posibles escenarios políticos para cada nación ciudad-regional como resultado de la actitud de descentralización o recentralización de su estado (pluri)nacion(al) de referencia?	<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones generales han determinado las estrategias del PNV y EHBildu para sugerir una aplicación conforme del derecho a decidir si se unen o no al cambio constitucional. • Las elecciones regionales como «prueba de fuego». 	<ul style="list-style-type: none"> • 56 parlamentarios en Westminster podrían renegociar una mayor descentralización que fuera más allá de las competencias de Smith y recientemente han presentado 50 enmiendas en la Cámara de los Comunes antes de recurrir al artículo 50 del Brexit. • El segundo referéndum sobre la independencia ha sido determinado por la pertenencia del Reino Unido a la UE (como la oportunidad de legitimar una secesión por parte del Partido Nacional Escocés). 	<ul style="list-style-type: none"> • 27 de septiembre de 2015: Las elecciones son inciertas, pero el voto por el <i>sí</i> ha captado el interés internacional. • Independientemente del resultado, el tema clave sigue pendiente; si gana el <i>sí</i>, ¿qué papel tendrá en la UE? (ver el próximo apartado: «Comentarios finales»).
PREGUNTA 3: ¿Cuáles son los procesos de innovación política estratégicos más relevantes que tienen lugar en cada uno de los casos?	Sin duda, el proceso de innovación política principal ha sido el logro de la paz. Independientemente de la causa, se debería tener en cuenta que se requiere un enfoque pluralista de la sociedad vasca para expresar una consulta/referéndum vinculante sobre el derecho a decidir de abajo a arriba y de arriba a abajo: ¿Cuál de los poderes pendientes lo haría? ¿Cómo organizará el País Vasco una consulta experimental deliberativa, como el nivel democrático más alto, que garantice la coexistencia de una serie de proyectos políticos?	Cabe destacar que, incluso después del referéndum sobre la independencia, una amplia mayoría de ciudadanos expresó la opinión de que el referéndum suponía un nuevo punto de inflexión en la política escocesa. La influencia positiva del debate entre la ciudadanía ha aumentado la confianza en la política y la importancia de la descentralización en la vida cotidiana de los ciudadanos.	El aspecto más sorprendente en la dinámica de la descentralización catalana es la manera en que los defensores del <i>sí</i> negocian sus diferencias. Un grupo diverso de accionistas importantes (políticos, activistas, académicos, empresarios, emprendedores, dirigentes públicos, personalidades públicas y otros) se presentan como líderes colectivos plurales.

FUENTE: Adaptada de Calzada, 2015b

2 Se debería tener en cuenta la inclusión del País Valenciano, las islas Baleares, algunas partes de Aragón, el Rosselló en Francia, el Principado de Andorra, y la ciudad de Alguero en Cerdeña, Italia, para establecer la visión nacionalista de los llamados *Paisos Catalans*.

2015, celebradas el 27 de septiembre, como un acto intermediario para el referéndum sobre la independencia (Martí y Cetrà, 2016). Desde entonces, el nuevo gobierno pretende declarar la independencia en dieciocho meses mediante la desconexión de España de las estructuras institucionales de Cataluña. En 2006 se había aprobado un nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña por parte del Parlamento español, el Parlamento catalán y un referéndum popular en Cataluña, pero fue impugnado inmediatamente ante el Tribunal Constitucional español por el Partido Popular (PP), partido unionista y de derechas. En 2010, el Tribunal Constitucional publicó su sentencia sobre el Estatuto de autonomía, en la que rechazaba partes significativas del texto. Fue un hecho que provocó manifestaciones masivas en Cataluña. Aunque el sentimiento catalanista no era directamente secesionista, se volvió independentista —mientras que hasta este momento el perfil político catalán se podría haber descrito como federalista (Serrano, 2013). El llamado derecho a decidir (Cagiao y Ferraiuolo, 2016; Requejo, 2015; Calzada, 2014) se convirtió en el lema clave de los manifestantes secesionistas y federalistas, y aumentaron las tensiones entre la nación ciudad-regional catalana y el estado (pluri)nación(al) español.³ Se debería señalar que la falta de respeto por la petición de descentralización fiscal llevó a los federalistas/catalanistas/secesionistas a la organización de elecciones regionales anticipadas en noviembre de 2012, lo que ocasionó, a su vez, que los partidos políticos apoyaran el derecho a decidir y la autodeterminación de Cataluña; estos partidos ahora representan casi dos tercios del Parlamento catalán. La estrategia de Cataluña no solo se centra en conseguir la descentralización normativa, política y fiscal, sino también en crear su propio estado que estará «directamente» integrado en la estructura de los estados miembro de la UE (Herszenhorn y Buchard, 2017).

3 El uso del término *estados (pluri)nación(ales)* intenta resaltar, sobre todo en esta oración pero también en el resto del artículo, la falta de entendimiento plural y diverso del territorio estatal. Así, el modelo de urbanidad postnacional describe de manera generalizada la resistencia centralista del estado nación español, que se niega a expresar una configuración federal en el siglo XXI, como indican autores como Moreno.

COMENTARIOS FINALES: ¿HACIA UNA ERA DE DESCENTRALIZACIÓN INTELIGENTE EN LA UE?

Este artículo ha comparado una taxonomía que comprende tres casos de pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado —en concreto, Escocia, Cataluña y el País Vasco— en un contexto europeo cada vez más metropolitano (OECD, 2015) y centrándose en sus procesos de innovación política para conseguir estrategias de descentralización inteligentes con respecto a sus estados (pluri)nación(ales) —el Reino Unido y España, respectivamente. En los tres casos, el artículo expresa algunas interpretaciones acerca de la autodeterminación y la experimentación democrática, tomando la UE como referencia supranacional y geopolítica. En esta dirección, tal y como Connolly (2013) y Avery (2014) afirman, hoy en día el independentismo (o secesionismo) es una cuestión viva en Europa (*Washington Post*, 2017) como resultado de dos consecuencias principales. En primer lugar, los efectos de la recesión posterior a 2008 ocasionaron procesos más amplios de transformación territorial y reestructuración en el contexto de las reformas en el estado de bienestar. En segundo lugar, la *desnaturalización* del espacio del estado nación es un proceso que revela que los participantes, aunque podrían seguir compartiendo un espacio, no tienen intereses comunes en lo referente a cómo ordenar ese espacio en el sentido más amplio del término.

En cuanto a la dimensión metropolitana europea, autores como Bourne (2014), Muro y Vlaskamp (2016), y Moreno (2015) han investigado el papel de la futura pertenencia a la UE de estos tres casos, como nuevos estados potenciales en debates sobre las ventajas e inconvenientes de la descentralización, la secesión o, incluso, la independencia. Sin embargo, de manera paradójica, la estructura de la UE podría dar apoyo a un estado independiente y a la vez disuadir los actos de secesión. De hecho, en tanto que la UE podría ofrecer una red compleja de oportunidades y restricciones para aproximadamente veinte movimientos proindependencia y antiindependencia, o de descentralización, es probable que siga involucrada en procesos de secesión (Bourne, 2014: 95). Estos se pueden considerar como argumentos sobre la

europización o las distintas maneras en las que la integración europea afecta a la política, la normativa y las instituciones dentro de las interdependencias de los actuales estados (pluri)nacion(ales) y las pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado.

Para tratar este tema tan actual,⁴ Herrschel (2015) sugiere que la política regional y los acuerdos de gobierno multinivel de la UE han proporcionado instrumentos importantes para estas actividades de innovación política basados en la conciencia metropolitana creciente sobre el hecho de que las metrópolis son espacios que «importan» y que están dispuestas a dejar sus decisiones y su futuro político «en sus manos»⁵. De manera similar, la naturaleza de estas dialécticas puede variar según el poder y la influencia de sus respectivos protagonistas. El resultado es una identidad política compleja, multinivel, continuamente renegociada y compuesta, que se puede expresar mediante discursos locales, regionales o «nacionales» e implementa el denominado derecho a decidir mediante ejercicios de experimentación muy diversos y deliberativos.

Sin embargo, el contexto actual requiere la adopción por parte de la UE de un papel anticipativo y activo dentro de sus políticas y programas para avanzar hacia lo que llamamos «descentralización inteligente». Este impulso de la UE debería tratar las tensiones entre las pequeñas naciones ciudad-regionales sin estado (como

Escocia, Cataluña y el País Vasco) y sus estados (pluri)nacion(ales) de referencia. Como hemos visto, estos estados presentan diferentes expresiones democráticas para amoldarse a la diversidad territorial. Como señala Connolly, la UE desempeñará un papel principal a la hora de determinar los resultados de las demandas nacionalistas de Escocia, Cataluña y el País Vasco (Connolly, 2013: 12). Sin embargo, también añade que la descentralización y los derechos a la secesión y a la autodeterminación, como se entienden en la ley internacional, constituyen una guía pobre para tratar las demandas separatistas en las naciones sin estado de Europa e, incluso, de cualquier otra parte del mundo. Continúa afirmando que, en Europa, las demandas de autodeterminación cada vez serán más tratadas por las instituciones de la UE como parte de los estira y afloja entre los Estados miembro y las ciudades-región. Queda por ver si esto acaba siendo una independencia de Europa o alguna forma de acuerdo insuficiente de secesión. En la misma dirección, reforzando lo que sugiere Connolly, Khanna refleja y concluye la naturaleza de la autodeterminación:

La autodeterminación debería considerarse como «pre-legal» en el sentido de que refleja más la voluntad de los pueblos que la inclinación de la ley internacional hacia los estados actuales [...]. La autodeterminación no es un signo de tribalismo retrógrado, sino de evolución madura. No debemos perder las esperanzas de que el secesionismo sea un fallo moral, incluso si reconoce tendencias tribales innatas. Un mundo descentralizado de democracias locales es preferible a un mundo de grandes pseudodemocracias. Que ganen las tribus (Khanna, 2016: 67-68).

4 Ver Herszenhorn y von der Burchard (24 de enero del 2017).

5 El movimiento político a favor del derecho a decidir en el País Vasco se llama *Gure Esku Dago*, que significa 'En nuestras manos': www.gureeskudago.eus

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agnew, J. (2015). Unbundled territoriality and regional politics. *Territory, Politics, Governance*, 3(2), 119-123. DOI: 10.1080/21622671.2015.1031580
- Avery, G. (2014). *Independentism and the European Union*. Brussel-les: European Policy Centre.
- Alcantara, C., Broschek, J., y Nelles, J. (2015). Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 33-51. DOI: 10.1080/21622671.2015.1047897
- Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.

- Barceló, M., Corretja, M., González, A., López, J., y Vilajosana, J. M. (2015). *El derecho a decidir: Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Atelier: Barcelona.
- Basta, K. (2015). *Whatever the result of the Catalan elections, both Catalonia and Spain are now entering uncharted territory*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/09/22/whatever-the-result-of-the-catalan-elections-both-catalonia-and-spain-are-now-entering-uncharted-territory>
- BBC News (2014). *Scotland Decides – Scotland Votes No*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.bbc.co.uk/news/events/scotland-decides/results>
- BBC (1955). *The Land of the Basques by Orson Wells* [vídeo]. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=hJIKx3NPUTs>
- BBC Radio 4 (2015). *The Invention of Spain*. Recuperado de <http://www.bbc.co.uk/programmes/b01nk276>
- Bourne, A. K. (2014). Europeanization and Secession: The Cases of Catalonia and Scotland. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 13(3), 94-120. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2014/Bourne.pdf>
- Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123-139. DOI: 10.1093/cjres/rsp002
- Brenner, N. (2014). *Implosions / Explosions*. Berlin: Jovis. Recuperado el 7 de marzo de 2017 de <http://urbantheorylab.net/about/>
- Cagiao, J., y Ferraiulo, G. (2016). *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*. Madrid: Catarata.
- Calzada, I. (2014). The Right to Decide in Democracy between Recentralisation and Independence: Scotland, Catalonia and the Basque Country. *Regions*, 296(4), 7-8. DOI: 10.1080/13673882.2014.11431613
- Calzada, I. (2015a). Benchmarking Future City-Regions beyond Nation-States. *Regional Studies Regional Science*, 2(1), 350-361. DOI: 10.1080/21681376.2015.1046908
- Calzada, I. (2015b). *Postindependence*. San Sebastián: Translokál Academic Entrepreneurship.
- Calzada, I. (2017). *Benchmarking City-Regions*. Regions and Cities Series. Londres / Nueva York: Routledge. Treball en preparació.
- Calzada, I., y Bildarratz, J. (eds.). (2015). *Political Innovation: Constitutional Change, Self-Government, The Right To Decide & Independence*. San Sebastián: Translokál Academic Entrepreneurship.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Colomb, C., Bakke, K., y Tomaney, J. (2014). *Shaping the Territory in Scotland, Catalonia and Flanders* (Documento de trabajo, 5). Londres: UCL European Institute.
- Connolly, C. K. (2013). Independence in Europe: Secession, Sovereignty and the European Union (Report for the US Department of Justice). *Duke Journal of Comparative & International Law*, 24, 51-105.
- Corijn, E. (2009). Urbanity as a Political Project: Towards Post-national European Cities. En L. Kong, y J. O'Connor (eds.), *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*, *Geojournal Library*, 98, DOI: 10.1007/978-1-4020-9949-6_13
- Crameri, K. (2015). Do Catalans have 'the right to decide'? Secession, legitimacy and democracy in twenty-first century Europe. *Global Discourse*, 6(3), 423-439. DOI: 10.1080/23269995.2015.1083326
- Friend, J. W. (2012). *Stateless Nations: Western European Regional Nationalisms and the Old Nations*. Palgrave: Macmillan.
- Geoghegan, P. (2015). *The People's Referendum: Why Scotland Will Never Be the Same Again*. Edimburgo: Luath Press Limited.
- Goodwin, M., Jones, M., y Jones, R. (2012). *Rescaling the State: Devolution and the geographies of economic governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Guibernau, M. (2013). Secessionism in Catalonia: After Democracy. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 12(4), 368-393. DOI: 10.1080/17449057.2013.843245
- Harrison, J. (2010). Networks of connectivity, territorial fragmentation, uneven development: the new politics of city-regionalism. *Political Geography*, 29(1), 17-27.
- Hazell, R. (2015). *Devolution and the Future of the Union*. Londres: The Constitution Unit – UCL.
- Hennig, B. D., y Calzada, I. (2015). In Focus: Regions between Recentralisation and Independence. *Political Insight*, 6(1), 20-21. DOI: 10.1111/2041-9066.12083
- Herschel, T. (2014). *Cities, State and Globalisation: City-Regional Governance in Europe and North America*. Oxon: Routledge.

- Herschel, T. (2015). The Metropolitanisation of Nationality? City-regions, autonomy and the territorial state. *Politics in Spires*. Recuperado el 6 de marzo de 2017 de <http://politicsinspires.org/metropolitanisation-nationality-city-regions-autonomy-territorial-state>
- Herszenhorn, D. M, y Burchard, H. von der (24 de gener del 2017). *President of Catalonia Vows to Go Ahead With Independence Vote*. *Politico*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de <http://www.politico.eu/article/president-of-catalonia-vows-to-go-ahead-with-independence-vote-referendum-spain>
- Jonas, A., y Moisis, S. (2016). City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis. *Progress in Human Geography*, 1-21. DOI: 10.1177/0309132516679897
- Katz, B., y Bradley, J. (2013). *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, D. C: Brookings Institution Press.
- Kay, J. (2009). *The economics of small states*. Edimburgo: David Hume Institute.
- Keating, M. (2017). Contesting European regions. *Regional Studies*, 51(1), 9-18. DOI: 10.1080/00343404.2016.1227777
- Keating, M. (2001). *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M., y Harvey, M. (2014). *Small Nation in a Big World: What Scotland Can Learn*. Edimburgo: Luath Press.
- Keating, M. (1999). *The Politics of Modern Europe: The State and Political Authority in the Major Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Khanna, P. (2016). *Connectography: Mapping the Global Network Revolution*. Londres: Weidenfeld & Nicholson.
- Martí, D., y Cetrà, D. (2016). The 2015 Catalan election: a de facto referendum on independence? *Regional & Federal Studies*, 26(1), 117-119. DOI: 10.1080/13597566.2016.1145116
- Moncusí, A. (2016). ¿Comunidades imaginadas a contracorriente? La proyección política de los nacionalismos, en cuestión. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 130(1), 19-30.
- Moreno, L. (2015). *Catalonia's in(ter)dependence and Europeanization* (Documento de trabajo, 7). Madrid: Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC. Recuperado el 3 de abril de 2017 de http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2015/2015_07_ippwp_moreno.pdf
- Moreno, L. (2016). Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Politics. *Regional & Federal Studies*, 26(2). DOI: 10.1080/13597566.2016.1157072
- Morgan, K. J. (2013). The Rise of Metropolitics: Urban Governance in the Age of the City-Region. En N. Bradford y A. Bramwell (eds.), *Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions* (p. 297-318). Toronto: University of Toronto Press.
- Muro, D., y Vlaskamp, M. C. (2016). How do prospects of EU membership influence support for secession? A survey experiment in Catalonia and Scotland. *West European Politics*, 39(6), 1115-1138. DOI: 10.1080/01402382.2016.1149993
- OECD (2015). *The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and its Consequences*. París: OECD Publishing. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State*. Londres: HarperCollins Publishers.
- Park, B. G. (2017). New spatial readings of the state. *Territory, Politics, Governance*, 5(1), 1-4. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1275755>
- Passi, A., y Metzger, J. (2017). Foregrounding the region. *Regional Studies*, 51(1), 19-30. DOI: 10.1080/00343404.2016.1239818
- Politics in Spires (2015). Between Independence & Re-Centralisation: *Political Innovation in an Age of Devolution*. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <http://politicsinspires.org/independence-re-centralisation-political-innovation-age-devolution/>
- Requejo, F. (2015). National Pluralism, Recognition, Federalism and Secession (or Hegel was a clever guy). En A. Gagnon, S. Keil, y S. Mueller (eds.), *Understanding Federalism and Federation* (p. 157-176). Londres: Ashgate.
- The Economist* (19 de novembre de 2016). The New Nationalism. Recuperado el 4 de abril de 2017 de <http://www.economist.com/news/leaders/21710249-his-call-put-america-first-donald-trump-latest-recruit-dangerous>
- Sassen, S. (2002). Towards post-national and denationalized citizenship. En E. F. Isin, y B. S. Turner, *Handbook of citizenship studies* (p. 277-292). Londres: SAGE Publications. DOI: 10.4135/9781848608276.n17
- Scott, A. (2001). Global City-Regions. En A. Scott (ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (p. 11-30). Oxford: Oxford University Press.

Serrano, I. (2013). Just a matter of identity? Support for independence in Catalonia. *Regional & Federal Studies*, 23(5), 523-545. DOI: 10.1080/13597566.2013.775945

Uriarte, P. L. (2015). *El Concierto Económico Vasco: Una visión personal*. Concierto Plus.

Washington Post (2017). *Independence movements are a sign of European strength, not discord*. Recuperado el 7 de abril de 2017 de https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/03/28/independence-movements-are-a-sign-of-european-strength-not-discord/?utm_term=.7214613574cf

NOTA BIOGRÁFICA

Igor Calzada es licenciado en Ciencias Sociales y Políticas y doctor en Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto. Además, ha obtenido la beca postdoctoral en Ikerbasque. El principal interés de su investigación es la comparación de los procesos sociales, económicos, tecnológicos, democráticos y políticamente innovadores en ciudades inteligentes y ciudades-región, con una atención especial a los casos de descentralización de gobernanza regional y metropolitana.



Estados, naciones y sociedades. El caso valenciano

Rafael Castelló-Cogollos

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

rafael.castello@uv.es

ORCID: 0000-0002-3481-741X

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 22/01/2017

RESUMEN

La acción política de las sociedades contemporáneas occidentales se ha estructurado a partir de una definición territorial de las unidades de acción, que hemos denominado estados. Esta estructura política occidental ha sido legitimada a partir de la vinculación de cada estado a un colectivo titular de la soberanía, lo que denominamos nación. La vida social se desarrolla en campos de relación vinculados a diferentes ámbitos de la vida colectiva, como, por ejemplo, la producción, el consumo, la distribución del trabajo..., que implican también las estructuras discursivas que hablan sobre las prácticas. La experiencia de las prácticas sociales se produce en la interacción compleja entre todos estos campos de relación, lo que podemos denominar estructura social. Cada una de estas formas colectivas (estados, naciones, estructura social) dibuja espacios sociales y geográficos diversos, que facilitan y/o dificultan la construcción de determinadas identidades colectivas y, por lo tanto, facilitan o dificultan la producción de determinadas acciones colectivas. En una primera parte, este artículo propone una discusión sobre la relación entre los conceptos de estado, nación y estructura social. Posteriormente, el artículo ensaya una aplicación empírica de la discusión teórica al caso valenciano con el fin de desvelar los mecanismos que han funcionado en la construcción de su identidad colectiva.

Palabras clave: estructuras de estado, identidades nacionales, estructura social, País Valenciano.

ABSTRACT. *States, Nations and Societies. The Valencian Case*

Political action of contemporary western societies has been structured based on a definition of territorial units of action, which we call states. This westerns political structure has been legitimized from linking each state a collective holder of sovereignty, which we call nation. Social life develops in relationship fields linked to different areas of community life, such as production, consumption, distribution of work, etc., involving also the discursive structures talking about the practices. The experience of social practices occurs in the complex interaction between all these fields of relations, which we call social structure. Each of these collective forms (states, nations, social structure) outlined several geographic and social areas, to facilitate or/and hinder the construction of certain collective identities and, therefore, facilitate or/and hinder the production of certain collective actions. In the first part, this article proposes a discussion on the relationship between the concepts of state, nation and social structure. Later, the article tries an empirical application of the theoretical discussion in the Valencian case, to reveal the mechanisms that have worked in the construction of their collective identity.

Keywords: state structures, national identity, social structure, Valencia.

SUMARIO*

Introducción

El estado: territorio y comunidad

- La territorialidad
- La legitimidad: identidades y comunidades

Las naciones

Las sociedades: estructura social

Estructura social y nacionalismos en el País Valenciano

- El territorio valenciano
- La estructura social valenciana: origen territorial

• La estructura social valenciana: clases sociales

• La lengua como atributo de identificación

• Conflicto sobre la identidad y performatividad

Conclusiones

• La indefinición política

• La oscura conciencia

• La incompatibilidad entre nacionalistas y regionalistas valencianos

Referencias bibliográficas

* Artículo traducido por Ana Lozano.

Autor para correspondencia / Corresponding author: Rafael Castelló. Dep. Sociología y Antropología social (Facultad de Ciencias Sociales) Universitat de València. Avda. Tarongers, 4b, (46021) Valencia.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Castelló, R. (2017). Estados, naciones y sociedades. El caso valenciano. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 65-78.

INTRODUCCIÓN

El 8 de abril de 2016 se celebró una mesa redonda en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universitat de València que, con el título *¿Estado plurinacional? Miradas cruzadas desde el País Valencià, Catalunya, Euskadi, Navarra y Europa*, nos convocaba a una reflexión compartida, desde puntos de vista diversos, sobre la situación y las opciones de un cambio de modelo político en España, en el contexto europeo. Fui convocado con el encargo de aportar una visión de la situación en el País Valenciano. Este artículo es la formalización escrita de aquella intervención.

En las páginas siguientes intento resumir el resultado de múltiples investigaciones desarrolladas durante años con el objetivo de intentar comprender la relación entre la estructura social valenciana y la construcción de su identidad colectiva. En una primera parte, los conceptos de *estado*, *nación* y *sociedad*, y cómo estos se interrelacionan, nos ayudan a controlar las observaciones empíricas y los argumentos empleados. En la segunda parte, se hace una aplicación al caso valenciano, en un intento por captar los mecanismos que han funcionado en la construcción de su identidad como parte del Reino de España.

EL ESTADO: TERRITORIO Y COMUNIDAD

A lo largo de la historia, las comunidades políticas han evolucionado desde las formas tributarias a las monarquías absolutas y, de estas, a los estados modernos; el resultado es una gran diversidad de dimensiones territoriales. A medida que la dimensión aumenta, la fuerza (aunque sea por votación) tiende a sustituir al consenso: el poder político tiende a conservar los elementos del poder doméstico, pero sin verse mitigado por los lazos afectivos.

Weber considera que «el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio

—el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima» (Weber, 1922: 1056). La acción del estado es siempre una acción territorial limitada por las fronteras, que obliga a la ciudadanía de dicho estado. El núcleo organizativo del estado está constituido por un aparato racional que tiene un poder militar permanente y centralizado, que monopoliza la creación de derecho y el uso legítimo de la fuerza, y que organiza la administración con la forma de una dominación de funcionarios especializados. A partir de aquí, el funcionariado, la territorialidad y la comunidad se convierten en componentes centrales de la acción colectiva.

Para Marx, la estructura política sanciona el orden social establecido por el modo de producción dominante: las relaciones sociales son las que explican el estado, y no al revés. La división social del trabajo facilita la aparición de la burocracia, con la separación entre los intereses particulares y el interés general, y la escisión entre lo privado y lo público. Una escisión que provoca una doble vida: la vida en la comunidad política, donde el individuo es ciudadano y tiene valor como ser social, y la vida en la sociedad civil, donde actúa como persona privada y considera a los otros como medios (objetos). La burocracia, sin embargo, pretende ser voluntad de estado y poder de estado, y su interés particular se pretende general. Los fines del estado se convierten en los de la burocracia, y viceversa, sin que esta indescifrable combinación excluya los conflictos. Así, el estado resume y representa los conflictos sociales, las necesidades del conjunto de la sociedad, expresadas por medio del modo de producción, y establece una relación estrecha entre estructura social y estado.

El poder del estado se fundamenta, pues, en el monopolio, legítimo o ilegítimo, del uso de la fuerza. Es un poder basado en la violencia, o en la amenaza de su

ejercicio: el poder de destruir la vida, o de protegerla de la destrucción. Ahora bien, el estado solo puede ejercer su poder sobre una comunidad en los límites de un territorio. Es decir, el estado se estructura alrededor de elementos naturales que dan lugar a constructos sociales: el estado, la población y la tierra se transforman en nación y territorio (Foucault, 1996, 2006, 2007).

Puesto que el dominio del estado se hace notar muy especialmente en el ámbito de las relaciones simbólicas, Bourdieu intenta completar la definición weberiana: «el estado es una X (por determinar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y *simbólica* en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente» (Bourdieu, 1994: 97-8; la cursiva es nuestra). Una violencia simbólica que facilita la ocultación de las posibles alternativas como máxima expresión del poder (Lukes, 2005).

Es por eso que, para Habermas (1976: 245), el estado surge para asegurar la identidad del grupo social, para proporcionar legitimidad a la coerción y para conseguir más eficazmente la integración social. Según su planteamiento, el estado impide, a través de decisiones vinculantes, la desintegración social. La dominación política, como condición para su mantenimiento y su eficacia a largo plazo, necesita obtener el reconocimiento como poder legítimo, y no solo como poder legal.

Así pues, más allá del aparato funcional de gobierno, los componentes inherentes a todos los estados, sean tradicionales o modernos, son un territorio que delimita el ejercicio del poder y un derecho legítimo que sostiene las decisiones del gobierno en dicho territorio. Las fuentes de esta legitimidad han ido cambiando y, en la modernidad occidental, son las comunidades, convertidas en naciones las que asumen esa capacidad de legitimación (Greenfeld, 1992; Tiryakian y Nevitte, 1985).

La territorialidad

La acción territorial, como cualquier acción social, tiene siempre el objetivo de afectar, influir o controlar las ideas y las acciones de los otros (Weber, 1922: 5) y, por lo tanto, también su acceso a los recursos, lo que significa que las relaciones territoriales son el resultado del poder.

El espacio propiamente político de las relaciones de dominación se define por la relación que se establece entre la distribución de los poderes y de los bienes dentro del espacio geográfico, y la distribución de los agentes dentro de este espacio, la distancia geográfica a estos bienes y a los poderes es un buen índice del poder. (Bourdieu, 1980: 70)

Las divisiones territoriales tienen efectos significantes sobre quién es dominado, por quién y para qué. Al crear un territorio, se genera un tipo especial de espacio que, a diferencia de los otros, requiere un esfuerzo constante de establecimiento, mantenimiento y reproducción (Sack, 1986; Soja, 1985). Sea cual sea su escala, cualquier sociedad necesita una acción territorial para coordinar esfuerzos y especificar responsabilidades. Por lo tanto, cuando hablamos de territorio, nos referimos a un conjunto estructurado de recursos económicos y culturales fijados en el espacio (infraestructuras, industrias, dotaciones sociales...) que facilitan el funcionamiento social y constituyen la base del modo de producción (Harvey, 1985; Rokkan y Urwin, 1983).

Así pues, cualquier organización territorial puede contrariar los intereses y los objetivos de ciertos grupos sociales. El comportamiento territorial no es solo un medio para crear y mantener un orden, sino un recurso para crear y mantener un contexto con el que experimentar el mundo y darle sentido. El territorio es, por lo tanto, un elemento físico, definido geográficamente por sus fronteras, pero también es un elemento simbólico que afecta a la definición de la propia comunidad incluida en el concepto weberiano de estado.

En este momento de la historia, la oposición entre la globalización y la individualización da lugar a múltiples situaciones de confrontación social que la forma política actual de estado parece no poder resolver con eficacia.

La revolución de las tecnologías de la información y la reestructuración del capitalismo han inducido una nueva forma de sociedad, la sociedad en red, que se caracteriza por la globalización de las actividades económicas decisivas desde el

punto de vista estratégico, por su forma de organización en redes, por la flexibilidad e inestabilidad del trabajo y su individualización, por una cultura de la virtualidad real construida mediante un sistema de medios de comunicación omnipresentes, interconectados y diversificados, y por la transformación de los cimientos materiales de la vida, el espacio y el tiempo, mediante la constitución de un espacio de flujos y del tiempo atemporal, como expresiones de las actividades dominantes y de las élites gobernantes. (Castells, 1997: 23)

Sin embargo, también se experimentan expresiones de identidad colectiva que cuestionan esta globalización y el aislamiento individual en nombre de la singularidad cultural y del control de la gente sobre sus vidas y sus entornos. Estas expresiones son múltiples, diversificadas y siguen los contornos culturales y de generación histórica de cada una de las identidades.

La legitimidad: identidades y comunidades

La identidad es un proceso por el cual se construye un sentido, un objetivo para la acción, atendiendo a uno o a varios atributos personales que se priorizan sobre el resto de posibles fuentes de sentido (Castells, 1997: 28 y s.). La identidad cumple tres funciones principales: ayuda a tomar decisiones, al dar sentido y fijar objetivos para la acción; hace posible las relaciones con los demás, al permitir el reconocimiento mutuo en las propias posiciones y relaciones, y proporciona fortaleza y resistencia, al ofrecer referentes para la acción (Guibernau, 1997: 115).

Los atributos establecen límites entre aquellos que cuentan con ellos y aquellos que no, de forma que la fisión y la fusión de límites sociales afectan a los individuos en términos de identidad. Estos límites pueden ser contestados, pero no abolidos: la desaparición de unos, implica siempre la aparición de otros (Oommen, 1995). La relevancia social de determinados atributos, poseídos individualmente pero compartidos colectivamente, da lugar a la aparición de identidades colectivas, que facilitan la cohesión entre los que comparten estos

atributos (nosotros), mediante *estrategias de homología*, y la distinción entre los que no los comparten (ellos), a través de *estrategias de distinción o de diversificación* (Barrera-González, 1997: 232; Bourdieu, 1979).

Los procesos de socialización son los que construyen la correspondencia entre la estructura social y las estructuras cognitivas y simbólicas (Berger y Luckmann, 1966: 205): la correspondencia entre las divisiones objetivas del mundo social y los principios de «visión y división» que los agentes aplican. La exposición continuada a determinadas condiciones sociales imprime en los individuos disposiciones duraderas, que interiorizan la necesidad del entorno social e inscriben en su interior la realidad exterior. «Hablar de *habitus* es proponer que lo que es individual, e incluso personal, que lo que es subjetivo, es también social y colectivo. El *habitus* es una subjetividad socializada» (Bourdieu y Wacquant, 1992: 104). Esta correspondencia cumple funciones eminentemente políticas, puesto que los sistemas simbólicos no son solo instrumentos de conocimiento, sino también instrumentos de dominación. El reconocimiento de la legitimidad está arraigada en esta consonancia entre las estructuras cognitivas, que se convierten en inconscientes, y las estructuras objetivas.

En el proceso de construcción de identidades colectivas, se recorre un camino que nos lleva de la diversidad y la complejidad social a los discursos públicos sobre la identidad compartida por medio de unos mecanismos que Larrain (1994: 164) concreta en cuatro:

1. Mecanismo de *selección*; solo algunos rasgos, algunos símbolos, la experiencia social de algunos grupos..., se tienen en cuenta, mientras se excluye el resto.
2. Mecanismo de *evaluación*; los valores de ciertos grupos o instituciones son presentados como los generales, mientras que otros son despreciados, o simplemente, excluidos.
3. Mecanismo de *oposición*; las formas de vida e ideas de ciertos grupos son presentadas como foráneas, extrañas, no normales, atípicas..., e incluso, si hace falta, sus diferencias son exageradas.

4. Mecanismo de *naturalización*; los rasgos anteriores son presentados como dados, incambiables, normales, naturales...

En definitiva, la eficacia social de una identidad colectiva depende de la capacidad que esta tenga para seleccionar, evaluar, oponer y naturalizar determinadas características y no otras. Depende de la capacidad para imponer como verdad una forma de ver la realidad social, con independencia de su fundamento científico. Y esta capacidad no está distribuida de forma igualitaria entre los diferentes grupos sociales: tener poder permite institucionalizar una manera de ver y de objetivar la realidad.

La objetivación de una identidad colectiva se da, en primer lugar, por el reconocimiento mutuo de los individuos, al referirse de forma recíproca a un *nosotros*, que provoca al mismo tiempo la aparición de un *ellos* y de un *vosotros*. En segundo lugar, se objetiva por el reconocimiento del grupo por parte de los *otros*. Y, en tercer lugar, existe la objetivación política o institucional, que consiste en la dotación de unas estructuras formales de reconocimiento y de esquemas de relación de esta identidad con la de los otros.

Estos procesos de objetivación son los que pueden generar conflictos. Cuando coinciden la primera objetivación y la segunda, pero no la tercera, estamos ante *identidades en conflicto* o conflicto *entre* identidades. La existencia de estos conflictos es, al mismo tiempo, una forma de objetivación de la identidad colectiva. Es un conflicto basado en la no correspondencia entre el reconocimiento de derecho y el reconocimiento de hecho. Como señalaba Simmel (1908), siempre que los intereses de dos elementos se refieren a un mismo objeto, la posibilidad de coexistencia depende de si hay una línea fronteriza que los separe. Si la limitación es jurídica (de derecho), puede significar el final del conflicto; si es de poder (solo de hecho), puede significar su comienzo. Cuando no coinciden la primera objetivación y la segunda, estamos ante *conflictos de identidad o sobre* la identidad: si la definición es cuestionada socialmente desde dentro del grupo, desde fuera del grupo o desde ambas partes, la identidad no

es socialmente evidente. El conflicto sobre la identidad es un conflicto sobre el *nosotros*, entre dos o más formas de definir la realidad. En cualquier caso, estos conflictos sobre la identidad contienen necesariamente conflictos entre identidades.

Los estados, por lo tanto, pueden ser cuestionados por la conflictividad de la identidad que promueven en su territorialidad, y que pretenden que les legitime para el ejercicio del poder. Es decir, los estados pueden ver discutida su legitimidad por la emergencia de proyectos políticos colectivos territorialmente alternativos.

LAS NACIONES

No es evidente, por lo tanto, que el estado sea una comunidad, como dice Weber. El estado es, sin lugar a dudas, una forma de organización territorial del poder político, que necesita legitimación. Por eso, es conveniente, como aconsejan Connor (1994) y Tivey (1981), diferenciar los conceptos de *estado* y de *nación*. El error más perjudicial «para el estudio del nacionalismo ha sido la propensión a utilizar el término nación como sustituto de una unidad jurídica territorial, el estado» (Connor, 1994). Sus relaciones pueden ser de coincidencia, cuando el territorio y la comunidad gobernada por el estado se superponen, o de no coincidencia, cuando en un territorio determinado se concentra una comunidad diferente de la promovida por el estado (Pérez-Agote, 1989: 184). Es por eso que Guibernau (1997) afirma que puede haber estados *legítimos* y estados *ilegítimos*, o que Hall (1999) propone tratar las identidades nacionales como variables independientes en los estudios sobre políticas de estado, internas o externas.

Las naciones son un fenómeno que pertenece al mundo de la conciencia de los agentes sociales. Son efectivas en la medida en que son capaces de determinar o de influir en el comportamiento de dichos agentes. Y esta capacidad depende de la objetividad social que consiguen, en el sentido de aquello socialmente reconocido de forma compartida. Es, por lo tanto, una categoría performativa (Pérez-Agote, 1993): su

producción y reproducción está ligada a la capacidad que tiene para la movilización social (Máiz, 1997). En definitiva, una nación es una comunidad imaginada (Anderson, 1983), integrada por un colectivo de individuos que se identifican entre sí en función de atributos muy variados —territorialidad, voluntad, historia, etnicidad—, según una coyuntura concreta, y que se consideran el sujeto soberano del poder político sobre un territorio (Gellner, 1997; Núñez, 1998; Smith, 1989).

Es este carácter de legitimidad excluyente el que diferencia una identidad nacional de una identidad regional. Una comunidad regional es una identidad políticamente subordinada a la identidad de la nación del estado. Según Moreno (1997), los movimientos regionalistas tienen en común con los nacionalistas su fundamento en una identidad territorial, la existencia de un conflicto con el estado (sea económico, político o cultural) y la aparición de organizaciones políticas y de movilización social. Aun así, como señala Pérez-Agote (1995), para reconocer la legitimidad del poder estatal, el regionalismo no exige la capacidad de autodeterminación, sino la delegación del poder central en el territorio regional. Por lo tanto, las identidades regionales, los regionalismos y las instituciones regionales pueden actuar como constructores activos de una identidad nacional: pueden generar la percepción de existencia de intereses comunes y diferenciados y crear unas condiciones favorables para la aparición de un movimiento nacionalista (Núñez, 1998).

LAS SOCIEDADES: ESTRUCTURA SOCIAL

La construcción de identidades nacionales presupone la existencia de determinadas condiciones sociales: étnicas (Smith, 1986), de estructura social (Hroch, 1985) y/o territoriales (Hechter, 1985). Pero, la noción de *sociedad* es difícilmente operativa para la investigación empírica, debido principalmente a dos razones: a la dificultad de establecer límites consistentes en el tiempo y en el espacio, y a la dificultad de determinar si los límites delimitan una entidad social diferenciada y coherente (Tilly, 1984: 37 y s.). Sin embargo, podemos hacerla operativa con el uso

del concepto de *estructura social*, en el sentido de entramado relacional que organiza las actividades de las partes que la componen. De hecho, el término *estructura social* se usa casi siempre para referirse a características propias de los colectivos, como rasgos no imputables a los individuos. Unas veces designa la coherencia de las instituciones sociales, otras se opone a la coyuntura para referirse a las relaciones más persistentes y organizadas de la sociedad. Y aunque los agentes implicados no sean siempre conscientes de sus regularidades, las estructuras continúan trabajando, independientemente de su conciencia y deseo.

Los grandes debates teóricos de las ciencias sociales se han concentrado en la naturaleza de esta relación entre individuos y sociedad, y se pueden sintetizar en dos bloques. Por un lado, un debate sobre si los agentes sociales son libres a la hora de actuar o si están apremiados por condicionantes externos; por otro, un debate sobre si lo estructurador son las características materiales de la sociedad o lo son sus características inmateriales. Los enfoques más recientes, sin embargo, intentan integrar esta doble dualidad para poder captar una imagen más ajustada a la complejidad de la dinámica social y de la estructura social: a la vez materiales e inmateriales, voluntaristas y deterministas (Bourdieu, 1977; Giddens, 1984; Sewell, 1992).

Los agentes sociales se encuentran simultáneamente en varias redes de intercambio: de los cuerpos con el ecosistema, de la producción de bienes y servicios, de poder y control social, de los miedos y creencias, donde se intercambian recursos afectivos, económicos, políticos y culturales (Bourdieu y Wacquant, 1992; Villasante, 2000). Entre estos campos de relación, el político (con el estado como institución central) juega un papel de especial relevancia, ya que dispone de la capacidad para formalizar las reglas de los intercambios en el resto de campos de relación. Se abordan las acciones sociales como procesos recursivos, creados por agentes sociales, pero continuamente recreados a través de múltiples recursos estructurales. La continuidad de estas prácticas sociales presupone una reflexividad que solo es posible por la continuidad de las propias prácticas (Giddens, 1984; Lamo de

Espinosa, 1990). El resultado es contingente y no tiene dirección concreta: parece que las estrategias no conducen a ningún lugar en particular. El destino es incierto, ambiguo y arriesgado, el cambio social no tiene dirección aparente (Therborn, 2000), y se construye así una sociedad de riesgo (Beck, 1998). Cómo señala Sztompka (1993: 190), «la sociedad aparece en perpetuo e incesante movimiento [...] cualquier hecho se convierte en acontecimiento; cualquier agente puede actuar; cualquier estado es solo una fase en un proceso abierto». Lo que no quiere decir que estos procesos no dibujen una trayectoria temporal y presenten una dimensión histórica: en definitiva, no sabemos hacia dónde vamos, pero vamos.

Los procesos de globalización y de individualización agravan esta incertidumbre: incertidumbre histórica (globalización) e incertidumbre biográfica (individualización). Sus efectos son una reducción de la predictibilidad, un aumento de los antagonismos, una disminución de las complementariedades, un crecimiento de los conflictos...; una situación en la que los viejos programas institucionales fallan (Morin, 2004). En definitiva, el resultado de toda esta incertidumbre es la inseguridad y la desprotección: el miedo.

ESTRUCTURA SOCIAL Y NACIONALISMOS EN EL PAÍS VALENCIANO

Tradicionalmente, el ser humano ha intentado superar este miedo por medio de la asociación con otros humanos con los que gestionarlo. Y volvemos a al principio de este artículo: ¿es el estado legitimado por una nación la forma de asociación colectiva adecuada en este contexto histórico? Sea cual sea la respuesta a esta cuestión, para poder superar la forma de estado nación, si fuera el caso, es necesario que pueda ser cuestionada primero con alguna alternativa. En el País Valenciano, la adhesión a la propuesta política del Reino de España no ha tenido una contestación políticamente relevante. A diferencia de Cataluña o del País Vasco, hasta hace pocos años, la desafección valenciana hacia España ha sido más bien testimonial: aunque ha sido mantenida por sectores

sociales cualitativamente significativos, su relevancia cuantitativa ha sido muy limitada.

El País Valenciano rompe las expectativas marcadas por las principales teorías sobre el nacionalismo. Es una sociedad con una lengua propia diferente del castellano, y la lengua ha sido considerada como un marcador cultural con mucha capacidad de transmisión de la identidad, sobre todo en situaciones de conflicto (Ninyoles, 1971). También se trata de una sociedad que ha experimentado, muy rápidamente además, procesos de absorción de población inmigrada, que según las tesis primordialistas podrían haber generado una identificación según el origen (Geertz, 1973; Shils, 1957). Nos encontramos ante una estructura económica terciarizada que, según las teorías de la elección racional, facilitaría la presencia de un conflicto político nacional (Hechter, 1989; Rogowski, 1985). Además, el proceso de descentralización política del Reino de España, con la instauración del sistema autonómico, podría haber generado un reforzamiento de las identidades subestatales, bien como efecto de las propias políticas regionales (Brubaker, 1996), o bien como resultado de la estructura de oportunidades políticas que ofrece esta nueva forma de organización territorial (Tarrow, 1994).

Con todo, es como si el Estado español hubiera conseguido su objetivo de generar una comunidad nacional española en el País Valenciano. Y ciertamente es así, muy a menudo se apunta que, del conjunto territorial del Reino de España, la sociedad valenciana se encuentra entre las más identificadas con España. Pero también es cierto que el caso valenciano es más complejo y se puede ir más allá para entender cuál es la situación y señalar algunos de los mecanismos que pueden haber funcionado para llegar a este grado de adhesión.

El territorio valenciano

Uno de los mayores problemas para el avance de una posible alternativa política a la propuesta española en el País Valenciano es la especial concentración territorial de población en la circunscripción de Alicante (especialmente en la capital provincial y su área de influencia hacia el sur), que piensa que su comunidad

no es la valenciana.¹ El *unionismo* español valenciano se concentra de forma muy relevante en el territorio alicantino, y genera una diferencia considerable respecto a Castellón y a Valencia, donde predominan las posiciones *regionalistas*. Tanta es la diferencia, que esta fractura territorial genera graves problemas de cohesión interna en el País Valenciano.

Este es uno de los efectos que ha tenido la provincialización y la política de infraestructuras que el Estado español ha aplicado en el territorio valenciano: la ruptura provincial y la negligencia en la política de infraestructuras necesarias para la cohesión territorial valenciana. No podemos olvidar tampoco que una parte relevante del territorio del sur y del oeste de la actual comunidad autónoma fue incorporada a Valencia y a Alicante con la provincialización del siglo XIX, procedente de Castilla.

Además, hay que añadir que la población valenciana presenta una elevada identificación con el territorio español. Una identificación territorial que indica la asunción de la integración territorial del País Valenciano en el Reino de España. La unidad territorial autonómica no excluye, sino que complementa a la estatal: quienes más se identifican territorialmente con el territorio valenciano, son también los más identificados con el territorio estatal. Ni siquiera los *nacionalistas valencianos* se identifican territorialmente en primer lugar con la propia comunidad autónoma: son más municipalistas que autonomistas.

En definitiva, el Reino de España es la unidad territorial políticamente relevante para la población valenciana y, además, no tiene una alternativa valenciana: España es el único referente político territorial (Burguera, 1990; Guía, 1985). Ninguna de las posiciones nacionales posibles percibe el territorio valenciano como autónomo, y la inmensa mayoría opta por identificarse con España.

La estructura social valenciana: origen territorial

La construcción de una identidad alternativa necesita de la existencia de una estructura social alternativa que sea percibida como plausible. En el caso valenciano, las definiciones nacionales presentan una fractura generacional significativa. Concretamente, la población valenciana nacida después de 1950 es más proclive a los discursos críticos con el estado. No es esto nada específico, puesto que es habitual que la población más joven asuma posiciones más críticas con lo existente; lo que ocurre en este caso, sin embargo, es que el *nacionalismo valenciano* es prácticamente inexistente entre la población nacida antes de 1950.

Es un efecto de la débil proyección política de la identidad valenciana durante la *Renaixença* del siglo XIX y durante la Segunda República española, y nos remite a la década de los años sesenta del siglo XX. Una década en la que la sociedad valenciana experimentó cambios muy importantes en su estructura social, sobre todo cambios demográficos y económicos que supusieron un descalabro de las estructuras tradicionales. Inmigración, urbanización, industrialización... son procesos muy intensos durante estos años, y una parte de las élites valencianas empezó a cuestionar las definiciones propuestas desde España. La década empieza con la publicación de *Nosaltres els valencians* de Fuster (1962), que supone un profundo cambio cualitativo en la reflexión nacional en el País Valenciano. Por primera vez, se expone sin tapujos la posibilidad de elaborar un discurso nacional diferente al promovido por el estado: es factible ser valenciano sin ser español. Por lo tanto, los posibles discursos valencianos alternativos al de la identidad española son socialmente muy jóvenes.

Esta elaboración tardía ayuda a entender también la escasa relación entre el origen territorial y la posición nacional. En el País Valenciano, son los mismos valencianos de linaje los que mantienen definiciones *regionales* o *unionistas*, más que *nacionalistas valencianas*. De hecho, en lo que respecta a la transmisión a los hijos de las definiciones nacionales de la realidad, los padres optan preferentemente por la oficial española, más que por una alternativa, escasamente experimentada.

¹ Las afirmaciones empíricas cuantitativas que se emplean a lo largo del artículo derivan de los múltiples estudios empíricos que ha realizado el autor, con todas las encuestas sobre identidad autonómica, regional y nacional del CIS aplicadas en el País Valenciano desde 1996.

La estructura social valenciana: clases sociales

Además, tal como señalaba Marx, los proyectos nacionales son la expresión de las relaciones de producción y las fuerzas productivas de las relaciones de clase. Una compleja constitución de intereses que pone las bases materiales para la formación de alianzas territoriales de clase. El objetivo de estas alianzas es preservar o mejorar los modelos de producción y consumo existentes, las combinaciones tecnológicas dominantes, los patrones de relación social, el nivel de beneficios y salarios, la calidad de la fuerza de trabajo y las técnicas de dirección empresarial, las infraestructuras físicas y sociales, y las calidades culturales de la vida y del trabajo. Todos y cada uno de los residentes en un territorio pueden tener intereses que afecten a la forma que toma la estructura del territorio en el que vive (Harvey, 1985).

En el País Valenciano, sin embargo, no encontramos estas alianzas de clase con una base territorial valenciana. Las élites presentan una dispersión significativa en lo que respecta a sus definiciones de la realidad nacional valenciana. Los empresarios mantienen una posición mayoritariamente *regionalista*, y en esto coinciden con los asalariados del sector privado, con los que conforman la definición mayoritaria de la población valenciana. Por el contrario, los asalariados fijos del sector público (funcionarios) se sitúan más próximos a una posición *unionista* española. El campo de las relaciones económicas y el de las estructuras de estado van por caminos diferentes. Y no son las posiciones de las élites económicas valencianas las más próximas al *unionismo*, sino las posiciones de las élites políticas (funcionarios). Esta distribución sitúa el conflicto de identidad en el ámbito de la propia burocracia, puesto que también es entre los trabajadores públicos donde más presencia *nacionalista valenciana* encontramos. Por lo tanto, la dificultad por el avance de una definición alternativa a la española la encontramos en la presencia de la propia estructura del estado, y en el personal que trabaja en ella, con posiciones mayoritariamente *unionistas*, y no tanto en la debilidad del empresariado valenciano, ciertamente más proclive a posiciones *regionalistas* pero que sugiere, cuando menos, una matización de la teoría de la decapitación de la sociedad valenciana (Fuster, 1962; Mira, 1997).

La lengua como atributo de identificación

En la construcción de identidades colectivas, la lengua suele desarrollar un papel muy relevante y, en el caso valenciano, su protagonismo es muy destacado (Ninyoles, 1969; Piqueras, 1996). El proceso de sustitución del valenciano por el castellano ha avanzado mucho desde la década de los sesenta del siglo pasado, y ha tenido una intervención muy significativa del estado: sistema político, sistema educativo, sistema comunicativo..., todos estos contextos han promovido los usos públicos del castellano y la reclusión del valenciano a los usos privados. Además, para acelerar la reducción de la presencia pública del valenciano, también se ha incentivado el secesionismo respecto del catalán, promoviendo sentimientos anticatalanes entre la población valenciana.

El resultado es que, en el País Valenciano, no son las competencias activas en valenciano, orales (saber hablar) o escritas (saber escribir), las que discriminan las posiciones nacionales. Concretamente, no distinguen las posiciones *regionalistas* de las *unionistas*: ambos grupos presentan comportamientos diglósicos respecto al valenciano (Ninyoles, 1971). Son solo las competencias escritas, sean activas (saber escribir) o pasivas (saber leer), las que establecen las distinciones, las que separan las posiciones *nacionalistas valencianas* de todas las formas de identidad española, incluida la regionalista.

Este fenómeno tiene consecuencias relevantes en cuanto a la performatividad de la posible identidad alternativa, y a la estructura del campo de relaciones simbólicas. Las competencias escritas, más formales y adquiridas en la escolarización, son poseídas por una parte reducida de la población valenciana (el valenciano se incorporó al sistema educativo en 1983 y, además, una parte de la población puede eximirse de aprenderlo en el colegio). Las competencias orales activas (saber hablar), sin embargo, están distribuidas más ampliamente entre la población. Con esta situación, en el País Valenciano, el conflicto nacional se da entre una minoría que conoce el valenciano escrito y una mayoría que lo desconoce. O, lo que es lo mismo: la identidad nacional valenciana *no se dice* en valenciano, solo *se escribe*, con los efectos sociales que esto tiene sobre su capacidad de difusión y circulación.

Esta fractura competencial nos remite al secesionismo lingüístico y a la disputa interesada sobre la normativa del valenciano, que facilita la ruptura entre las competencias orales y las escritas, y dificulta el vínculo entre el valenciano y una posible comunidad nacional alternativa a la española. Además, a pesar de que las valoraciones del valenciano son extremadamente bajas, es la dimensión valorativa (las opiniones), y no la instrumental (el uso), la que discrimina entre las diferentes posiciones nacionales. Una relativa irrelevancia instrumental del valenciano, como atributo identitario, que puede ser explicada por la escasa valoración de la identidad colectiva ligada al uso de la lengua: la valenciana. Es decir, en el País Valenciano no es tan importante de dónde eres como qué valoración te merece el valenciano. Esto indica la escasa indiferencia y la elevada activación emotiva de las actitudes lingüísticas, como expresión de las dudas que genera la propia lengua entre la población valenciana, en la que se incluye, muy especialmente, la población valencianohablante.

Conflicto sobre la identidad y performatividad

Hasta ahora, todo parece muy contradictorio; pero yo la decía Josep Vicent Marqués al inicio de su obra *País perplex*, «la realidad valenciana es contradictoria» (1974: 11), señalando la existencia de lo que él denominó la *fosca consciència* ('oscura conciencia'), y que Ariño y Llopis (1993) denominan la *anomalía valenciana*.

Si recordamos la definición de legitimación de Berger y Luckmann (1966: 120-121), la de Bourdieu y Wacquant (1992) o la de Habermas (1973), la capacidad de legitimación se consigue con la coincidencia de los esquemas cognitivos y las estructuras objetivas. Acabamos de señalar, por ejemplo, cómo la definición cognitiva de la lengua de los valencianos se ha intentado desajustar respecto de su uso y de su existencia objetiva. Así se construyen discursos con dificultades de legitimación, por la disonancia entre lo que se *quiere ser* y lo que *se es* y la elevada activación emotiva que de ello se deriva. El efecto es que no nos encontramos únicamente ante un conflicto de identidades, sino que este incluye un conflicto sobre las identidades: aquello cuestionado es la legitimidad de las identidades nacionales propuestas.

Este déficit de legitimidad refuerza los problemas de performatividad. La adhesión a las posiciones más convencidas de su legitimidad no son mayoritarias, y muy especialmente las vinculadas a una ruptura con la definición española. Sin discursos nacionalistas legítimos, no hay nación: la presencia relativa de las posiciones *nacionalistas valencianas* es muy escasa, pero tampoco el *unionismo* es una posición mayoritaria, al haber sido superada por el *regionalismo*.

La estructura general de posiciones tampoco ha facilitado la participación del *nacionalismo valenciano* en la conformación de un discurso socialmente mayoritario. De hecho, en el País Valenciano, entre *unionistas* y *regionalistas* acumulan alrededor de tres cuartas partes de la población: más que un conflicto nacional, el suyo es un conflicto de centralización-descentralización del estado. Por lo tanto, el discurso *nacionalista valenciano* ha sido excluido del campo de relaciones y, como diría Bourdieu, su capital simbólico ha resultado relativamente irrelevante.

De hecho, hasta hace muy poco tiempo, ha sido prácticamente imposible predecir la posición nacional en función de la participación en el sistema de partidos. El sistema parlamentario valenciano no expresa ningún conflicto nacional (Beltrán, 1994; Franch, 1996; Mira, 1994). La falta de un referente parlamentario nacionalista valenciano estable durante la transición ha dificultado la percepción de plausibilidad de una estructura política valenciana alternativa a la española. No podemos olvidar que el límite electoral autonómico del 5 % en toda la comunidad autónoma, ha provocado que los *nacionalistas valencianos*, cuando han conseguido representación parlamentaria, lo hayan hecho de la mano de algún partido de ámbito estatal, con una definición española de la realidad valenciana.

CONCLUSIONES

Estas observaciones nos llevan a proponer tres argumentos que pueden explicar el escaso impacto de las definiciones alternativas a la propuesta política española. Son argumentos que habría que añadir a los efectos de la intervención de la estructura estatal

sobre la realidad valenciana, con políticas tendentes a la disolución de los atributos con capacidad para generar una voluntad de poder colectivo que pudiera desafiar la definición española.

La indefinición política

Parece que en el País Valenciano la lengua es el único atributo con cierta capacidad de construcción política. Aun así, esta capacidad descansa solo sobre la valoración de la lengua, expresada a través de opiniones, y no sobre su uso público. Si la lengua tiene una función política efectiva cuando se usa en el espacio público, entre la población valenciana no pasa de cumplir una función latente, o potencial. Por lo tanto, uno de los efectos de la diglosia ha sido mantener como latente la función política de la lengua en la construcción colectiva de la sociedad valenciana.

En segundo lugar, en la población valenciana no encontramos un referente territorial propio y autónomo que intervenga en la definición política de una identidad alternativa a la española. No es que no haya incompatibilidad entre la identificación territorial española y la valenciana, que no la hay, sino que en la definición valenciana ni siquiera interviene el territorio. Esta carencia, además, tiene unos efectos devastadores sobre el modelo económico y el uso destructivo que se ha hecho del territorio, y también sobre el escaso empuje reivindicativo ante el estado, en cuanto a asuntos como la financiación o las infraestructuras.

Y, en tercer lugar, hay que añadir la indefinición respecto a la construcción de una relación *nosotros-ellos* entre la población valenciana y el resto de pueblos pertenecientes al Estado español. Lo más llamativo es que el referente colectivo valenciano no es relevante, ni en positivo ni en negativo, sencillamente no aparece, como tampoco aparece ningún referente colectivo negativo del resto de España, con lo que tampoco se puede detectar ningún «otros»: desde el punto de vista valenciano, en España todos somos unos. Aun así, aparecen unos referentes positivos que construyen un «nosotros» valenciano *híbrido*: entre catalán y manchego. Un resultado que nos recuerda la hipótesis de Mollà y Mira (1986) sobre el *criollismo*

de los valencianos. Una construcción *híbrida* que favorece una identificación más española.

En la definición política nos encontramos, por lo tanto, con una lengua con efectos latentes (no efectivos), con un territorio inexistente y con un «nosotros» valenciano construido de la mezcla de catalán y manchego, y sin ningún referente de alteridad en el resto del Reino de España. ¿Puede haber mayor indefinición política? «Ni carne, ni pescado», ya lo decía Fuster.

Una parte de esta indefinición puede imputarse al propio discurso alternativo, en la medida en que no hay diferencias significativas entre el *nacionalismo valenciano* y el resto de grupos, en lo que respecta a la existencia de una unidad territorial propia y a la inexistencia de un referente colectivo valenciano. La única variable con una posición *nacionalista valenciana* definida es la lingüística, que destaca por el mayor uso público del valenciano, por la efectividad política de la lengua. Aun así, esta efectividad lingüística tampoco los diferencia significativamente de los *regionalistas*. Lo cual nos confirma que una lengua sin un referente territorial no hace una nación, sino una región (Keating, 1996; Linz, 1985).

La oscura conciencia

La oscura conciencia tiene su fundamento en la elevada identificación con el territorio español, la escasa valoración lingüística del valenciano (diglosia) y la percepción híbrida de la propia identidad. Por eso, los problemas no aparecen tanto respecto a aquello que *se quiere ser*, como en la percepción de aquello que *se es*. Es una especie de disonancia cognitiva y la población afectada es autóctona: los que tienen como lengua materna el valenciano, los que usan habitualmente el valenciano, los que más se identifican con el territorio valenciano y los que mayor simpatía expresan por los valencianos. Algo que claramente nos sitúa ante una cuestión relacionada con la información descriptiva, pragmática y evaluativa, referida a la propia identidad.

Hay que señalar un aspecto derivado de esta disonancia y muy relevante a la hora de determinar las posiciones nacionalistas de los valencianos: el prejuicio anticatalán

(Bello, 1988; Flor, 2011). Este prejuicio opera en el marco de la oscura conciencia y afecta muy especialmente a la población de origen autóctono y tendencia regionalista. Así, si la indefinición política estaba especialmente relacionada con las posiciones *nacionalistas valencianas*, esta contradicción cognitiva está más bien vinculada con las posiciones *regionalistas*.

La incompatibilidad entre nacionalistas y regionalistas valencianos

La combinación de indefinición y oscura conciencia ha generado la incompatibilidad entre las definiciones de la realidad valenciana de *nacionalistas* y *regionalistas* valencianos, con el trasfondo del anticatalanismo. Un muro infranqueable los ha separado durante las últimas décadas. La consecuencia es que, en el caso valenciano, el regionalismo no ha sido un estadio prepolítico de una posible identidad nacional alternativa, tal como señala Núñez (1998). En el caso valenciano, el efecto ha sido el contrario: el *regionalismo* ha sido un muro de contención del *nacionalismo*.

Efectivamente, la identificación territorial, la valoración del valenciano y el anticatalanismo son dimensiones

que enfrentan a los *regionalistas* con los *nacionalistas* valencianos. Un enfrentamiento generado por la combinación de la indefinición territorial *nacionalista* y la disonancia lingüística *regionalista*. Una situación que solo podrá cambiar si se desactivan bien la indefinición territorial, bien la disonancia lingüística o, incluso, las dos. Y, en este sentido, ha sido el movimiento nacionalista valenciano el que ha dado los pasos más efectivos (Mezquida, 2015).

En definitiva, la combinación de la indefinición territorial, la disonancia lingüística y el anticatalanismo han facilitado que, de momento, las definiciones alternativas a la española no hayan conseguido la relevancia social requerida para constituir un desafío serio al Estado. Una propuesta, la española, por cierto, que ha tenido efectos devastadores sobre la política, la economía y la cultura de la sociedad valenciana. Solo hay que comprobar el desarrollo de los hechos y de los datos de las últimas décadas, en todos y cada uno de los campos de relación de la estructura social valenciana. Una devastación que hubiera sido más difícil de perpetrar si la sociedad valenciana hubiera dispuesto de una identidad alternativa a la española más potente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the origins and spread of nationalism*. Londres: Verso.
- Ariño, A., y Llopis, R. (1993). La Comunidad Valenciana: un problema de identidad. En *Simposium Internacional Identidades colectivas en el mundo contemporáneo*. Bilbao.
- Barrera-González, A. (1997). Metodologies en l'estudi del nacionalisme. En Fundació Jaume Bofill (ed.), *Nacionalismes i ciències socials* (p. 239-248). Barcelona: Mediterrània.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bello, V. (1988). *La pesta blava*. Valencia: Tres i Quatre.
- Beltrán, A. (1994). *Un país impossible*. Tavernes Blanques: Eixam.
- Berger, P., y Luckmann, T. (1966). *La construcció social de la realitat. Un tractat de sociologia del coneixement*. Barcelona: Herder.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1590/S0103-20702013000100001
- Bourdieu, P. (1979). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1980). L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 35, 63-72. DOI: 10.3406/arss.1980.2100
- Bourdieu, P. (1994). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P., y Wacquant, L. (1992). *Per una sociologia reflexiva*. Barcelona: Herder.

- Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burguera, F. de P. (1990). *És més senzill encara: digueu-li Espanya*. Valencia: Tres i Quatre.
- Castells, M. (1997). *La era de la informació. El poder de la identitat*. Madrid: Alianza.
- Connor, W. (1994). *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press.
- Flor, V. (2011). *Noves glòries a Espanya. Anticatalanisme i identitat valenciana*. Catarroja: Editorial Afers.
- Foucault, M. (1996). *Genealogía del racismo (Curso en el Collège de France 1975-76)*. La Plata: Editorial Altamira.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población (Curso en el Collège de France 1977-78)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica (Curso en el Collège de France 1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franch, V. (1996). Las elecciones del cambio: las autonómicas y municipales del 28 de mayo de 1995 en la Comunidad Valenciana. *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 15, 101-260.
- Fuster, J. (1962). *Nosaltres els valencians*. Barcelona: Edicions 62.
- Geertz, C. (1973). *Interpretación de las culturas*. Barcelona: Herder.
- Gellner, E. (1997). *Nacionalisme*. Catarroja: Editorial Afers.
- Giddens, A. (1984). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Greenfeld, L. (1992). *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Guia, J. (1985). *És molt senzill, digueu-li Catalunya*. Barcelona: La Magrana.
- Guibernau, M. (1997). *Nacionalismes. L'Estat nació i el nacionalisme al segle xx*. Barcelona: Proa.
- Habermas, J. (1973). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Habermas, J. (1976). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus.
- Hall, R.B. (1999). *National Collective Identity: Social Constructs and International Systems*. Nueva York: Columbia University Press.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanisation of Capital*. Londres: Basil Blackwell.
- Hechter, M. (1985). Internal Colonialism Revisited. En E. A. Tiryakian y R. Rogowski (eds.), *New Nationalisms of the Developed West*. Londres: Allen & Unwin.
- Hechter, M. (1989). El nacionalismo como solidaridad de grupo. En A. Pérez-Agote (ed.), *Sociología del nacionalismo*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Hroch, M. (1985). *Social Preconditions of National Revival in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, M. (1996). *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*. Barcelona: Ariel.
- Lamo de Espinosa, E. (1990). *La sociedad reflexiva. Sujeto y objeto del conocimiento sociológico*. Madrid: CIS.
- Larrain, J. (1994). *Ideology and Cultural Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Linz, J. J. (1985). From Primordialism to Nationalism. En E.A. Tiryakian y R. Rogowski (eds.), *New Nationalisms of the Developed West*. Londres: Allen & Unwin.
- Lukes, S. (2005). *Power: a radical view*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Máiz, R. (1997). Nacionalismo y movilización política: un análisis pluridimensional de la construcción de las naciones. *Zona Abierta*, 79, 167-216.
- Marqués, J. V. (1974). *País Perplex*. Valencia: Tres i Quatre.
- Mezquida, A. (2015). *El valencianisme enfront Espanya. Una anàlisi estratègica*. Barcelona: Fundació Nexa.
- Mira, J. F. (1994). *Hèrcules i l'antropòleg*. Valencia: Tres i Quatre.
- Mira, J. F. (1997). *La nació dels valencians*. Valencia: Tres i Quatre.
- Mollà, J. D., y Mira, E. (1986). *De Impura Nazione*. Valencia: Tres i Quatre.
- Moreno, L. (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Morin, E. (2004). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Ninyoles, R. L. (1969). *Conflicte lingüístic valencià*. Valencia: Tres i Quatre.
- Ninyoles, R. L. (1971). *Idioma i prejudici*. Valencia: Tres i Quatre.
- Núñez, X. M. (1998). *Movimientos nacionalistas en Europa. Siglo xx*. Madrid: Síntesis.

- Oommen, T. K. (1995). Contested Boundaries and Emerging Pluralism. *International Sociology*, 10(3), 251-268.
- Pérez-Agote, A. (1989). Hacia una concepción sociológica de la nación. En A. Pérez-Agote (ed.), *Sociología del nacionalismo*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Pérez-Agote, A. (1993). Las paradojas de la nación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 61, 7-22.
- Pérez-Agote, A. (1995). Nación y nacionalismo. En J. Benedicto y M. L. Morán (eds.), *Sociedad y Política. Temas de sociología política* (p. 109-138). Madrid: Alianza.
- Piqueras, A. (1996). *La identidad valenciana*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Rogowski, R. (1985). Causes and Varieties of Nationalism: a Rationalist Account. En E. A. Tiryakian y R. Rogowski (eds.), *New Nationalisms of Developed West* (p. 87-108). Londres: Allen & Unwin.
- Rokkan, S. (1975). Cities, States and Nations: A Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development. En S. N. Eisenstadt y S. Rokkan (eds.), *Building States and Nations* (p. 73-98). Beverly Hills: Sage Publications.
- Rokkan, S., y Urwin, D. W. (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*. Londres: Sage Publications.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sewell, W. H. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- Shils, E. (1957). Primordial, personal, sacred and civil ties. *British Journal of Sociology*, 7, 113-145.
- Simmel, G. (1908). *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza.
- Smith, A. D. (1986). *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Smith, A. D. (1989). The Origins of Nations. *Ethnic and Racial Studies*, 12(3), 340-367.
- Soja, E. W. (1985). The Spatiality of Social Life: Towards a Transformative Retheorisation. En D. Gregory y J. Urry (eds.), *Social Relations and Spatial Structures* (p. 90-127). Londres: Macmillan.
- Sztompka, P. (1993). *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Therborn, G. (2000). At the birth of second century sociology: times of reflexivity, spaces of identity, and nodes of knowledge. *British Journal of Sociology*, 51(1), 37-57.
- Tilly, C. (1984). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Tiryakian, E. A., y Nevitte, N. (1985). Nationalism and Modernity. En E. A. Tiryakian y R. Rogowski (eds.), *New Nationalisms of the Developed West* (p. 57-86). Londres: Allen & Unwin.
- Tivey, L. (1981). *El Estado nación*. Barcelona: Península.
- Villasante, T. R. (2000). Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis. *Política y Sociedad*, 33, 81-95.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Sociología (Universitat de València). Profesor Titular de Universidad del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València (1989).

Ha trabajado específicamente cuestiones relacionadas con las identidades nacionales, las prácticas lingüísticas, la demografía y la sociología política aplicadas al País Valenciano. Ha participado en varias obras colectivas dedicadas al análisis de la estructura social valenciana.



Estado plurinacional e infraestructuras

Germà Bel i Queralt

UNIVERSITAT DE BARCELONA

gbel@ub.edu

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 27/12/2016

RESUMEN

Las economías maduras tienden a invertir menos en nueva construcción y mucho más en mantenimiento y gestión. Esto es particularmente importante en el caso de España, que —además de ser una economía madura— presenta un gran exceso de capacidad general en todos los modos interurbanos y, particularmente, en los corredores radiales. El punto clave en una reorganización de la política de infraestructuras en un hipotético estado que se reconozca a sí mismo como plurinacional es la transferencia de la gestión a las unidades integrantes de la federación y, en algunos casos, también de su titularidad. En esta línea, en este trabajo se presenta un nuevo modelo de política de infraestructuras para una España diferente, que aprende de las experiencias y lecciones de fórmulas ya aplicadas en parte de Europa y de los EUA.

Palabras clave: política territorial, transporte, gestión, financiación.

ABSTRACT. *Plurinational State and Infrastructures*

Mature economies tend to invest less in new construction and more in maintenance and management. This is particularly important in the case of Spain, which —in addition to being a mature economy— presents a huge excess capacity in all interurban modes, and particularly in the radial corridors. The key to a reorganization of the infrastructure policy in a hypothetical state that recognizes itself as multinational is the transfer of management to units forming the federation; in some cases, ownership should be transferred as well. In this regard, this paper presents a new model of infrastructure policy for different Spain, and it does so by taking advantage of lessons taught from other infrastructure policies widely applied in parts of Europe and the US.

Keywords: territorial policy, transport, management, funding.

SUMARIO*

Introducción

El estado radial: génesis, auge y esplendo

Algunos efectos destacados del modelo de infraestructuras español de construcción nacional

Un modelo de política de infraestructuras para una España plurinacional

- Infraestructuras viarias
- Ferrocarriles: red y servicios
- Aeropuertos (y puertos, por analogía)

Síntesis

Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Germà Bel i Queralt. Universitat de Barcelona. Departamento de Política Económica. Av. Diagonal, 690, 08034 Barcelona.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Bel, G. (2017). Estado plurinacional e infraestructuras. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 79-90.

* Artículo traducido por Ana Lozano.

INTRODUCCIÓN

Los marcos mentales configuran unos límites invisibles —y aun así muy efectivos— para las ideas. Ponerse a pensar en propuestas de política de infraestructuras en España desde una perspectiva *plurinacional* lleva inevitablemente a imponerse la restricción de que sean propuestas de aplicación generalizable a toda España; y esto ocurre hasta que uno se da cuenta de que pensar en perspectiva *plurinacional* rompe precisamente con esta restricción que exige que la propuesta sea generalizable, una restricción que, en realidad, es heredera del *federalismo* jacobino, el único que ha tenido alguna posibilidad de avanzar en España desde el colapso traumático de la Primera República en 1874. Esta cuestión tiene una importancia central en el debate sobre cambios potenciales en el modelo de política de infraestructuras y de transportes, ya que ha sido común en el pasado reciente escuchar algunas sentencias lapidarias —del tipo: «pero si esto solo lo quiere X»; o «esto lo pedirán todos y no se puede dar a todos» (obsérvese, de paso, el carácter mutuamente excluyente de ambos argumentos)— que han cerrado la discusión.

Aquí reside, de hecho, la clave de la cuestión. Una perspectiva *plurinacional* exige dejar de lado concepciones de este tipo, basadas en que algo lo quiere solo uno, o en que lo querrán todos. Y es que, precisamente, como la *plurinacionalidad* no es nada *generalizable*, la posibilidad de generalización no puede ser un requisito del modelo de política en un estado *plurinacional* (si bien a veces puede ser un aspecto conveniente desde el punto de vista técnico y operativo de la propia política). Esto tiene, por un lado, una dimensión simbólica: la nacional; y por otro, una dimensión muy concreta: la estatal, la distribución del poder.

En este contexto, el modelo de política de infraestructuras, la distribución del poder político en relación con las infraestructuras, tiene una relevancia especial, puesto que esta política ha sido uno de los instrumentos más persistentemente aplicados por el Estado en su objetivo de construir una única nación (Bel, 2010), la española, a partir de la matriz castellana. Ha sido esta una política específica dentro de una orientación

general de la política pública española, iniciada en el siglo XVIII y en la que se profundiza en el XIX, dado que en este siglo se consolida la idea de que, para la construcción político-administrativa del Estado español moderno, «todo ello debía estar planeado, ordenado y supervisado desde un centro neurálgico, una capital, sede de gobierno» (Álvarez, 2001: 535). Precisamente, entre los primeros ámbitos en los que se aplica esta orientación está el de la homogeneización territorial, que tiene «el objetivo no explícito (y posiblemente inconsciente, de tanto como creían en la realidad de la nación) que era dar una “imagen única” del cuerpo social» (Álvarez, 2001: 535). Es esta una observación que concuerda perfectamente con la visión de Benedict Anderson (1983) sobre el nacionalismo como proyecto de implantación de culturas *nacionales construidas*, para crear la comunidad *imaginada*.

Este enfoque también conecta bien con la visión que tiene Hobsbawm (1990) del nacionalismo como creación *desde arriba* de la estructura institucional y social, creación para la que la política de infraestructuras habría sido un instrumento. Visto así, son más fáciles de entender explicaciones de la política de extensión de la alta velocidad ferroviaria en España como las de la ministra de Fomento Magdalena Álvarez: «Estamos cosiendo España con cables de acero. Esa es la verdadera forma de hacer país, de defender la unidad de España: coserla con hilos de acero» (entrevista publicada en varios diarios periféricos el 11 de mayo de 2008); o la más reciente, de la también ministra de Fomento Ana Pastor: «a los españoles, el AVE nos hace iguales» (*Informe Semanal* de TVE, 21 de abril de 2012). No es nada frecuente encontrar justificaciones de este tipo en las políticas de infraestructuras de los países de nuestro entorno.

Este texto se propone, en primer lugar, aportar un diagnóstico sobre cuál ha sido la función instrumental de la política de infraestructuras en la construcción nacional española. A continuación, ilustrar cuáles han sido algunos de sus resultados más relevantes en el marco de nuestra discusión. Finalmente, proponer cambios que situarían el diseño institucional en el ámbito de las infraestructuras y, por lo tanto, la competencia sobre

las políticas aplicables, de una forma (mucho) más adecuada, con una perspectiva plurinacional.

EL ESTADO RADIAL: GÉNESIS, AUGE Y ESPLENDOR

Hace algo más de trescientos años, el final de la Guerra de Sucesión supuso la unificación política de la monarquía hispánica. El control completo del monarca sobre las políticas y las haciendas tanto de la Corona de Castilla (sobre la que ya lo ostentaba previamente) como de los territorios de la Corona de Aragón, le daba la posibilidad de aplicar políticas similares a todo lo que hoy es España. Y utilizó esta capacidad para implantar el modelo francés de centralización absoluta del poder (Álvarez, 2001; Vicens, 1996[1952]).¹

Encontramos el hito inaugural del Estado radial en el *Reglamento General para la Dirección y Gobierno de los Oficios de Correo Mayor y Postas de España, en los viajes que se hicieren*, promulgado por Felipe V el 23 de abril de 1720, que establecía el carácter de caminos reales —y por lo tanto de actuación prioritaria— para ocho itinerarios, seis de los cuales convergían en Madrid.² Posteriormente, dado que los municipios —responsables de la financiación de los caminos y carreteras— no seguían de forma diligente la prioridad establecida por el rey, Fernando VI promulgó, en 1747, la Real Cédula que establecía la posibilidad de financiar las carreteras reales —y solo esas— mediante el tesoro de la Corona. Obsérvese que por primera vez en la historia de España (sea cual sea la acepción que de ella se siga), el Estado asumía directamente la responsabilidad financiera en la construcción de caminos. Poco después, en 1761, Carlos III puso en marcha un Plan de Carreteras, del cual desaparecieron

los dos itinerarios que no convergían en Madrid; por lo tanto, quedaron los seis que sí lo hacían, y que coinciden con lo que hoy son las autopistas libres, de la A1 a la A6. Así pues, el actual mapa de autopistas gratuitas en España es, en gran parte, heredero de estas tres disposiciones del siglo XVIII.

El segundo hito en el desarrollo del Estado radial fue la extensión de la red de ferrocarril en la segunda mitad del siglo XIX. El despliegue inicial del ferrocarril se produjo generalmente a partir de la demanda de tránsito existente en los momentos centrales del siglo XIX (excepto en el caso de la línea Madrid-Aranjuez que fue promovida por el después llamado marqués de Salamanca); por lo tanto, se concentró en una serie de trayectos cuya financiación era responsabilidad de los inversores privados interesados. La preocupación por la situación de aislamiento ferroviario que amenazaba Madrid fue uno de los principales factores que condujo a la promulgación de una legislación general, establecida por la Ley General de Ferrocarriles, de 1855 (Mateo, 1978: 56). En resumen, esta ley estableció el carácter preferente de cinco líneas radiales que tenían que conectar Madrid con diferentes puertos y fronteras de la península. Estas líneas absorbieron la práctica totalidad del ingente volumen de recursos presupuestarios asignados como subvención a la construcción del ferrocarril. Más tarde, la segunda Ley de Ferrocarriles, de 1870, incorporó la radial al noroeste como preferente, y dispuso la prioridad de la conexión de Madrid con todas las capitales de provincia de la península, para lo que se aportarían todos los recursos públicos necesarios.

Los análisis de las políticas de infraestructuras y servicios de transportes aplicados en los siglos XVIII y XIX muestran que las normas legales y el presupuesto estatal fueron usados para organizar el poder político y satisfacer las necesidades de la Corona y de su capital (Bel, 2010). Este fenómeno se agudiza especialmente a partir de la década del 1840, en la que se establece un Estado efectivo controlado por los intereses centralizados en Madrid, capital a la que «el liberalismo había de convertir en el eje de una maquinaria gubernamental centralizada» (Carr, 1970: 203).

1 El hecho de que la monarquía, como sugiere el interesante trabajo de Grafe (2013), no tuviera éxito en sus propósitos —a diferencia del caso francés— no resta ninguna validez a la observación de que estos propósitos fueron perseguidos con determinación y aceptando cualquier coste necesario.

2 Esta tesis se encuentra desarrollada más extensamente en Bel (2010) y Bel (2011). Significativamente, la edición en inglés de *España, capital Paris* lleva por título *Infrastructure and the political economy of nation building in Spain, 1720-2010* (Bel, 2012).

Esto se hizo con independencia de las prioridades del sistema económico y de las necesidades de conexión entre núcleos de producción económica, que fueron sistemáticamente dejados fuera de las prioridades establecidas y, por lo tanto, postergados en la asignación de recursos estatales (en los casos en los que los recibieron). Los objetivos administrativos y políticos —la construcción nacional—, a los que quedaron supeditados la eficiencia del transporte y su contribución a la productividad de la economía, disfrutaron siempre de un rango superior.

Llegados a este punto, se podría plantear que estas decisiones adoptadas crearon lo que se denomina *path dependence* (dependencia de trayectoria), lo que explicaría que este modelo continuara siendo aplicado más tarde sin que persistiera necesariamente el objetivo de la construcción nacional, sino como continuación *natural* de una dinámica de asignación a partir de un accidente inicial, como lo podrían haber sido las políticas de carreteras del siglo XVIII o de ferrocarriles del siglo XIX.³ Aun así, esta tesis choca con un requerimiento necesario para afirmar la *path dependence*: que se trate de una evolución natural, *de mercado*, sin que sean necesarias intervenciones posteriores exógenas a la dinámica evolutiva de la economía.⁴

En el terreno práctico, esta hipótesis de la trayectoria dependiente es refutada por la secuencia del desarrollo en la siguiente gran modernización de infraestructuras: la red de carreteras de gran capacidad (autopistas libres o de peaje). Dado que las disponibilidades presupuestarias del Estado eran muy reducidas a

principios de los años sesenta del siglo XX, el gobierno decidió empezar la implantación de autopistas con financiación a cargo del usuario, es decir, mediante peajes. La decisión de usar peajes comportó que las primeras autopistas importantes se implantaran en las rutas con mayor densidad de tránsito y más potencial de crecimiento, las que discurrían por el Corredor Mediterráneo, y por el Valle del Ebro. Pero, a mitad de los años ochenta, cuando el modelo de financiación cambia y se pasa a desarrollar las autopistas con financiación pública, las prioridades adoptadas serán las seis rutas radiales establecidas en la política de carreteras del siglo XVIII. Varios itinerarios no radiales con mayor intensidad de tránsito que algunos radiales fueron postergados.

La vigencia del patrón de priorización radial con independencia de la demanda en el desarrollo infraestructural se vuelve a encontrar en la modernización más reciente, la implantación de la alta velocidad (AV) ferroviaria, que se ha basado íntegramente en la financiación presupuestaria de la inversión. En este caso, las líneas prioritarias han sido las seis radiales clásicas. De hecho, en la ruta con más densidad de tránsito antes de la implantación de la AV, la Barcelona-Valencia, todavía subsiste un tramo de vía única (L'Hospitalet-Tarragona; la última previsión de entrada en servicio de su duplicación es 2017), en un contexto de prestaciones técnicas inferiores a las de la AV así como también de insuficiencia de dotación por el transporte de mercancías por ferrocarril, factor crítico en el Corredor Mediterráneo que canaliza la mayor parte de las exportaciones por vía terrestre desde la península.

3 Esta es la tesis expuesta en el trabajo de Myro, Martí y Rey (2014), presentado en la Conferencia Internacional de Ciencia Regional de 2014 (Zaragoza) y del cual no consta que haya sido todavía publicado. Sus resultados son contradictorios con los obtenidos en los trabajos de simulación de extensión de la red de carreteras hechos por Adamatzky y Alonso-Sanz (2011) mediante el uso del *plasmidium de Physarum polycephalum*, organismo adoptado como modelo por una gran cantidad de estudios para el movimiento ameboide y la motilidad celular.

4 Para profundizar en el significado y características de la *path dependence*, ver David (2007).

ALGUNOS EFECTOS DESTACADOS DEL MODELO DE INFRAESTRUCTURAS ESPAÑOL DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL

El patrón de conexión radial en las infraestructuras españolas, generalmente financiado por el presupuesto público en el caso de las redes terrestres, con un diseño tanto de la extensión como de las prestaciones técnicas independiente de la demanda, ha tenido

como consecuencia un desajuste reiterativo entre oferta de infraestructura y demanda de transporte; esta última ha sido tradicionalmente incapaz de absorber la gran dotación de infraestructuras que le ha sido proporcionada. Este desajuste ya fue denunciado por Jovellanos en el siglo XVIII (Jovellanos, 1795) y, en 1867, por una comisión especial encargada de proponer un plan general de ferrocarriles (Comisión especial, 1867). En cuanto a las políticas de infraestructuras más recientes, el desajuste entre oferta y demanda ha sido documentado y analizado por Bel (2010) y Albalate, Bel y Fageda (2015).⁵

En las últimas décadas, el ferrocarril (y, dentro de este, la AV) y la carretera (y dentro de estas, las autopistas libres) han sido los modos de transporte que han concentrado la mayor parte de la inversión en infraestructuras en España. No se sabe la cifra precisa del dinero invertido en AV ferroviaria, puesto que no existe información pública que proporcione cifras completas de la inversión en la construcción de la red y de las estaciones. Los datos compilados y estimados por Albalate y Bel (2011, 2012) permitían situar la inversión acumulada hasta 2010 en cerca de 50.000 millones de euros constantes de 2010. A finales de 2016, el volumen de inversión acumulada —ejecutada o contratada— se puede situar entre 60.000 y 70.000 millones de euros constantes. Esta ingente inversión de recursos públicos ha hecho que la red de AV española tenga una extensión de más de 3.100 km de servicio, lo que la convierte en la segunda del mundo en términos absolutos, después de la de China, y la primera en términos relativos, sea cual sea el factor de relativización que se adopte (población, superficie, PIB, etc.). Por ejemplo, la densidad de la red española en relación con la francesa —la siguiente en extensión en Europa—, la supera en el 50% en km/habitante, y deja mucho más atrás al resto de países europeos. Si se tiene en cuenta la red en construcción, la superioridad de la red española es aún más impresionante.

Aun así, la densidad de uso de la red española de AV, tanto si se mide en pasajeros/km como en pasajeros*km, era a principios de la presente década mucho menor que la del resto de países; por ejemplo, los pasajeros*km en la red de AV en España eran en torno a 1/5 de Francia, 1/4 de Alemania y 2/5 de Italia (Albalate et ál., 2015). Estas diferencias, además, han debido agravarse dado que, desde entonces, han entrado en servicio una gran cantidad de kilómetros con densidades de tránsito paupérrimas.

La red de autopistas de España es también la más extensa de toda la Unión Europea, muy por encima de 15.000 km de autopistas de peaje más autopistas libres de peaje (cifra que se sitúa cerca de 17.000 km si añadimos las vías de doble calzada, según el último Anuario del Ministerio de Fomento, para 2014). De acuerdo con los datos homogéneos de Eurostat para los países de la UE, los kilómetros de autopista en España en términos de población (por millón de habitantes) superan de largo los 300, muy por encima de los países comparables. De hecho, esta cifra es solo superada por Eslovenia y Chipre, países muy poco comparables por sus características. Pero asimismo, en este caso, tener la red más larga no significa tener también el mayor volumen de tránsito. Según datos comparables recientes de la OCDE, la densidad de tránsito (pasajeros-km, por km de autopista) en Italia era 4,3 veces mayor que en España, en Francia, 2,8 veces mayor y, en Alemania, 2,6 veces mayor (Albalate et ál., 2015).

El desajuste entre oferta y demanda en España se da también en los modos de transporte no terrestre. España es el país de la Europa continental que tiene más aeropuertos habilitados para el tránsito comercial internacional, habilitación que impone unos estándares de coste superiores. Se debe decir que, en el sector aéreo, la intensidad de uso de los aeropuertos no es comparativamente tan baja como en los transportes terrestres, puesto que el mercado español, junto con el alemán, destaca entre los continentales de la UE. Pero muchos aeropuertos españoles gestionan un tránsito regular nulo o marginal. En 2015, hasta catorce aeropuertos

⁵ Otros factores adicionales han contribuido también al exceso de oferta. Por ejemplo, la importancia del sector de la construcción de obra pública en España y de su estrecha relación con las instituciones gubernamentales españolas (Bel, Estache y Forcaud, 2014).

gestionados por AENA (empresa 100% pública hasta el 2001, mixta desde entonces, y siempre bajo el control del Ministerio de Fomento) fueron usados por menos de 50.000 pasajeros.⁶ El panorama en los puertos presenta características parecidas. Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, tiene el control de todos los puertos declarados de *interés general*, casi 50. En Albalade et ál. (2015) se ha construido —para el periodo 2005-2010— la ratio inversión acumulada / tránsito en toneladas, y se ha obtenido la cifra de 6,2 euros por tonelada. Esta cifra es 3 veces superior a la de Italia y Alemania, 3,7 veces superior a la de Portugal y 7 veces superior a la de Francia. Es, por lo tanto, un exceso comparativo de oferta muy significativo.

Para cualquier economista con conocimientos de transporte, este desajuste tan importante entre oferta y demanda es una muestra clara de ineficiencia de la política de infraestructuras y de transporte. En los últimos años, se han publicado trabajos empíricos que muestran esta ineficiencia en diferentes sectores de las infraestructuras y del transporte en España. Con carácter más general, y por las inversiones en todos los modos de transporte interurbanos, los objetivos políticos centralizadores se han mostrado en trabajos empíricos como el de Albalade, Bel y Fageda (2012) y el de Bertomeu y Estache (2016). Considerando estos resultados de la política de infraestructuras en España, el cambio de modelo de su planificación, financiación y gestión puede servir para un doble objetivo: (1) lograr unas características más acordes con lo que sería una España que reconociera la plurinacionalidad y se asumiera a sí misma como una realidad plurinacional, tanto en la dimensión simbólica como en la del poder político; y (2) mejorar su aportación a la productividad y al bienestar social.

⁶ Lo mismo ha pasado con aeropuertos nuevos de titularidad territorial como Lleida-Alguaire (autonómico), el de Ciudad Real (privado, ya cerrado al tránsito comercial regular), el de Castellón (de la Diputación Provincial), y el aeropuerto internacional de la Región de Murcia (autonómico).

UN MODELO DE POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS PARA UNA ESPAÑA PLURINACIONAL

Esta sección se organiza en diferentes subapartados, cada uno dedicado a un modo de transporte interurbano.

Infraestructuras viarias

En general, el diseño competencial actual en el Estado español distribuye las responsabilidades de las carreteras de la siguiente forma: aquellas que son de carácter interregional son competencia de la Administración General del Estado, mientras que las carreteras de tipo intraautonómico son de competencia regional o provincial. Centrándonos en la red viaria de gran capacidad (autopistas libres y autopistas de peaje), debemos decir que ya está completamente desplegada en prácticamente todos los corredores viarios de España. Esto explica la cifra de kilómetros de autopista que se han presentado en la sección anterior.

Cabe observar que los manuales más consolidados para la orientación sobre la necesidad de dotación de las infraestructuras y los niveles de servicios, como el *Highway Capacity Manual* en EUA, sitúan el umbral a partir del cual son necesarias vías de gran capacidad en una intensidad media de tránsito diaria (IMD) de unos 15.000 vehículos (cifra que se reduce a 10.000 cuando existe congestión persistente por el diseño o la proporción significativa de vehículos pesados). Aun así, en España se han desdoblado ya itinerarios con una IMD inferior a 5.000 vehículos y con un volumen misérrimo de camiones, como el Benavente-Zamora, en la A66. Y, aún más, los planes existentes del Ministerio de Fomento prevén desdoblamientos incluso de itinerarios con IMD inferior a 2.000 vehículos, como el Huelva-Zafra, el Cuenca-Teruel, o el Alcolea del Pinar-Caminreal, sin justificaciones específicas.

Es bastante evidente que, exceptuando algunos agujeros negros muy localizados, la dotación de vías de gran capacidad en España hace tiempo que ha ido más allá de lo razonable. Y una de las consecuencias de esto es las necesidades de mantenimiento y de reposición de la red de gran capacidad crece de manera continua. En esta situación, una mejora significativa del modelo de planificación, financiación

y gestión de carreteras sería que fueran las regiones (las que quieran, por supuesto) las que se hagan cargo de las competencias relativas a la red estatal que discurre dentro de su territorio. Esto implicaría tanto las responsabilidades de mantenimiento y de reposición, como las decisiones relacionadas con la financiación de estas tareas, con lo que podrían escoger financiarlas con el presupuesto, con cargo a los usuarios, o mediante fórmulas alternativas.

No hay motivo para pensar que la eficacia de los gobiernos subcentrales tenga que ser inferior a la del Gobierno central en esta materia, sino que hay motivos para pensar justo lo contrario. Por ejemplo, los gobiernos subcentrales pueden tener una mayor capacidad de respuesta a las preferencias ciudadanas en cuanto a la resolución de puntos negros y de tramos con servicio deficiente. Por otro lado, y es algo bastante relevante en el caso de España, esto ayudaría a racionalizar el sistema de financiación de las autopistas estatales —que ha resultado cada vez más irracional—, dado que las discrepancias territoriales en el uso del peaje son importantes. Así, los ciudadanos de cada región podrían decidir si prefieren el pago de los usuarios (que son mayoritariamente residentes en la propia región) o que se asignen fondos del presupuesto para financiar el mantenimiento y la reposición de las vías —elevando para eso el nivel de impuestos o reduciendo otros gastos públicos.

Este sistema no es original; es el que existe, por ejemplo, en los EUA. La mayoría de autopistas en los EUA fueron planeadas y construidas por el Gobierno federal, como parte del Sistema Interestatal de Autopistas, impulsado desde 1956. Más recientemente, las competencias sobre las autopistas interestatales fueron transferidas a los estados, que se hacen cargo de su gestión y de la financiación de su mantenimiento y reposición. Cada estado toma las decisiones que les parecen más pertinentes a los ciudadanos,⁷ y

⁷ Hay que tener en cuenta que es necesaria la autorización del Gobierno federal para poner peaje a las autopistas que fueron financiadas con fondos federales.

no es extraño que una misma autopista que tenga peaje en un estado, no lo tenga en el siguiente, y lo vuelva a tener a continuación. Al fin y al cabo, los ciudadanos de cada estado deciden si pagan peajes o más impuestos. Está claro que, en la medida en que internalizan los beneficios y los costes de sus decisiones, las divergencias entre estados no provocan controversias como las que hay en varios territorios de España.

En los EUA, la regulación de los elementos relativos al tránsito rodado por las autopistas son de carácter casi exclusivamente estatal. Aun así, podría ser conveniente que, en el caso de España, las competencias de regulación en materia de seguridad vial se mantuvieran, en parte, en manos de las instituciones centrales. En último término, no sería demasiado funcional tener muchas diferencias en materias como límites de velocidad y otras regulaciones de seguridad, en unos territorios comparativamente pequeños como lo son las comunidades autónomas. En cualquier caso, me parece esta una cuestión menos relevante, desde el punto de vista de la atribución de competencias según el nivel de gobierno, que la de la gestión de la propia infraestructura.

La gestión subcentral de autopistas no existe solo en los EUA. También existe ya en España. Es interesante el caso de las provincias forales en el País Vasco y Navarra, que tienen la competencia de la gestión de las carreteras que discurren dentro de su territorio. También las comunidades autónomas de Canarias y Baleares, responsables de todas las infraestructuras terrestres en sus respectivos ámbitos.⁸

⁸ Se debe destacar que, un sistema de este tipo, puede ser perfectamente compatible con objetivos de solidaridad interterritorial de los gobiernos para financiar obra nueva, mediante mecanismos ya existentes como el Fondo de Cooperación Interterritorial —(FCI). Al fin y al cabo, la comunidad de Canarias —con competencia exclusiva de las carreteras— utiliza fondos procedentes del FCI para financiar parte de sus actuaciones. Aun así, hay que recordar, una vez más, que la dotación de vías de gran capacidad en España ha superado ya hace tiempo los umbrales que serían razonables, en perspectiva tanto técnica como comparada.

Ferrocarriles: red y servicios

Los ferrocarriles tienen unas características muy diferentes a las carreteras. La red ferroviaria no se caracteriza por el acceso atomizado y libre, sino que ha sido tradicionalmente monopolizado por compañías estatales —privadas en su origen—, con excepciones puntuales como Ferrocarrils de la Generalitat o los Ferrocarriles de Vía Estrechada (FEVE). Actualmente, la incipiente liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril está sometida a una regulación estricta, puesto que la concesión de derechos de uso es bastante rígida, y las necesidades de coordinación del servicio son muy intensas; por lo tanto, la gestión integrada de la red ferroviaria es un fenómeno razonable. Esta perspectiva se aplica de forma directa a los trayectos de larga distancia de pasajeros, así como también a los de mercancías. Aun así, es oportuno también dejar claro que países como EUA o Japón tienen territorialmente segregadas la titularidad, la propiedad y la gestión de las infraestructuras ferroviarias de media y larga distancia, sin que ello produzca problemas relevantes desde el punto de vista técnico.

Diferente es, sin embargo, el caso de los servicios ferroviarios de cercanías —y también de los de carácter regional. Su principal función es ordenar la movilidad metropolitana, así como la accesibilidad de las periferias a los centros regionales. Su gestión tiene elementos innegables de política territorial que trascienden los del transporte de viajeros de larga distancia y de mercancías, en la que dominan (o tendrían que dominar) totalmente los elementos de transporte y de movilidad. Por eso tiene sentido la gestión territorial de los servicios ferroviarios de cercanías y regionales (así como de aquella parte de la infraestructura que no se utilice también de forma sistemática por servicios de pasajeros de larga distancia).

La noción de gestión territorial de los servicios de cercanías y regionales es bastante común en el mundo desarrollado, y se da incluso en países como Francia. En el caso de España, en Cataluña se ha avanzado en esta dirección con la transferencia del servicio de cercanías, aunque la falta de capacidad de actuación del Gobierno catalán sobre la infraestructura ha sido una fuente de frustraciones tanto para las instituciones como, sobre

todo, para los usuarios. Por lo tanto, hace falta tener en cuenta que una historia de sistemática disparidad inversora entre los diferentes sistemas de cercanías en España ha generado diferencias nada despreciables en las capacidades del nivel de servicio.

Aeropuertos (y puertos, por analogía)

Como ya se ha explicado anteriormente, la práctica totalidad de los aeropuertos comerciales españoles son gestionados de forma integrada y centralizada por una empresa, AENA, que fue privatizada parcialmente en 2015, aunque la mayoría accionarial y el control de la gestión se mantuvo en manos del Gobierno español. Esto implica que el conjunto de aeropuertos se considera como una única infraestructura. España es el único país de la UE o anglosajón (y de la OCDE), de una cierta dimensión y población, en el que los aeropuertos están sometidos a una gestión integrada, y cuya gestión y propiedad pertenece mayoritariamente al Gobierno central.

La falta de una política de oferta propia (de inversiones, de tarifas y comercial) a nivel de aeropuerto puede haber sido uno de los principales factores que explican las grandes discrepancias entre los niveles de rentabilidad de cada aeropuerto (es pertinente señalar aquí que la rentabilidad del aeropuerto de Madrid es paupérrima desde 2013, después de importantes pérdidas entre 2007 y 2012),⁹ y la gran cantidad de aeropuertos con servicios regulares que presentan resultados negativos.

A la hora de discutir hacia dónde tendríamos que ir en materia de gestión de aeropuertos (y de puertos) es necesario separar la gestión de la navegación aérea (o del control marítimo, en su caso), que tendría que seguir teniendo el nivel central como referencia (en un futuro, este podría ser la UE), y la gestión de los aeropuertos (y puertos). La titularidad formal de los aeropuertos podría continuar sin demasiados problemas en el ámbito de la Administración general

⁹ Se pueden encontrar datos financieros a nivel individual del aeropuerto entre 2009 y 2012 en Betancor, Gallego y González (2013).

del Estado inicialmente, en un marco en el que los contratos o concesiones de gestión fueran suficientemente amplios en el tiempo para que el mantenimiento de la titularidad estatal no provoque distorsiones sobre la autonomía de la gestión. Las decisiones sobre la forma de abordar la gestión de cada uno de los aeropuertos se tendrían que trasladar a consorcios compuestos por los diferentes niveles de gobierno, y a los cuales se podrían incorporar organismos privados sin ánimo de lucro. En principio, sería deseable que las administraciones locales tuvieran una presencia preeminente en estos consorcios; además, la realidad institucional de España aconseja considerar también a las administraciones regionales.

No tendría demasiado sentido, técnico ni funcional, que el Gobierno central tuviera una presencia en estos órganos. Además, habría otros elementos que preservarían la capacidad de actuación y de supervisión del nivel central de gobierno: control de la navegación aérea, mantenimiento de la titularidad de las instalaciones, ejercicio de las potestades reguladoras que se consideren oportunas y gestión de los eventuales fondos de subsidio por parte de los aeropuertos designados para recibirlos, entre otros. Los consorcios responsables de la gestión en cada aeropuerto podrían establecer contratos de gestión con empresas gestoras que podrían ser mixtas (público-privadas) o privadas. La privatización parcial de AENA hace difícil pensar, a corto plazo, en empresas gestoras completamente públicas (después volvemos sobre esta cuestión), a diferencia de lo que podría pasar con los puertos. A pesar de que los marcos legislativos, institucional y regulatorio, tendrían que ser los mismos para cada aeropuerto, las características específicas de las empresas gestoras no tienen que ser idénticas en todos los casos. Sería aconsejable establecer un grado amplio de discrecionalidad en este sentido, a favor de los consorcios responsables de la gestión. La empresa gestora del aeropuerto tendría que tener asignadas las siguientes funciones:

- Fijar las tarifas: esta capacidad podría ser limitada por la supervisión de las autoridades de competencia. Es bueno tener en cuenta, sin embargo, que

la experiencia internacional reciente indica que la regulación de tarifas no debe ser demasiado restrictiva, incluso en los casos en los que las empresas gestoras acostumbren a ser totalmente privadas (p. ej. Australia y Reino Unido). Por un lado, la interacción entre representantes de los intereses locales/regionales y las empresas gestoras y, por el otro, la posibilidad de establecer restricciones en caso de que se produzcan prácticas de tarificación monopolista, permiten moderar la regulación preventiva.

- Decisiones sobre inversión: estas tendrían que quedar totalmente en manos de las empresas gestoras de los aeropuertos. En términos dinámicos, se tendría que tener en cuenta que, cuando se acerque el final del contrato de gestión o de concesión, para evitar ineficiencias, las inversiones se tendrían que acordar con la administración responsable de la renovación de la concesión o contrato.
- En último lugar, en la medida en que haya aeropuertos designados para recibir subvenciones que permitan su operación (asimilados a lo que serían las obligaciones de servicio público [OSP]), las inversiones en estos tendrían que ser acordadas entre sus empresas gestoras y los responsables de la administración de los fondos de subvención.
- Decisiones en materia de derechos de aterrizaje y despegue (*slot*): estas decisiones están muy sujetas a la regulación de la UE, a pesar de que en algunos casos pueden darse ciertos espacios de discrecionalidad. Estos tendrían que quedar en manos de las empresas gestoras.
- Política comercial: las actividades de promoción de los servicios ofrecidos por el aeropuerto. En particular, las relaciones con las compañías aéreas a nivel de aeropuerto. Diferentes compañías adoptan diferentes objetivos para cada aeropuerto. Es necesario que cada uno pueda tener una política comercial, y que esta responda a los objetivos del propio aeropuerto. Es este un punto básico e ineludible de la gestión de los aeropuertos en el futuro.

Como se ha mencionado antes, la potestad reguladora tendría que permanecer en el ámbito de la Administración General del Estado, y tendría que ser ejercida preferentemente por una agencia reguladora de carácter independiente. Esta misma agencia podría ser la responsable de la gestión de los fondos requeridos para financiar las OSP instituidas respecto a aquellos aeropuertos que sean designados para cumplir esta función de OSP, cuando su operación no resulte autosuficiente desde el punto de vista financiero. En cuanto a la disposición de fondos para financiar los déficits en los aeropuertos designados OSP, sería preferible que tuvieran origen presupuestario. Aun así, podría ser más viable y operativo que, como sucede en Canadá, se establezca un fondo nutrido con aportaciones de los aeropuertos que tienen rentabilidad financiera, aunque sea de forma transitoria.

En cualquier caso, no hace falta sobrevalorar los requerimientos financieros del subsidio a los aeropuertos designados OSP: los datos de AENA para el 2014 sugieren que la suma de déficits de explotación de todos los aeropuertos con resultados negativos está cerca de los 200 millones (y no todos estos aeropuertos sirven OSP). Además, es muy probable que la individualización de la gestión tenga como consecuencia la mejora de la eficiencia en los aeropuertos de menor tránsito, lo cual rebajaría la dimensión de los subsidios requeridos.

Estas líneas de reforma, que configurarían un sistema aeroportuario muy similar a los existentes en los países parecidos del entorno, han sido apuntadas en varias ocasiones, por ejemplo en Bel y Fageda (2011), trabajo que fue referido en el informe de evaluación y recomendaciones para la economía española hecho por la Comisión Europea en 2012 (Comisión Europea, 2013: 28). La privatización parcial de AENA en 2015 ha dificultado su aplicación; por lo tanto, una potencial privatización total en el futuro, lo haría aún más.

Una posibilidad práctica sería la segregación de los aeropuertos de AENA —previsiblemente a nivel regional— en el caso de las regiones que tuvieran esta voluntad, manteniendo una estructura de capital

dividida entre el sector público y el privado como el que existe en el momento de la secesión, e implantando la gestión individual a nivel de aeropuerto —aunque, en la mayoría de las regiones, esta no sería una cuestión central. En este sentido, hay que tener presente que por motivos de promoción y defensa de la competencia podría ser conveniente la segregación forzada del grupo aeroportuario. Esto sería muy parecido a lo que hizo la Comisión de la Competencia del Reino Unido a finales de la década pasada, cuando obligó a BAA, propietaria de los principales aeropuertos de Londres y de Escocia, a vender dos de sus tres aeropuertos en Londres (Heathrow, Gatwick y Stansted; fueron vendidos los dos últimos), y uno de los dos principales aeropuertos en Escocia (Glasgow y Edimburgo; fue vendido este último).

Obsérvese, asimismo, que la individualización de la gestión de los puertos, que presenta unas características muy similares a las de los aeropuertos, salvo por los detalles impuestos por las diferentes características económicas de aeropuertos y puertos, no tendría que hacer frente a las dificultades prácticas que la privatización parcial de AENA como monopolio centralizado ha impuesto a la reforma de los aeropuertos.

SÍNTESIS

En este texto se han discutido el papel instrumental de construcción nacional centralizadora que la política de infraestructuras y transportes ha tenido en España, algunas de las consecuencias de este modelo, y una serie de orientaciones deseables para el futuro de la planificación, la financiación y la gestión de las infraestructuras en España. Sin duda, muchos de los aspectos concretos de las propuestas apuntadas son discutibles y mejorables. Considero conveniente reiterar una nota importante, que afecta a todas y cada una de las infraestructuras: la necesidad de distinguir entre titularidad, gestión propiamente dicha y regulación. Tener en cuenta estas distinciones puede hacer más viable que lo deseable, es decir, las orientaciones propuestas en este artículo, sea realidad.

Dicho esto, estas propuestas, aunque fueran modificadas en sus componentes más técnicos, proporcionarían la base para un modelo más consistente con lo que sería una concepción plurinacional de España, tanto en cuanto a los elementos simbólicos (la *nación*), como en cuanto a los elementos sustantivos de poder político (el *estado*).

Es obligado un último apunte. La principal dificultad para reformar la política de infraestructuras siguiendo estas orientaciones no es de carácter técnico, sino

político-ideológico. Cambiar el papel instrumental de las infraestructuras de España implica deconstruir el patrón de construcción nacional española: olvidar el deseo de crear mediante el Estado una única nación, y aceptar y reconocer en términos formales e institucionales la realidad plurinacional de España. Un cambio que me parece demasiado grande y trascendente para las instituciones españolas y para una mayoría sólida de su ciudadanía. Por eso, las probabilidades que asigno a su materialización tienden a cero.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adamatzky, A., y Alonso-Sanz, R. (2011). Rebuilding Iberian motorways with slime mould. *Bio Systems*, 105(1), 89-100.
- Albalade, D., y Bel, G. (2011). Cuando la economía no importa: Auge y esplendor de la Alta Velocidad en España. *Revista de Economía Aplicada*, 19(55), 171-190.
- Albalade, D., y Bel, G. (2012). *The Economics and Politics of High Speed Rail: Lessons from Experiences Abroad*. Lanham: Lexington Books.
- Albalade, D., Bel, G., y Fageda, X. (2012). Beyond the efficiency-equity dilemma: Centralization as a determinant of government investment in infrastructure. *Papers in Regional Science*, 91(3), 599-615.
- Albalade, D., Bel, G., y Fageda, X. (2015). When supply travels far beyond demand: Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure. *Transport Policy*, 41, 80-89.
- Álvarez, J. (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Bel, G. (2010). *España, capital París*. Barcelona: Destino.
- Bel, G. (2011). Infrastructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720-2010). *Business History*, 53(5), 688-705.
- Bel, G. (2012). *Infrastructure and the Political Economy of Nation Building in Spain, 1720-2010*. Eastbourne: Sussex Academic Press.
- Bel, G., Estache, A., y Forcaud, R. (2014). Transport infrastructure failures in Spain: mismanagement and incompetence, or political capture? En T. Søreide y A. Williams (ed.), *Corruption, grabbing and development. Real World Challenges* (p. 129-139). Northampton: Edward Elgar.
- Bel, G., y Fageda, X. (2011). La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión conjunta o individual? *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 196(1), 109-130.
- Bertomeu, S., y Estache, A. (2016). *Unbundling Political and Economic Rationality: a Non-Parametric Approach Tested on Spain*. Bruselas: Université Libre de Bruxelles.
- Betancor, O., Gallego, A., y González, M. J. (2013). *Observatorio de Transporte. Revisando la taxonomía de aeropuertos españoles*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Carr, R. (1970). *España 1808-1939*. Barcelona: Ariel.
- Comisión especial (1867). *Memoria presentada al gobierno por la comisión especial encargada de proponer el plan general de ferrocarriles*. En D. Mateo, Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877); en M. Artola (dir.), R. Cordero, D. Mateo, y F. Menéndez (1978). *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, volumen I, *El Estado y los Ferrocarriles* (p. 31-159). Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.
- Comisión Europea (2013). *Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2012*. Bruselas: Comisión Europea.

- David, P. (2007). Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, 1(2), 91-114.
- Elliot, J. H. (1963). *La España Imperial 1469-1716*. Barcelona: CL y Vicens Vives.
- Grafe, R. (2013). *Distant Tyranny: Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650-1800*. Princeton: Princeton University Press.
- Hobsbawm, E. J. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jovellanos, G. M. de (1795). *Informe sobre la Ley Agraria*. Madrid: Sociedad Económica de Madrid.
- Mateo, D. (1978). Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877). En M. Artola (dir.), R. Cordero, D. Mateo y F. Menéndez. *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, volumen I, *El Estado y los Ferrocarriles* (p. 31-159). Madrid: Banco de España.
- Ministerio de Fomento (2015). *Anuario Estadístico 2014*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Myro, R., Martí, P., Rey, B. (2014). *Diseño de la red española de transportes: ¿decisiones ideológicas o trayectorias dependientes?* Comunicación presentada en la Conferencia Internacional de Ciencia Regional, 2014, Zaragoza.
- Vicens, J. (1996 [1952]). *Aproximación a la Historia de España*. Barcelona: Vicens Vives.

NOTA BIOGRÁFICA

Germà Bel i Queralt es Catedrático de Universidad. Licenciado en Economía por la Universitat de Barcelona, con Máster en Economía por The University of Chicago y Doctorado en Economía por la Universitat de Barcelona. Ha recibido el *William E. and Frederick C. Mosher Award* al mejor artículo académico del año 2009 de la American Society for Public Administration y el premio al mejor artículo académico en el 2010 de la US Academy of Management. También ha recibido el *XIII Premi Catalunya d'Economia* (Societat Catalana d'Economia - Institut d'Estudis Catalans) a la mejor investigación sobre economía del 2011, por el libro *España, capital París*. Barcelona: Destino 2010 (castellano); Barcelona: La Campana 2011 (catalán).



Un paseo por el Salón de los Pasos Perdidos: la evolución del debate territorial en Cataluña

Toni Rodon

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS
a.rodon-casarramona@lse.ac.uk

Marc Sanjaume-Calvet

INSTITUT D'ESTUDIS DE L'AUTOGOVERN
UNIVERSITAT POMPEU FABRA
amsanjaume@gencat.cat

Recibido: 31/07/2016
Aceptado: 20/01/2017

RESUMEN

Hace años que el debate territorial ocupa un lugar preeminente en las discusiones políticas de nuestro país y tanto la ciudadanía como la clase política se han visto inmersas en una discusión intensa. El proceso soberanista en Cataluña, así como también las reivindicaciones de otros territorios, han sacudido la cuestión nacional y territorial y han obligado a los partidos a mover ficha en sus propuestas para acomodar las diferentes demandas plurinacionales y de descentralización territorial. Este artículo pretende ofrecer una perspectiva en el tiempo de cómo la ciudadanía y los partidos han modulado su posición en el aspecto territorial y nacional en Cataluña. A través del análisis de datos de encuesta y de las propuestas que han ofrecido los partidos en sus programas electorales, se pretende ilustrar cuál ha sido la magnitud del cambio y en qué dirección ha ido. Con todo, el artículo finaliza dibujando los escenarios que se abren de cara al futuro del modelo territorial del Estado español y los puntos de coincidencia y desacuerdo más profundo entre los diferentes actores.

Palabras clave: descentralización, plurinacionalidad, opinión pública, partidos, encuestas, independencia.

ABSTRACT. *A visit to the Catalan Parliament. The evolution of the territorial debate in Catalonia*

Over the last year the territorial debate has been central in our country. Both the citizenship and political elites have been immersed into an intense discussion, being permanently on the spotlight. The self-determination process in Catalonia, but also the vindications of other territories, have shaken the Spanish national question and forced political parties to change their plurinationality and decentralization stances in their respective manifestos. The Catalan public opinion has dramatically changed too. This article offers travels back in time and examines how the Catalan citizens and political parties have modulated their positions on the territorial and national question. By analyzing survey data and party manifestos we show the extend the direction of that change. We conclude the article by exploring future scenarios concerning the Spanish territorial model and the aspects of agreement and disagreement among the diverse political actors.

Keywords: decentralization, plurinational, public opinion, party politics, surveys, secession, self-determination.

SUMARIO*

Introducción

Un modelo territorial conflictivo

Estabilidad y evolución de la opinión pública

Evolución del sistema de partidos catalán

- Una década de transformaciones: debilidad electoral y fragmentación
- La emergencia del derecho a decidir y el independentismo: grandes cambios programáticos
- Corolario: la consolidación parlamentaria del independentismo

Explicar los cambios electorales y de representación

Un escenario complejo: unilateralismo, mayorías y hoja de ruta

Referencias bibliográficas

* Artículo traducido por Ana Lozano.

Autor para correspondencia / Corresponding author: Toni Rodon. European Institute Cowdray House London School of Economics and Political Science Houghton Street WC2A 2AE. London (UK).

Sugerencia de cita / Suggested citation: Rodon, T., y Sanjaume-Calvet, M. (2017). Un paseo por el salón de los pasos perdidos: la evolución del debate territorial en Cataluña. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 91-110.

INTRODUCCIÓN

Si un analista político estudiara la Cataluña de hace diez años y la comparara con la de hoy en día, encontraría ciertamente un panorama bastante diferente. Durante el periodo 2010-2016, muchas de las actitudes que definían a los ciudadanos de Cataluña han mutado, en algunos casos, de forma destacable. El comportamiento político, bastante estable hasta el final de la primera década del nuevo milenio, ha sufrido una transformación sustancial, que ha dado como resultado un nuevo panorama partidista, mucho más complejo, y unas actitudes políticas sustancialmente diferentes. El analista que viniera del pasado se encontraría una sociedad marcada por la crisis, más movilizada y con un mayor interés por la política, pero también más refractaria a un poder investigado una y otra vez por graves casos de corrupción. Finalmente, durante la última década, una parte notable de la ciudadanía de Cataluña ha cambiado sus preferencias de organización del estado a nivel territorial. Dicho de otra manera, la cantidad de ciudadanos que apoyan el *statu quo* territorial, el modelo de las autonomías, es hoy bastante más baja que la de hace una década.

En tiempo de rápidas transformaciones, a menudo se olvida la magnitud de este cambio y el trazado que se ha seguido. Este artículo pretende, precisamente, ofrecer una panorámica analítica de la relación territorial entre Cataluña y el Estado español desde los inicios del autogobierno y a partir de una doble perspectiva: preguntándose cómo han evolucionado las actitudes ciudadanas y cómo lo ha hecho el discurso de los partidos.

En Ciencia Política, es muy sabido que actitudes ciudadanas y discurso político siguen un proceso endógeno: la opinión de los ciudadanos es difícil-

mente separable del discurso político, que cambia o evoluciona a menudo debido a cambios de opinión surgidos entre la ciudadanía. Por lo tanto, conviene hacer una advertencia inicial: el objetivo de este artículo no es determinar el mecanismo causal que explica el cambio de actitudes y de comportamiento (sea entre las élites políticas o la ciudadanía), lo que requeriría estrategias metodológicas más sofisticadas, sino ofrecer una perspectiva temporal pausada que permita al lector captar la magnitud y la dirección de este cambio. Dicho en términos literarios, conviene conocer de dónde venimos para saber hacia dónde vamos.

UN MODELO TERRITORIAL CONFLICTIVO

Después de cuarenta años de dictadura, el Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 1979 supuso la recuperación del autogobierno catalán y abrió, de nuevo, un escenario en el que las instituciones catalanas podían decidir sobre diferentes asuntos competenciales.

El conocido Estatuto de Sau se desarrolló a partir de una serie de pactos entre el Gobierno central y el Gobierno catalán, especialmente cuando ningún partido tenía mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y necesitaba los escaños de los partidos de ámbito no estatal para gobernar. A través de estos pactos se desarrolló un modelo territorial ambiguo de partida, fruto de un pacto —durante la transición y entre diferentes sensibilidades— que dejaba parte del despliegue del autogobierno a la legislación hecha después de la Constitución y a las decisiones que eventualmente podía tomar el Tribunal Constitucional. Un modelo que limitaba el autogobierno en comparación con las propuestas iniciales y que se caracterizó finalmente por una

visión más bien centralista. Debido a la presión del ejército y de otros estamentos importantes, el modelo se consideró como satisfactorio y se creyó que había que implementar las mejoras de forma gradual.

El intento de golpe de estado del 23-F, sin embargo, (re)definió el modelo territorial español. El PSOE, años después en el gobierno del Estado, aprobó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (conocida por su acrónimo LOAPA), que pretendía generalizar el modelo autonómico y desacelerar (y reducir) el autogobierno de las comunidades autónomas. A pesar de que buena parte del articulado se declaró inconstitucional, la LOAPA empujó hacia la definición de un modelo basado en un cierto grado de autogobierno, en la simetría competencial en todas las autonomías y en un nivel muy bajo de gobierno compartido. Definía también un modelo caracterizado por una elevada inestabilidad en el autogobierno, debido a la capacidad relativamente fácil de recentralización por parte del Gobierno central (Guinjoan y Rodon, 2016).

Así, como muestran los datos del Índice de Autoridad Regional (RAI), las competencias de Cataluña en relación con el autogobierno (la «capacidad para diseñar políticas propias en diferentes ámbitos»), como mínimo a nivel formal, se sitúan ligeramente por debajo de las regiones de los estados federales, los países que generalmente tienen un grado de descentralización política y económica más elevado. En cambio, el modelo territorial español tiene un nivel de gobierno compartido muy bajo (por ejemplo, la capacidad de las regiones de influir en las decisiones del centro), una regulación escasa de la plurinacionalidad interna y, quizás como resultado de todo lo anterior, una cultura política federal baja (Rodon, 2015b).

Si bien la ambigüedad del modelo territorial ha permitido cierta flexibilidad política en lo referente al desarrollo y al diseño territorial, lo cierto es que el Estado de las autonomías ha resultado un modelo jurídicamente conflictivo (Rodon, 2015b). A principios de los años ochenta y de los 2000, así como en los últimos años, el número de recursos

Gráfico 1: Autogobierno y gobierno compartido. Estados

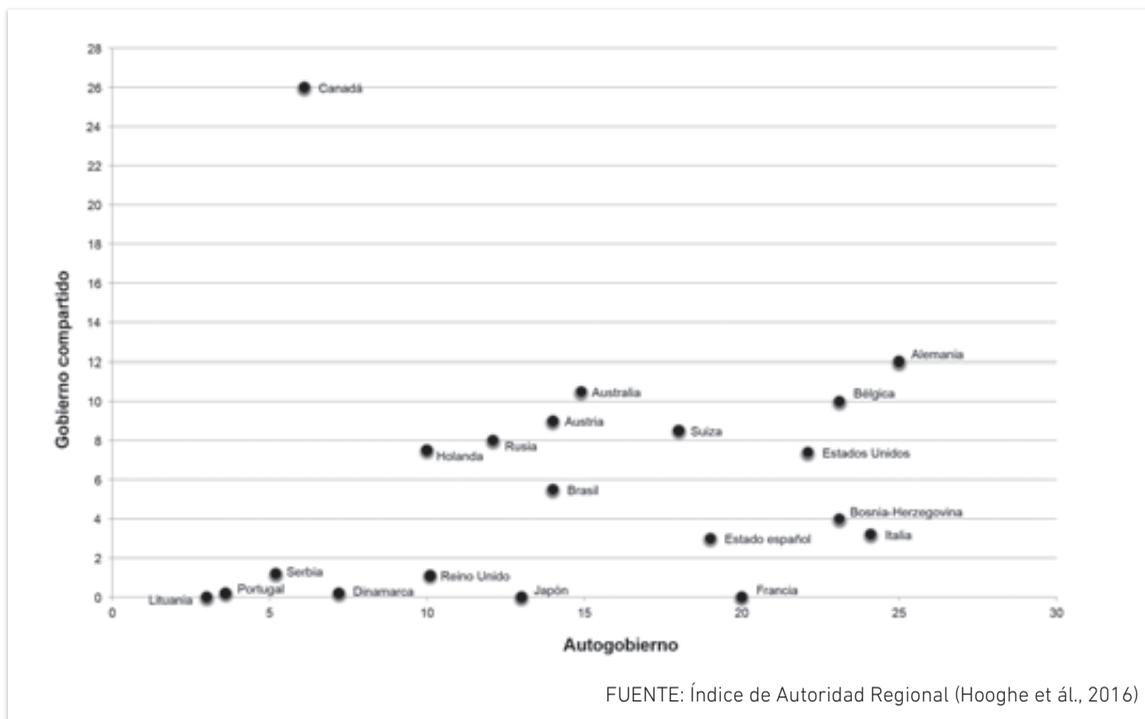
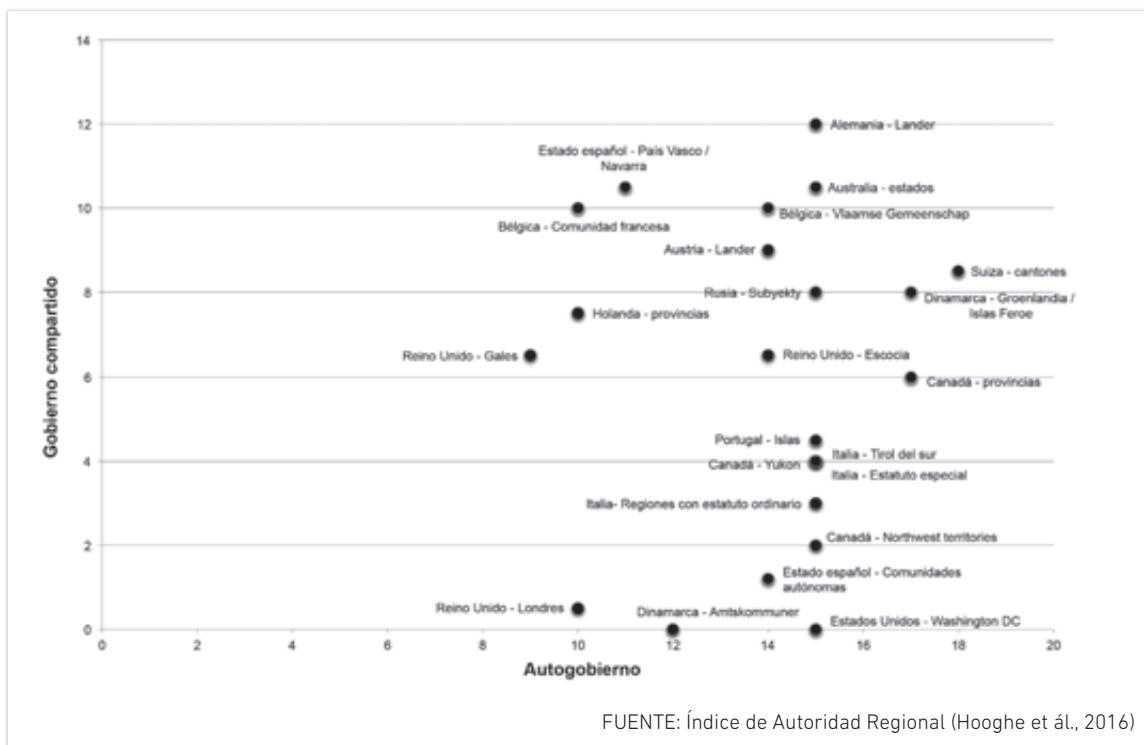


Gráfico 2: Autogobierno y gobierno compartido. Regiones

contra la legislación estatal o autonómica ha sido relativamente elevado (ver Gráfico 3). Que la elección de los miembros del Tribunal Constitucional se haya realizado *de facto* por parte de los dos grandes partidos de ámbito estatal (PSOE y PP) y que las autonomías no hayan jugado ningún papel (como en la mayoría de los estados federales), ha ido erosionando la legitimidad del Tribunal para decidir sobre cuestiones territoriales, como mínimo a ojos de una importante parte de la ciudadanía de Cataluña. El ejemplo más claro, probablemente, es el de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, que fue fuertemente contestada por las instituciones y una buena parte de la ciudadanía catalana.

ESTABILIDAD Y EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

La conflictividad territorial, dirimida políticamente y en los tribunales, y la voluntad de los partidos catalanes de incrementar su nivel de autogobierno,

ha tenido su paralelismo en la evolución de la opinión pública catalana sobre esta cuestión.

En la primera etapa del despliegue del autogobierno catalán, y según los primeros datos que tenemos disponibles, recogidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas, correspondientes al año 1984, ya había un 38% de catalanes que querían incrementar el nivel de autogobierno. Se podría argumentar (y, de hecho, se usaba políticamente) que el (lento) despliegue del Estatuto, con el costoso proceso de cesión de competencias asociado, podía llevar a una cierta parte de la población a pedir más autogobierno como mecanismo de presión. Así, cuando las competencias se hubieran cedido prácticamente en su totalidad, esta voluntad remitiría hasta situarse en términos *aceptables* por parte del Estado central.

Los datos no nos indican sin embargo que esto se produjera. Así, el porcentaje de catalanes que deseaban incrementar el autogobierno de Cataluña, lejos de

Gráfico 3: Evoluci3n de la conflictividad constitucional entre comunidades aut3nomas e instituciones estatales. 1981-2011



reducirse, fue en aumento. Con el paso del tiempo, el grueso de la ciudadanía que aspiraba a aumentar las competencias de la Generalitat creci3 considerablemente, hasta situarse en el 68,6% del a1o 2012.

Sin embargo, la voluntad de incrementar los 3mbitos competenciales de la Generalitat no fue asociada a un cambio destacable en las preferencias de modelo de organizaci3n territorial de los ciudadanos. La serie longitudinal que se extrae de las encuestas del Instituto de Ciencias Pol3ticas y Sociales (ICPS), la m3s larga que tenemos de los primeros a1os de democracia, as3 lo demuestra. Tal y como se observa en el Gr3fico 5, el porcentaje de personas que estaban a favor de la independencia se mantuvo estable entre el a1o 1991 y 2002. A pesar de que entre 2003 y 2004 hubo un cierto repunte de los favorables a la secesi3n, el porcentaje se estabiliz3 a partir del 2005.

Por lo tanto, la estabilidad de las preferencias en cuanto al modelo de organizaci3n territorial fue la norma. A pesar de que se deseaba un aumento del autogobierno de las instituciones catalanas, la independencia no era todav3a percibida como una opci3n. Esta estabilidad, sin embargo, empieza a romperse a partir del a1o 2010. El Gr3fico 6 lo ilustra de manera clara. Hasta este a1o, la primera preferencia entre los catalanes

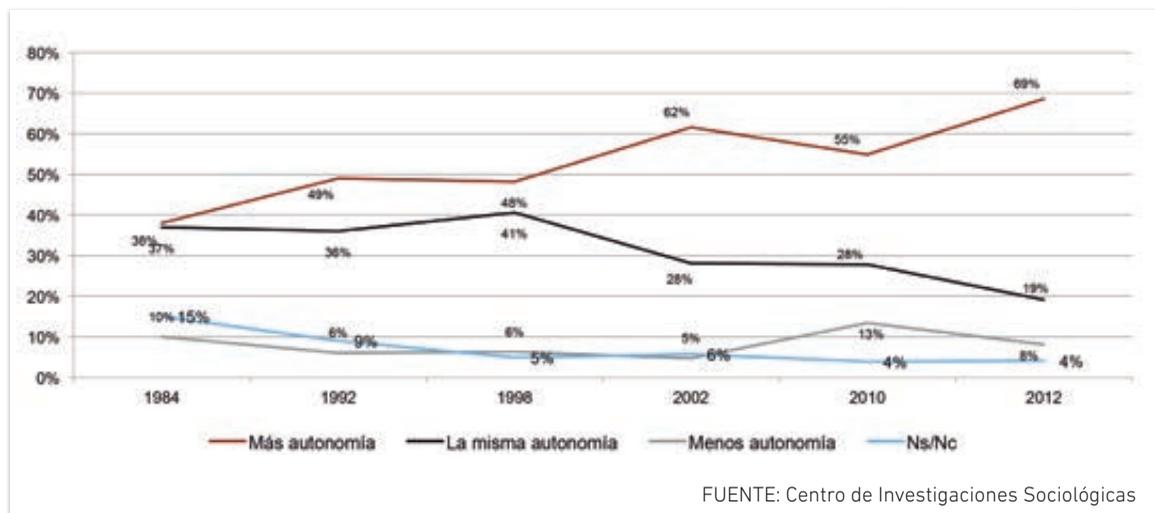
era que Catalu1a fuera una «comunidad aut3noma», lo que se puede interpretar como la aceptaci3n del *statu quo* (alrededor de un 35-40% as3 lo consideraba). En segunda posici3n se situaba «un estado en una Espa1a federal», que obten3a cerca del 30% del apoyo entre la poblaci3n catalana. A m3s distancia (menos de un 20%), se situaba la independencia. Cerraba esta lista que Catalu1a se convirtiera en «una regi3n de Espa1a», con menos del 10% de apoyo entre la ciudadanía de Catalu1a.

En el periodo que va desde el 2010 a principios del 2013, las preferencias experimentaron un cambio sustancial. En cuesti3n de dos a1os (del 2010 a finales del 2012), el porcentaje de catalanes que ten3an la independencia como primera prioridad se multiplic3 por dos. A principio del 2012 la independencia se situ3 ya como primera preferencia territorial y, a finales de ese mismo a1o, m3s del 45% de catalanes ya la escog3an como primera opci3n. El punto 3lgido se alcanz3 a finales del 2014, cuando la independencia era la opci3n territorial escogida por casi el 50% de la ciudadanía. El espacio que ocup3 la voluntad de crear un estado propio lo perdieron la opci3n federal y, en especial, el mantenimiento del *statu quo* (el modelo de las autonom3as).

Con todo, los diferentes datos de los que disponemos indican una evolución clara con respecto a las preferencias territoriales de la ciudadanía. La literatura especializada ha estudiado la profundidad de estos cambios durante la última década y ha ofrecido algunas conclusiones preliminares:

- Según los datos de encuesta y los resultados electorales, el porcentaje de personas con una preferencia fuerte por la independencia se ha situado entre el 35-40% de la población. Los contrarios, lo han hecho en un 30-35%. En un punto intermedio se sitúa un sector de población con preferencias más débiles y que, en función del contexto político e individual, optarían por una opción u otra.
- Esta distinción es importante a la hora de entender los motivos que llevan a un determinado grupo de población a apoyar una u otra opción. Mientras que los que tienen una preferencia fuerte por la independencia apelan a cuestiones de cosmovisión identitaria, los que tienen una preferencia débil utilizan otras argumentaciones, como la de la capacidad de gestión o la económica. Por el contrario, los que se oponen a la independencia tienen más probabilidad de usar argumentos identitarios, tanto los que tienen una preferencia fuerte como los que la tienen débil (Muñoz y Tormos, 2015).
- La posición ideológica de las personas que desean la independencia es hoy más de izquierdas de lo que era. Buena parte del argumentario que utilizan los partidarios de la secesión tiene relación con la mejora de las condiciones de vida de la gente o la capacidad de gestionar políticas desde instituciones más cercanas.
- El apoyo a la independencia ha crecido en todo el territorio, pero sobre todo en la Cataluña interior. En las grandes zonas urbanas del área metropolitana y de Tarragona, se evidencia una polarización territorial de las preferencias políticas. Mientras los centros y ensanches de las ciudades están plenamente a favor de la secesión, las zonas periféricas urbanas la rechazan. Entre ambas se sitúa un territorio con más matices e indecisión (Rodon, 2015a).
- El electorado de los partidos en relación con la independencia se ha vuelto más homogéneo, sobre todo en el caso de CiU/CDC, por un lado, y el PSC, por otro. La excepción es ICV-EUiA/CSQP, que todavía cuenta con un electorado de preferencias territoriales diversas.
- Paralelamente al crecimiento de la independencia como opción territorial entre los ciudadanos, también se ha mantenido estable un sector de gente

Gráfico 4: Evolución de las preferencias territoriales en Cataluña (1984-2012)



indecisa. Este grupo se puede dividir en dos: un primer grupo que votaría a favor en un referéndum de independencia en caso de que se dieran las condiciones contextuales necesarias para hacerlo (por ejemplo, la sensación de la imposibilidad de cambio político en el Gobierno central). Un segundo grupo, en cambio, no apoyaría la opción

independiente o seguiría creyendo en la capacidad de transformar el estado en un modelo federal. Se inclinaría por la opción de la independencia solo en caso de que tuvieran lugar una serie de factores difíciles de lograr (por ejemplo, el fracaso reiterado de un pacto entre el Estado y las instituciones catalanas respecto al referéndum).

Gráfico 5: Evolución del apoyo a la independencia (1991-2007)

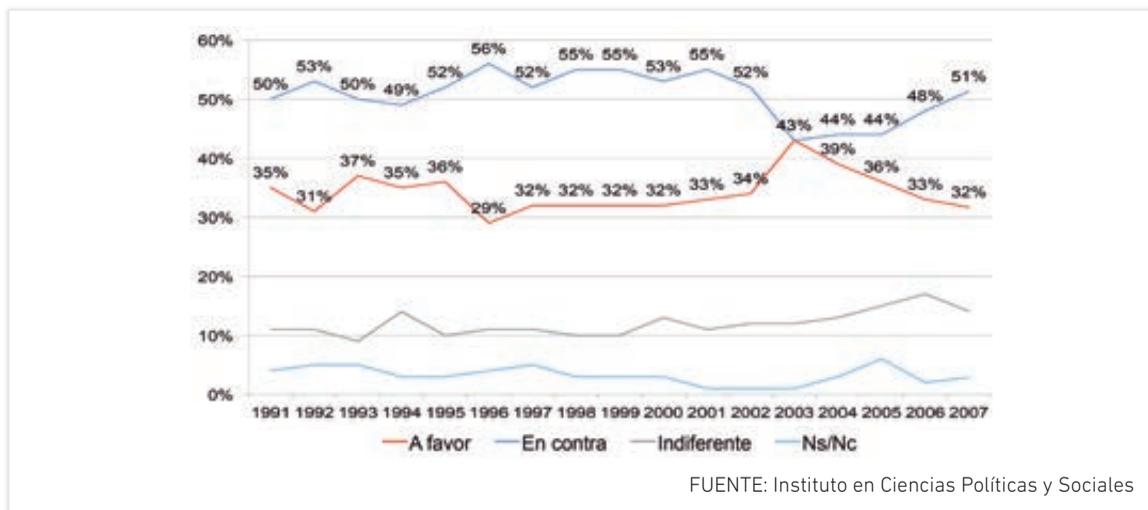
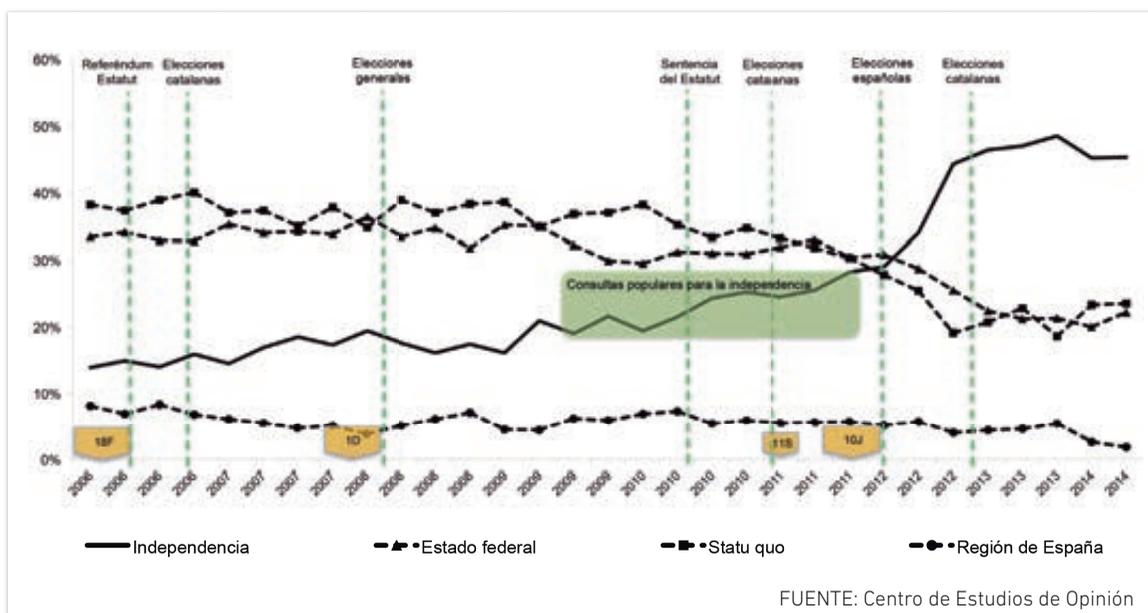


Gráfico 6: Evolución de las preferencias territoriales (2006-2014)



EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS CATALÁN

Vista la evolución de las preferencias territoriales a nivel ciudadano, observemos ahora qué ha pasado con las formaciones políticas. El sistema de partidos catalán disfrutó de una estabilidad considerable en las dos décadas posteriores a la recuperación de las instituciones de autogobierno. En las primeras legislaturas (1980-1984 / 1984-1988) se consolidó un sistema de cinco grupos parlamentarios que permanecería casi inalterado. Este sistema de partidos se estructuraba a partir de dos fracturas principales: la que hace referencia al eje izquierda-derecha, común a todas las democracias occidentales; y el aspecto nacional o territorial, que divide al electorado entre preferencias territoriales (Padrón-Solanet y Colomer, 1992). La configuración parlamentaria catalana contaba con *Convergència i Unió* (CiU) como la formación política preeminente, que dominó el mapa político de los años ochenta, puesto que obtuvo hasta tres mayorías absolutas consecutivas (1984, 1988, 1992) bajo el liderazgo de Jordi Pujol (Pallarés y Font, 1994; Pallarés, 1994). La preeminencia electoral del autonomismo de CiU convivía con un voto dual notable, que a la vez permitía la estabilidad del sistema: un segmento considerable de ciudadanos optaba por apoyar al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones generales y a CiU en las autonómicas. Estos últimos comicios, si seguimos los datos de participación, se podían considerar como de *segundo orden*, dado que, entre otras características, atraían a las urnas menos votantes que las convocatorias estatales. Al *voto dual*, había que añadir la *abstención diferencial*, fenómeno que se producía cuando un número destacado de electores participaba en las elecciones estatales pero no en las autonómicas (Montero y Font, 1991; Riba, 2008; Riera, 2009). A partir de mediados de los años noventa, la hegemonía de CiU se empezó a agrietar, una tendencia que se mantendría hasta el 2006 (ver Gráfico 7). De hecho, el PSC de Pasqual Maragall, fue capaz de derrotar en votos, aunque no en escaños, a la CiU de Jordi Pujol en 1999.

Pero a partir del año 2000, el escenario político evolucionaría rápido, con un cambio de liderazgo

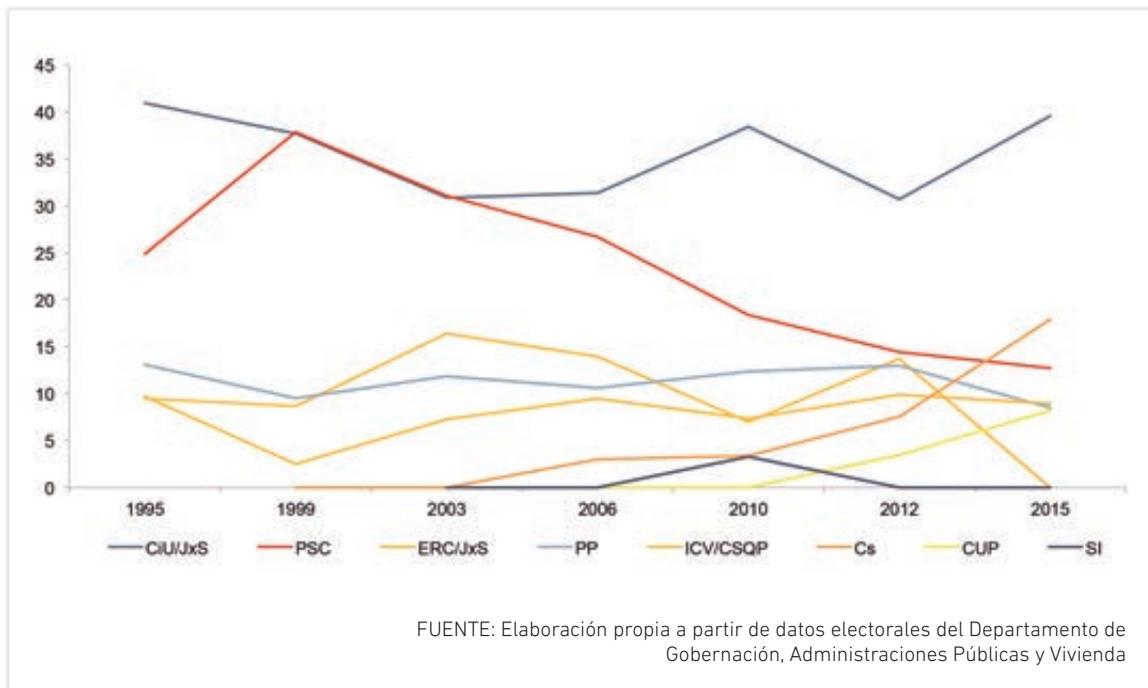
en CiU (con el entonces consejero Artur Mas, futuro presidente) y un consenso amplio para reformar el Estatuto y el sistema de financiación, unos objetivos que todos los partidos, excepto el PP, llevaban en el programa en las elecciones del 2003. En el caso de CiU, el cambio de liderazgo iría acompañado de una mayor coordinación orgánica entre los dos socios electorales, *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) y *Unió Democràtica de Catalunya*, que en el 2001 firmarían un acuerdo de federación.¹

Así, entre el proceso de reforma estatutaria que se activaría durante la séptima legislatura (2003-2006) y los últimos comicios catalanes denominados plebiscitarios (del 27 de septiembre del 2015) pasó más de una década de grandes transformaciones en el sistema de partidos catalán, sobre todo en cuanto a su configuración y a las demandas formuladas por los partidos que lo conforman en la cuestión territorial (Guinjoan y Rodon, 2016).

Una década de transformaciones: debilidad electoral y fragmentación

La transformación de la política catalana de la última década ha seguido una dinámica que, en relación con el sistema de partidos, presenta ciertos factores comunes con el resto de democracias occidentales. Por una parte, la disminución del apoyo electoral a las formaciones que hasta entonces habían sido dominantes en el sistema de partidos (en este caso PSC y CiU) y la aparición de nuevos partidos (*Ciutadans*, *CUP*, *Solidaritat Catalana per la Independència*, *Podem*, *Comuns* y la refundación de CDC). Por otra parte, y como corolario de estos fenómenos, un aumento notable de la fragmentación y la polarización (Hernández y Kriesi, 2016), una tendencia de hecho generalizable en todas las democracias occidentales (Thomassen y Ham, 2014).

¹ El pacto o el acuerdo político entre las dos organizaciones duraría hasta junio del 2015, después de 37 años de concurrir a los comicios y gobernar conjuntamente en varios niveles de gobierno (Lo Cascio, 2008).

Gráfico 7: Resultados electorales de las elecciones en el Parlamento de Cataluña (1995-2015)

De manera progresiva, CiU y PSC perdieron el protagonismo absoluto del que disfrutaban con un aumento de apoyo electoral a los partidos con menor representación que, de manera irregular, se han ido consolidando a lo largo de los años.² Esto no significa que los partidos se hayan hecho más débiles: Barberá, Barrio y Rodríguez (2009) detectan que,

² Ya hemos dicho que CiU perdió la centralidad que la caracterizaba, lo que de rebote acabaría derivando en una reformulación de su estructura orgánica, aún en proceso en el momento de escribir este artículo. Los resultados de los comicios del 2010 y de la coalición electoral de Junts pel Sí del 2015 serían relativamente buenos, aunque alejados de la mayoría absoluta. Sin embargo, electoralmente, la inestabilidad del sistema de partidos ha afectado de manera notable al PSC, que lograría un máximo histórico en 1999 (37,85 % de votos y 52 diputados) y, posteriormente, los dos gobiernos tripartitos liderados por Maragall (2003-2006) y Montilla (2006-2010) junto con la emergencia de nuevas formaciones y las tensiones internas sobre el eje nacional, lo condenarían electoralmente hasta llegar al 12,72 % y 16 escaños actuales. Esta bajada se compensaría en las elecciones generales y en el poder municipal.

paradójicamente, esta pérdida electoral se compensa con una mayor fortaleza orgánica.³

A partir del 2006, el escenario político catalán presentará novedades con la aparición de nuevas formaciones. En el 2006, Ciutadans entra en el Parlament de la mano de la oposición al soberanismo y la denuncia a la política lingüística, pero también como partido protesta, lo que constituye todo un aviso para los partidos ya consolidados en el mapa político catalán. Posteriormente, en el 2010, Solidaritat Catalana per la Independència (SCI) entra también en la cámara legislativa catalana. En el 2012 hará su entrada en el Parlament la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), una formación que ya había demostrado su peso en las elecciones municipales y que se consolidaría en los comicios del 2015.

³ En este sentido, apuntan al refuerzo del peso de la financiación de las formaciones políticas mediante la financiación pública y no las cuotas de los militantes como estrategia de defensa de las formaciones (Barberá et ál., 2009).

Así pues, el sistema de partidos catalán ha vivido una doble transformación: hacia una mayor fragmentación y, al mismo tiempo, hacia una mayor polarización. Si observamos un indicador de fragmentación como, por ejemplo, el número efectivo de partidos electorales, veremos que aumenta del 4,20 en el 2003, al 6,06 en el 2012, a pesar de que en el 2015 vuelve a bajar debido a la coalición electoral de Junts pel Sí (JxS) en la que participan CDC y ERC. Si bien los sistemas electorales proporcionales tienden a generar sistemas de partidos más fragmentados, este indicador suele ser un reflejo de la complejidad de la política (fracturas ideológicas) y también de su inestabilidad potencial, puesto que puede conllevar además dificultades para la formación de gobiernos.⁴ En el caso catalán, es una tendencia claramente ligada al proceso independentista, pero también

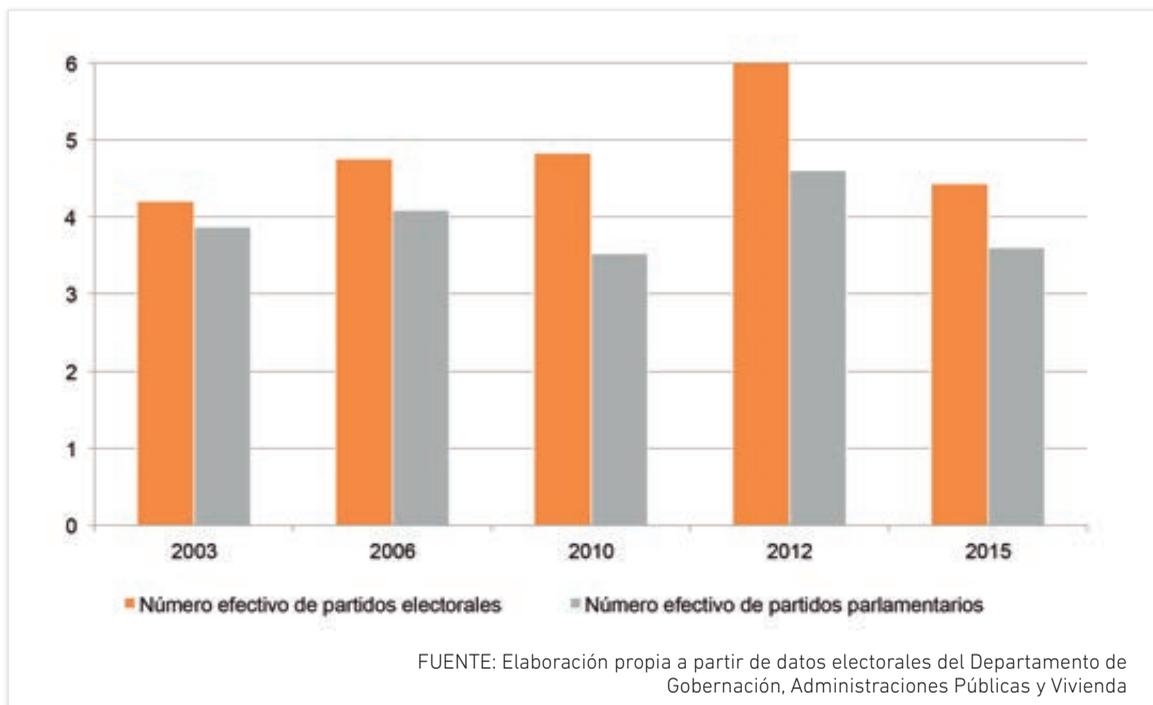
4 Los cambios repentinos en los indicadores de fragmentación de los sistemas de partidos suelen indicar periodos de inestabilidad y una movilización más elevada de ciertas fracturas que dividen al electorado.

asociada a una de las crisis económicas más duras que ha vivido Cataluña.

Si nos fijamos en los ejes ideológicos (ver Gráfico 8 y Gráfico 9), observamos que el cambio principal del sistema de partidos catalán ha sido la proliferación de los espacios de competencia. Medina lo expresaba de la siguiente manera: «Así, ERC y CiU compiten por el voto nacionalista catalán, ERC, ICV y la CUP tienen rivalidad dentro del ámbito catalanista y de izquierdas, el PSC e ICV se disputan los apoyos de la izquierda moderada, los socialistas pueden perder votos en varios frentes (CiU, ERC, ICV, C's), y el PP, CiU y C's intentan hacerse con el electorado más moderado» (Medina, 2014: 7).

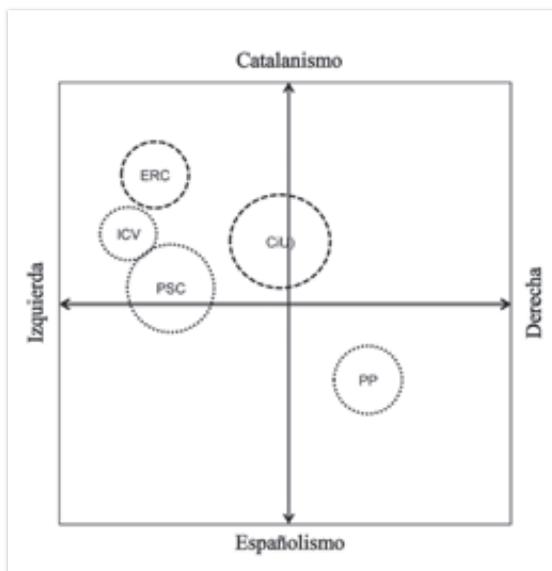
Esta dinámica no ha desaparecido, ni mucho menos, con la legislatura iniciada a raíz de las elecciones del 27 de septiembre del 2015. Si bien la coalición de JxS, formada por candidatos independientes, CDC y ERC, ha permitido que estas dos formaciones

Gráfico 8: Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios (2003-2015)



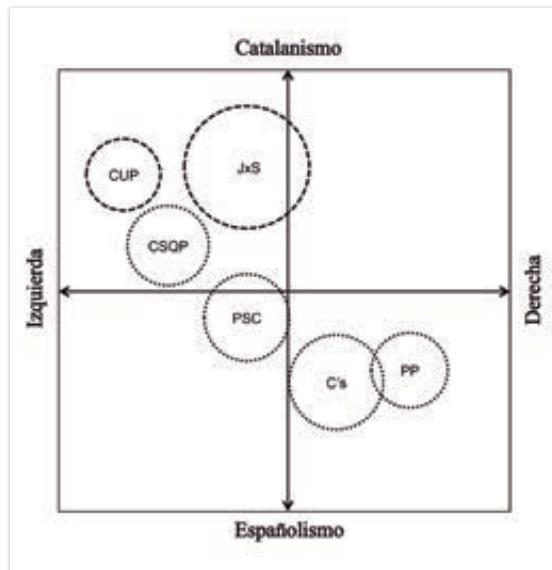
aparcaran la competencia electoral, esto no significa que las dos fuerzas políticas hayan abandonado la competencia por el espacio político (y más si tenemos en cuenta que a las elecciones generales del 20 de diciembre del 2015 y del 26 de junio del 2016 se presentaron por separado). Además, la consolidación de la CUP, con un papel clave para la formación de la mayoría independentista, ha hecho que las tensiones dentro del bloque independentista sean más intensas. La refundación de CDC tras la separación de UDC ha añadido controversia y una diversidad de corrientes internas que han participado también del mismo espacio. En paralelo, la (re)configuración del espacio político ocupado por Catalunya Sí que es Pot (CSQP) ha añadido complejidad, sobre todo a raíz de la emergencia de Podemos y la configuración de alianzas municipales, especialmente en Barcelona con el liderazgo de Ada Colau. Finalmente, las formaciones contrarias a la independencia también han acortado distancias entre ellas. El aumento de apoyos a Ciutadans ha situado a la formación naranja por delante del PP y del PSC, respectivamente, y su líder, Inés Arrimadas, se ha convertido en la jefa de la oposición en el Parlament.

Gráfico 9: Sistema de partidos catalán (2003)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de autoubicación ideológica (CEO)

Gráfico 10: Sistema de partidos catalán (2015)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de autoubicación ideológica (CEO)

La emergencia del derecho a decidir y el independentismo: grandes cambios programáticos

La transformación del sistema de partidos catalán no se ha limitado a las variaciones de candidaturas y a su disposición en el Parlamento, sino que ha afectado también a las demandas en materia de autogobierno que se han defendido en los programas electorales. El proceso de reforma estatutaria y la oleada soberanista que hemos descrito en el primer apartado, han hecho cambiar los ejes programáticos de las formaciones catalanas, mucho más complejos hoy en día. De manera notable, los partidos autonomistas e independentistas han ido cambiando el contenido y la forma de las propuestas políticas en todos los comicios desde el 2003. Los partidos han pasado de proponer una reforma estatutaria hasta abrazar postulados independentistas unilaterales; unas demandas excepcionales incluso para partidos soberanistas dentro del marco europeo, fruto de un contexto de enfrentamiento con el Gobierno central y de gran movilización ciudadana (Guinjoan, Rodon y Sanjaume, 2013). A continuación, analizamos de manera sintética esta evolución, primero en lo que respecta a la formación de un bloque independentista y, después, a los partidos federalistas.

La formación de un bloque independentista heterogéneo. El partido central de la política catalana durante muchos años, *Convergència i Unió*, había representado desde la recuperación de la autonomía una opción gradualista para la mejora del autogobierno. La federación había defendido siempre el carácter nacional de Cataluña pero sin cuestionar la unidad de España, por lo menos, a corto plazo. El objetivo a nivel territorial era ir logrando cuotas más altas de autonomía. Sin embargo, a partir del décimo congreso, celebrado en 1996, la formación reforzó las tesis soberanistas e incluyó la idea de no renunciar a la autodeterminación en su ponencia política.⁵ Esta finalidad iba ligada al papel de moderador de la política española que la formación se otorgaba a ella misma, que entroncaba con la aspiración tradicional catalanista de modernizar y democratizar España.⁶ La formación catalanista había apoyado los gobiernos en minoría del PSOE (1993-1995) y de PP (1996-2000), precisamente con esta estrategia (Guibernau, 2010).⁷

• CDC: De *Convergència i Unió* a *Junts pel Sí*: En el 2003, CiU propuso un nuevo Estatuto, una apuesta que no había hecho hasta entonces, a pesar de que el PSC de Maragall sí la había defendido en los comicios anteriores. Este fue un primer punto de inflexión respecto a los años de gobierno de Pujol, en unas elecciones que finalmente apartaron a la coalición nacionalista del Gobierno de la Generalitat durante dos legislaturas. CiU pedía ahora un Estatuto ambicioso, sobre todo en materia fiscal, pero también competencial y de reconocimiento. Posteriormente, CiU jugó un papel clave para pactar la tramitación y la aprobación del Estatuto en las Cortes a principios del 2006. Pero el cambio más relevante, desde el punto de vista de las demandas territoriales, llegaría con los programas electorales de los comicios del 2010 y del 2012, que reforzaban de manera notable las tesis soberanistas del partido.

⁵ Ver CDC (1996).

⁶ Lo que Jordi Pujol denominaba el proyecto Espriu-Vicens Vives. Ver Ribera (22 de agosto de 2010).

⁷ Para una descripción detallada de la historia de CDC, ver Coseche, 2000.

Las diversas oleadas de consultas populares municipales y las manifestaciones masivas del 10 de julio de 2010, con el lema «Som una nació. Nosaltres decidim» ('Somos una nación. Nosotros decidimos'), y del 11 de septiembre de 2012, con el lema «Catalunya, nou estat d'Europa» ('Cataluña, nuevo estado de Europa'), junto con el cambio de preferencias manifestado por la opinión pública que hemos analizado en la primera parte de este artículo, fueron acompañadas de la incorporación de demandas en esta línea. Si bien en el 2010 el programa de la formación iba encaminado a recuperar el gobierno de la Generalitat y daba prioridad a la defensa de los servicios públicos contra la crisis, ya incorporaba también el derecho a decidir. Y lo hacía de manera gradualista: «Aspiramos a la soberanía financiera al servicio de más bienestar para los catalanes y de un mejor progreso económico, pero también para disponer de más soberanía política y más capacidad de autogobierno» (CiU, 2010: 82).

El fracaso de la estrategia negociadora con el presidente español, Mariano Rajoy, y la movilización creciente de la sociedad civil, llevó a la federación a priorizar las propuestas soberanistas, ya no limitadas únicamente al aspecto fiscal. Hay que recordar que, antes de las elecciones del 2012, el Parlament había aprobado la Resolución 742/IX que recogía la demanda de ejercer el derecho a decidir, con los votos de CiU, ERC, ICV-EUiA y SI (Resolución 742/IX). El programa del 2012 presentado por CiU es importante, tal como apunta Lo Cascio (2016), porque marca la narrativa de la legislatura 2012-2015 y, sobre todo, la estrategia hasta el proceso participativo del 9 de noviembre. En este documento, leemos:

Cataluña tiene derecho a decidir su futuro y ha llegado el momento de poder ejercerlo. Después de treinta años, es el momento de escoger. Es la hora de que Cataluña haga su propio camino. Con naturalidad. Un camino, una transición nacional, que nos tiene que permitir tomar nuestras propias decisiones, que nos tiene que permitir vivir de acuerdo con nuestras propias posibilidades, lo que quiere decir vivir mejor (CiU, 2012: 12).

La formaci3n autonomista pasaba ahora a defender la independencia en un programa en el que no se privaba de declarar el fin de su tarea de m1s de treinta a1os como agente moderador de la pol1tica espa1ola: «Queremos construir una mayor1a social amplia para que Catalu1a pueda tener un estado propio dentro del marco de Europa, porque Catalu1a tiene la aspiraci3n de ser un pueblo normal entre los pa1ses y las naciones del mundo» (CiU, 2012: 12).

Adem1s, se compromet1a plenamente con la v1a de la consulta independentista:

el pr3ximo Gobierno de la Generalitat impulsar1a una consulta la pr3xima legislatura para que el pueblo de Catalu1a pueda determinar libremente y democr1ticamente su futuro colectivo. Esta consulta se har1 de acuerdo con la legalidad que se produzca y con toda la legitimidad democr1tica (CiU, 2012: 13).

La evoluci3n hacia las tesis independentistas 2010-2012 era relativamente fulgurante para un partido que hasta entonces hab1a sido eminentemente gradualista en las aspiraciones nacionales. Ahora bien, la evoluci3n de la legislatura constatar1a la imposibilidad de celebrar una consulta de acuerdo con la legalidad, lo que finalmente acab3 siendo un proceso participativo. En este contexto, se multiplicar1an las tensiones dentro de la coalici3n soberanista y, a ra1z del pacto de una hoja de ruta que contemplaba la celebraci3n de unas elecciones plebiscitarias (junto con ERC, la ANC y la AMI), CDC y Unio acabar1an proclamando su divorcio pol1tico. Al mismo tiempo, las presiones sobre ERC para formar una candidatura conjunta desembocar1an en la creaci3n de la candidatura de Junts pel S1.⁸

La candidatura de car1cter transversal impulsada por CDC y ERC y la participaci3n de Dem3crates de Catalunya, Moviment d'Esquerres y candidatos surgidos de asociaciones de la sociedad civil (ANC y

3minum) se uni3 con un programa que iba incluso m1s all1 de las demandas soberanistas ligadas al derecho a decidir y formuladas en 2012 por CDC. El documento segu1a, con algunas variaciones, la hoja de ruta acordada el 30 de marzo del 2015 entre los actores pol1ticos que impulsar1an la candidatura de Junts pel S1. Esta hoja de ruta, actualmente ejecutada desde el Gobierno por el Ejecutivo de Carles Puigdemont, articulaba el documento program1tico y marcaba los pasos de un proceso unilateral de secesi3n. El programa, de hecho, se divid1a en tres bloques: hoja de ruta, estructuras de Estado y Catalu1a estado de Europa. En este caso, se consideraba que el derecho a decidir se hab1a ejercido en dichas elecciones y, en este mismo documento, se legitimaba su unilateralismo:

En resumen, desde julio del 2010 hasta diciembre del 2014 la respuesta del Estado espa1ol a todas las movilizaciones y propuestas que se han planteado desde Catalu1a ha sido «no». «No» al Estatuto, «no» al pacto fiscal, «no» a la declaraci3n de soberan1a, «no» al refer3ndum en el Congreso de los Diputados, «no» a la ley de consultas, «no» a la consulta del 9-N, y todo esto culminado con una querrela criminal contra tres miembros del Gobierno de Catalu1a. Esta actitud de «no» a todo y de ausencia total de di1logo por parte del Estado espa1ol deja como 1nica opci3n para garantizar el derecho a decidir de los catalanes la convocatoria de unas elecciones ordinarias al Parlamento de Catalu1a a las que las formaciones pol1ticas deben dar un car1cter plebiscitario y que tienen que convertir en la consulta que el Estado espa1ol ha impedido hacer (Junts pel S1, 2015: 29).

• ERC: de los tripartitos a Junts pel S1. En esta misma candidatura, como hemos apuntado, tambi3n particip3 ERC. La evoluci3n program1tica de la candidatura republicana tambi3n resulta relevante en este periodo. Ahora bien, si analizamos su recorrido program1tico, ERC se opuso a la Constituci3n de 1978 porque no recog1a el derecho a la autodeterminaci3n y porque, desde la ponencia pol1tica de su 17.º Congreso en 1991, se defini3 formalmente como independentista (ERC, 1991). Por lo tanto, la evoluci3n program1tica

8 Para un an1lisis de la evoluci3n program1tica de CiU, ver Barrio, 2014.

tiene más que ver con las tácticas de cada momento político que con cambios ideológicos profundos. Así, los programas electorales del 2003 y del 2006 se centraban en mejorar el autogobierno mediante el Estatuto. Después de haber defendido el «No» al referéndum estatutario por fidelidad al texto que había salido del Parlament en diciembre del 2005, en el programa del 2006 la formación republicana se comprometía a desplegarlo:

Esquerra se compromete a la aplicación rigurosa y al despliegue máximo del Estatuto. La amplia tradición democrática de Esquerra y su solidez institucional no hacen sino avalar el hecho de que acatemos sin discusión el resultado del referéndum y nos erijamos como garantía del cumplimiento del nuevo texto estatutario (ERC, 2006: 5).

En este mismo texto, el partido definía su proyecto político como «soberanista y progresista» y se comprometía a trabajar por un estado plurinacional y plurilingüe. El «derecho a decidir» aparecía como un objetivo sin concretar, dentro del mismo párrafo, ligado en cierto modo a la transformación del Estado español. Esta moderación desapareció de manera repentina en los ejes programáticos del 2010 e, incluso más, en el 2012. En los comicios del 2010 los republicanos ya presentaban una defensa directa de un «Estado propio» y se comprometían a utilizar la Ley de Consultas Populares para celebrar un referéndum sobre la independencia. Este programa era claramente más soberanista que el que presentaba CiU, pero lo cierto es que también priorizaba la salida de la crisis y hacía una fuerte reivindicación del trabajo hecho durante los dos tripartitos y en materia de políticas sociales. En este sentido, el programa del 2012 es claramente un punto de ruptura (ERC, 2010).

Tal como observamos en el caso de CiU, el programa republicano del 2012 marcó un punto de inflexión importante. En este texto, se fija como objetivo lograr la construcción de un «Estado independiente». El partido, además, renueva el liderazgo con la figura de Oriol Junqueras, que consiguió doblar los

escaños del 2010. La formación adoptó en el 2012 los puntos programáticos transversales propuestos por la Asamblea Nacional Catalana (ANC) a los partidos catalanes: soberanía, referéndum y proceso participativo para constituir el nuevo Estado (ERC, 2012: 6). Además, el documento programático también hizo referencia a la Resolución 742/IX aprobada por el Parlament. El programa detallaba una hoja de ruta para celebrar un referéndum en el 2014, un punto compartido con CiU, pero iba más allá y proponía la redacción de una Constitución catalana para cerrar el proceso de independización.

- Finalmente, el bloque independentista se acabó de conformar con la entrada en la cámara catalana de la CUP. No se puede decir que la formación sufra en este periodo una evolución programática, dado que nunca antes había concurrido al Parlament con una candidatura. Tanto en las elecciones del 2012 como en las del 2015, mantuvo una posición independentista ligada a la ruptura, a la transformación social, a la desobediencia y al proceso constituyente (CUP, 2012: 9-11). En este sentido, la hoja de ruta propuesta en el programa para las elecciones del 27 de septiembre del 2015 difería considerablemente de lo que habían acordado CDC y ERC. En él se defendía una Declaración Unilateral de Independencia (DUI), pero también se comprometía a colaborar con una mayoría independentista para desarrollar los pasos de una hoja de ruta que contemplara un proceso constituyente y de desconexión (no solo de España, sino también de la Unión Europea) (CUP, 2015: 10).

Derecho a decidir para el federalismo. El análisis de la evolución programática hasta la conformación de un bloque independentista mayoritario en el Parlament de Cataluña en las elecciones del 2015, debe ser ampliado con los cambios de posicionamiento sobre el derecho a decidir que también han realizado las formaciones tradicionalmente federalistas: PSC e ICV-EUiA (desde las últimas elecciones forma parte del grupo parlamentario de Catalunya Sí que es Pot, conjuntamente con Podem y Equo). Ya hemos visto que la opción federalista ha sido una de las principales damnificadas por el crecimiento soberanista, cuando

menos, electoralmente. Tanto el PSC como ICV han vivido tensiones internas importantes en los últimos años, que en el caso del PSC han supuesto incluso escisiones de sectores catalanistas notables. Con respecto a ICV, la creación de Podemos en enero del 2014 (para las elecciones europeas de aquel mismo año) ha sido un revulsivo importante a nivel local y nacional que ha llevado a la formación a renovar sus candidaturas (En Comú, para el Ayuntamiento de Barcelona y Catalunya Sí que es Pot, para el Parlament).

La diferencia principal entre las apuestas federalistas ha sido sin duda su posicionamiento sobre el derecho a decidir y la independencia. Las dos candidaturas, PSC e ICV, han defendido un modelo federal para España (aunque con matices diferentes). Ahora bien, en el caso del PSC, el derecho a decidir está ausente en los diversos programas electorales anteriores y solo aparece en 2012 y en 2015, aunque de maneras diferentes.

- PSC: ¿derecho a decidir o reforma constitucional? En plena efervescencia de la sociedad civil movilizadora por el derecho a decidir, el PSC presentó un programa en el que se comprometía «a promover las reformas necesarias para que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña puedan ejercer su derecho a decidir a través de un referéndum o consulta acordado en el marco de la legalidad» (PSC, 2012). Las sucesivas votaciones en el Parlament y en el Congreso pusieron a prueba este compromiso y generaron tensiones importantes dentro del partido.

Ante la controversia generada por la defensa de una consulta, aunque esta fuera «legal y acordada», el programa del 2015 volvió a referirse de manera exclusiva a la reforma constitucional: «Defendemos una reforma federal de la Constitución española y consideramos necesario someter a referéndum esta reforma constitucional, permitiendo que la ciudadanía manifieste su apoyo o su rechazo a este nuevo acuerdo con una votación» (PSC, 2015: 27). Las líneas programáticas de los socialistas catalanes en cuanto al federalismo se discutieron a raíz de la Declaración de Granada, del 2013, continuista con el modelo autonómico, que no tuvo en cuenta las propuestas

asimétricas formuladas por el PSC (Sanjaume-Calvet, 2015) y que descartaba la opción de llevar a cabo ningún tipo de referéndum o de definir Cataluña como una nación.

- ICV: derecho a decidir y Catalunya Sí que es Pot. El caso de la candidatura de ICV-EUiA, integrada en Catalunya Sí que es Pot (CSQP) en el 2015, presenta bastante más continuidad que el PSC en relación con el derecho a decidir. Los programas electorales de la formación hacen referencia al derecho a la autodeterminación que se considera más factible por la vía federal:

Si bien es cierto que hoy, en el proceso de construcción de la UE, no tiene sentido plantearse los poderes del Estado en los términos que se hacía en el siglo pasado, no podemos negar que los estados tienen todavía en Europa mucho poder y, por lo tanto, no se puede rechazar el derecho a la autodeterminación como algo ya superado (ICV, 2006: 287).

Por lo tanto, los programas del 2010 y del 2012 no presentan novedades importantes. En el 2010, el programa ecosocialista concreta más la propuesta autodeterminista, anticipando la pregunta de tres opciones de la consulta del 9 de noviembre del 2014:

El ejercicio del derecho a decidir, en caso de negativa por parte del Estado a la negociación sobre la reforma constitucional que las instituciones catalanas planteen, con la convocatoria de una consulta para decidir el futuro de Cataluña, en la que la ciudadanía pueda optar entre la situación actual, el estado propio dentro de la España federal y la independencia (ICV, 2010: 221).

El programa para los comicios del 2012 reiteró esta propuesta con la idea de un acuerdo nacional por el derecho a decidir que incorporara la celebración de una consulta mediante una ley de consultas. Hay que recordar que en este periodo los diputados de la formación votaron favorablemente a las resoluciones parlamentarias de septiembre del 2012, que instaban al Gobierno a convocar un referéndum,

y a la declaración de soberanía de enero del 2013. En el 2015, con la entrada de Podem, la candidatura de CSQP rechazó explícitamente en el programa el carácter plebiscitario de las elecciones impulsado por las fuerzas independentistas y enmarcó el proceso catalán dentro del ámbito estatal:

La apertura de un proceso constituyente propio y no subordinado es la contribución que desde Cataluña podemos hacer a la ruptura del Régimen de 1978 en todo el Estado, desde una voluntad de colaboración fraterna entre los pueblos y desde el impulso de procesos constituyentes que puedan influirse y favorecerse mutuamente, desde la propia identidad de cada uno. Iniciar un proceso constituyente no prefigura el resultado final de la relación que Cataluña deba tener con el resto del Estado: una república catalana es tan compatible con un horizonte independentista como con uno federalista o confederalista, todo dependerá de la libre decisión de la ciudadanía (CSQP, 2015: 210).

En el mismo programa, la formación volvía a proponer la celebración de un referéndum sobre el futuro constitucional de Cataluña y la creación de un acuerdo social para el proceso constituyente (CSQP, 2015: 211).

Corolario: la consolidación parlamentaria del independentismo

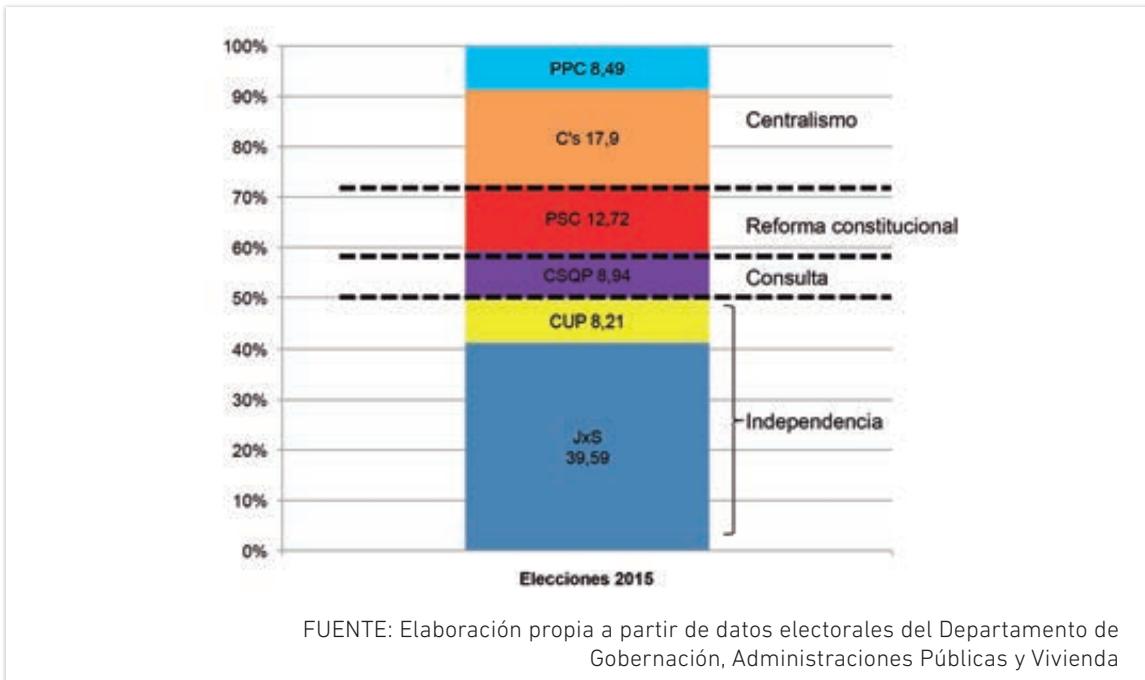
En conclusión, el análisis de los programas electorales presentados por las formaciones catalanistas a las elecciones al Parlament de Cataluña de la última década muestra una clara radicalización, que tiene como punto de inflexión destacado el año 2012. Si comparamos la evolución descrita en el apartado anterior y la que hemos comentado antes sobre la opinión pública, resulta evidente que los cambios de preferencias de la ciudadanía han avanzado en paralelo —incluso han precedido— a los cambios de posicionamiento de las formaciones políticas. Si las elecciones del 2012 consolidaron una mayoría parlamentaria sólida favorable al derecho a decidir, las del 2015 hicieron lo mismo, pero con una mayoría independentista.

Ahora bien, el resultado de las elecciones del 27 de septiembre (ver Gráfico 11) señalaba que esta mayoría no solo fue secesionista, tal como se desprende de la lectura plebiscitaria de las elecciones hecha por el independentismo, sino también favorable (una vez más) al derecho a decidir y al proceso constituyente (Orriols y Rodon, 2016). La misma coalición de Junts pel Sí, a pesar de presentar un programa independentista, incluía la posibilidad de referéndum acordado:

Esta fase [negociadora] quiere abrirse manteniendo siempre una actitud expectante respecto de la alternativa de un referéndum vinculante por parte del Estado español sobre la independencia de Cataluña, oferta que debe ser compatible con el horizonte temporal contenido en este acuerdo para la proclamación de la independencia y la celebración de las elecciones constituyentes (Junts pel Sí, 2015: 35).

No obstante, a esta constatación hay que añadir consideraciones importantes.

En primer lugar, la negativa por parte del Gobierno español de negociar las propuestas de referéndum o consulta formuladas de varias maneras por las fuerzas políticas catalanas y las instituciones de autogobierno durante la legislatura 2012-2015, y el bloqueo posterior de la consulta del 9 de noviembre del 2014, llevaron a los partidos soberanistas a acordar una hoja de ruta alternativa basada en la idea de volver a intentar un referéndum. En segundo lugar, la perspectiva de las elecciones generales de diciembre del 2015 (que se repetirían en junio del 2016) enmarcó las elecciones en un contexto de expectativas sobre el cambio político español. En el caso de ICV, el momento político requirió el encaje de las demandas del derecho a decidir en la propuesta política de Podemos para formar una candidatura conjunta. Por otro lado, el PSC sufrió la escisión de su ala más catalanista durante la legislatura, y el programa del 2015 acabó resultando incluso menos ambicioso que el de 2012. El 2012 fue, por lo tanto, el punto de inflexión que generó un consenso amplio

Gráfico 11. Resultados de las elecciones catalanas del 27 de septiembre del 2015: candidaturas e independentismo

y mayoritario sobre la necesidad de defender una consulta o referéndum para canalizar las demandas por el derecho a decidir. Pero, mientras las fuerzas soberanistas emprendieron una radicalización de sus demandas ante el bloqueo estatal de la vía del referéndum, las fuerzas federalistas retrocedieron posiciones hacia una reforma constitucional (o un proceso constituyente conjunto).

EXPLICAR LOS CAMBIOS ELECTORALES Y DE REPRESENTACIÓN

Un análisis concluyente sobre las causas de los cambios que hemos constatado sobrepasaría, con mucho, los objetivos de este artículo. Aun así, es bueno apuntar algunas cuestiones a las que investigadores e historiadores tendrán que responder.

En primer lugar, sigue siendo una incógnita determinar en qué medida la opinión pública se avanzó a los cambios en el sistema de partidos y cómo se produjo exactamente este cambio de

preferencias en relación con el discurso de los líderes políticos. El análisis de los programas electorales y de los datos de encuesta muestran, a priori, que la oleada a favor del derecho a decidir y del Estado propio precedió a los postulados programáticos de las organizaciones políticas catalanas, especialmente a los de la antigua Convergència i Unió. Pero para confirmar esta hipótesis habría que analizar no solo los documentos electorales, sino también el discurso público de sus dirigentes y hacer un estudio más detallado de la composición de su electorado. La relación es, probablemente, de carácter bidireccional (por lo tanto, endógena en cierta medida).

En segundo lugar, sabemos que la fragmentación y la polarización de los sistemas de partidos no ha sido una tendencia exclusiva del sistema político catalán. Lo que nos hace pensar que estas tendencias tienen una explicación más allá del aspecto territorial, si bien este también puede haber jugado un papel importante.

Un factor que habría que tener en cuenta para un análisis explicativo en profundidad de estos

cambios es la crisis económica. Así, para otros sistemas políticos se ha apuntado como una causa muy relevante de las transformaciones de los últimos años (Hernández y Kriesi, 2016). Si bien en el caso catalán las preferencias sobre el modelo territorial empezaron a cambiar antes del estallido de la crisis económica y, sobre todo, del impacto de sus consecuencias, no podemos descartar que este haya sido un factor importante. Las hipótesis que podemos formular en este sentido son diversas. Por un lado, el impacto sobre el comportamiento y las opiniones individuales del electorado podría apuntar hacia una canalización de la frustración hacia el sistema político por la vía del conflicto territorial. Por otro, también podemos señalar que, en el contexto de crisis económica, la recentralización competencial del Estado y las carencias del poder autonómico se han hecho mucho más evidentes (Viver, 2011).⁹

UN ESCENARIO COMPLEJO: UNILATERALISMO, MAYORÍAS Y HOJA DE RUTA

A principios del 2017, la situación política española no parece favorable a la formulación de reformas constitucionales ni soluciones acordadas. La reedición de un gobierno conservador en Madrid no confirmó un cambio de posición con relación a la cuestión territorial, ejemplificada con la persecución judicial de la aplicación de la hoja de ruta establecida por el Gobierno de Junts pel Sí.

En este contexto, el debate político catalán tiene relación con la interpretación de los resultados de las elecciones del 27 de septiembre del 2015 y el mandato mayoritario. Si bien las fuerzas independentistas de Junts pel Sí y la CUP consideraron que la mayoría parlamentaria los legitimaba para iniciar el proceso que marcaba la hoja de ruta (con la Declaración del 9 de noviembre del 2015), la minoría parlamentaria del Gobierno, la dificultad de convertir unas elecciones en plebiscitarias (Orriols y Rodon, 2016) y el hecho de que el independentismo no lograra el 50% de los votos en las elecciones (que como hemos dicho habían sido definidas como plebiscitarias por Junts pel Sí), ha hecho que ciertos sectores del soberanismo, como por ejemplo l'ANC, hayan vuelto a poner encima la mesa el ejercicio del derecho a decidir mediante un referéndum. Esta propuesta no se contemplaba inicialmente en la hoja de ruta que sigue actualmente el Gobierno catalán tal como hemos visto en el apartado anterior, pero se argumenta que permitiría legitimar una eventual declaración de independencia y la entrada en vigor de la ley de transitoriedad jurídica.

Sea como fuere, la transformación fulgurante de la política catalana durante la última década es un hecho, no solo en relación con las preferencias territoriales, sino también de un sistema de partidos más fragmentado y polarizado. El independentismo, antes marginado parlamentariamente, ha pasado a ocupar un espacio central de la política catalana junto con el derecho a decidir de Cataluña.

⁹ Ver también Muñoz, J. y Tormos, R (2015)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barberá, O., Barrio, A., y Rodríguez, J. (2009). *Cambios políticos y evolución de partidos en Cataluña (1995-2007)*. WP, 277. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Barrio, A. (2014). *Convergència i Unió, del nacionalismo moderado al secesionismo: cambio de posición de los partidos nacionalistas y sistema de gobierno multinivel*. WP, 330. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CDC (1996). El nacionalisme català als inicis del segle XXI. En *Xè Congrés de Convergència Democràtica de Catalunya*, l'Hospitalet, noviembre del 1996.
- CiU (2010). *Eleccions nacionals, 2010. Programa de govern, projecte de país*. Barcelona: CiU.

- CiU (2012). *Programa electoral 2012. Catalunya 2020*. Recuperado el 2 de abril de 2017 de http://php.inefc.net/observatori/fitxers_pujats_GECOS/2012_parlament_CIU.pdf
- CSQP (2015). *El programa de la gent. Catalunya S6 que es Pot*. Recuperado el 2 de abril de 2017 de http://catalunyasiqueespot.cat/wp-content/uploads/2015/09/CATSIQUESPOT_programa_10-Definitiu-2015-9-11.pdf
- Culla, J. B. (ed.). (2000). *El Pal de paller: Converg6ncia democr6tica de Catalunya (1974-2000)*. Barcelona: P6rtic.
- CUP (2012). *CUP – Alternativa d'Esqueres. Candidatura al Parlament de Catalunya a les eleccions del 25 de novembre del 2012*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.vilaweb.cat/media/continguts/000/052/905/905.pdf>
- CUP (2015). *Programa Pol6tic Plebiscitari per a les eleccions al Parlament de Catalunya del 27 de setembre de 2015. CUP. Crida constituent*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de http://cup.cat/sites/default/files/programa_plebiscitari_de_la_cup_crida_constituent_el_full_de_ruta.pdf
- ERC (1991). La Catalunya que volem. En *XVII Congrés d'Esquerra Republicana de Catalunya*.
- ERC (2006). *Programa 2006_territori. Un territori viu per un pa6s viu*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <https://studylib.es/doc/7484061/untitled---diario-sur>
- ERC (2010). *Programa electoral. Eleccions Parlament de Catalunya 2010*. Recuperado el 2 de abril de 2017 de <https://issuu.com/unxicdetot/docs/programa-eleccions-al-parlament-2010>
- ERC (2012). *Un nou pa6s per a tothom. Eleccions 2012 al Parlament de Catalunya*. Recuperado el 2 de abril de 2017 de <http://www.archivoelectoral.org/documentos/un-nou-pais-per-a-tothom/521>
- Guibernau, M. (2010). *El Nacionalisme catal6: franquisme, transici6 i democr6cia*. Barcelona: P6rtic.
- Guinjoan, M., Rodon, T., y Sanjaume-Calvet, M. (2013). *Catalunya, un pas endavant*. Barcelona: Angle Editorial.
- Guinjoan, M., y Rodon, T. (2016). Catalonia at the crossroads: Analysis of the increasing support for secession. En X. Cuadras (ed.), *Catalonia: A New Independent State in Europe? A Debate on Secession within the European Union* (p. 20-61). Londres / Nueva York: Routledge.
- Hern6ndez, E., y Kriesi, H. (2016). The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe. *European Journal of Political Research*, 55, 203-224.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman-Osterkat, S., Niedzwiecki, S., y Shair-Rosenfield, S. (2016) *Measuring regional authority. A postfunctionalist theory of governance*, vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- ICV (2006). *Un programa per modernitzar Catalunya. Programa electoral d'ICV-EUiA. Eleccions al Parlament de Catalunya 2006*. Recuperado el 2 de abril de 2017 de http://www.iniciativa.cat/sites/default/files/2006_programa_autonomiques.pdf
- ICV (2010). *Esquerra, ecologia, llibertat. Programa. Eleccions al Parlament de Catalunya 2010*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de http://www.iniciativa.cat/sites/default/files/programa_0.pdf
- Junts pel S6 (2015). *Programa electoral. Junts pel S6. Comprom6s per la llibertat*. Recuperado el 5 de abril de 2017 de http://www.esquerra.cat/partit/programes/c2015_programa.pdf
- Lo Cascio, P. (2008). *Nacionalisme i autogovern*. Catarroja: Afers.
- Lo Cascio, P. (2016). El Proc6s i el final d'un cicle pol6tic. *Espill*, 51, 26-46.
- Medina, L. (2014). M6s partits i m6s polaritzaci6. Els canvis en la compet6ncia electoral a Catalunya. *Institut de Ci6ncies Pol6tiques i Socials*, 5, 1-9.
- Montero, J. R., y Font, J. (1991). El voto dual: lealtad y transferencias de votos en las elecciones auton6micas. En Equip de Sociologia Electoral (ed.), *L'electorat catal6 a les eleccions auton6miques de 1988. Opini6ns, actituds i comportaments*. Barcelona: Fundaci6 Jaume Bofill.
- Mu1oz, 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.
- Orriols, L., y Rodon, T. (2016) The 2015 Catalan election: the independence bid at the polls. *South European Society and Politics*, 21(3), 359-381.
- Padr6-Solanet, A., y Colomer, J. M. (1992). Modelos espaciales y temas de campa1a. El caso de las elecciones auton6micas de Catalu1a de 1992. *Revista de Estudios Pol6ticos*, 78, 131-159.
- Pallar6s, F., y Font, J. (1994). Las elecciones auton6micas en Catalu1a (1980-1992). En P. del Castillo (coord.), *Comportamiento pol6tico y electoral* (p. 221-274). Madrid: CIS.
- Pallar6s, F. (1994). *Las elecciones auton6micas en Espa1a: 1980-1992. Comportamiento pol6tico y electoral*. Madrid: CIS.
- PSC (2012). *Programa electoral 2012*. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <http://www.socialistes.cat/programa-electoral>

- PSC (2015). *El nostre compromís. Solucions justes i acordades. Programa electoral del PSC per a les eleccions catalanes del 27 de setembre de 2015*. Recuperado el 4 de abril de 2017 de [http://studylib.es/doc/4520230/programa-electoral-27s--ca-Resolució-742/IX-del-Parlament-de-Catalunya,-sobre-l'orientació-política-general-del-Govern,-BOPC-390-\(2012\).](http://studylib.es/doc/4520230/programa-electoral-27s--ca-Resolució-742/IX-del-Parlament-de-Catalunya,-sobre-l'orientació-política-general-del-Govern,-BOPC-390-(2012).) Recuperado el 2 de abril de 2017 de <http://www.parlament.cat/document/bopc/52047.pdf>
- Riba, C. (2008). El comportament electoral dual a Catalunya. *Eines per a l'esquerra*, 5, 13-30.
- Ribera, C. (22 de agosto de 2010). Independència? Primer cal treure el país del sot. *El Punt Avui*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de <http://www.elpuntavui.cat/article/3-politica/17-politica/208990-qindependencia-primer-cal-treure-el-pais-del-sotq.html>
- Riera, P. (2009). L'evolució del vot dual a Catalunya. WP, 278. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Rodon, T. (2015a). *Una visió geogràfica de la independència de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Rodon, T. (2015b). *El miratge de l'autogovern. El sistema autònic en perspectiva comparada*. Barcelona: Fundació Josep Irla.
- Sanjaume-Calvet, M. (2015). Federalismo pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Quebec. En J. Cagiao., y V. Martin (eds.), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán* (p. 151-188). París: Le Manuscrit (Auctoritas).
- Thomassen, J., y Ham, C. van (2014). Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe. *West European Politics*, 37(2), 400-419.
- Viver, C. (2011). L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització a Espanya. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 13, 146-185.

NOTA BIOGRÁFICA

Toni Rodon es investigador postdoctoral a la London School of Economics and Political Sciences (LSE). Anteriormente ha sido investigador a la Stanford University, Oxford University, Manchester University y en la Fundación Juan March. Doctor en Ciencias Políticas por la Universitat Pompeu Fabra (UPF), ha publicado en varias revistas internacionales. Su investigación se centra en los ámbitos del comportamiento electoral, la geografía política y la política comparada. Más información en www.tonirodon.cat.

Marc Sanjaume-Calvet es asesor e investigador en el Institut d'Estudis de l'Autogovern (Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya). Doctor en Ciencia Política con la tesis *Moral and Political legitimacy in theories of secession. A Theoretical and Comparative Analysis*. Ha sido investigador visitante en el Institute of Governance de la University of Edinburgh (Escocia), y en la Université Laval (Quebec, Canadá). También ha sido investigador postdoctoral en el Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie en la Université du Québec en Montreal (UQAM).



Gobernanza de la política cultural, actores subestatales y nacionalismo: un análisis comparativo a partir del caso español

Mariano Martín Zamorano

CECUPS / UNIVERSITAT DE BARCELONA

marianozamorano@ub.edu

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 29/01/2017

RESUMEN

Desde los años noventa, la gobernanza subestatal ha adquirido una importancia creciente en las políticas culturales del mundo desarrollado. Sin embargo, los factores determinantes de los desiguales modelos de gobernanza de la cultura desarrollados en un mismo estado y la importancia diferencial del nacionalismo subestatal en su orientación no se han explicado debidamente. En este artículo establecemos un análisis comparativo de este fenómeno a partir de los casos de las administraciones autonómicas de Cataluña, Madrid y Andalucía. De este modo, explicamos cómo sus formas de gobernanza horizontal se atienen a algunos factores comunes, como el modelo estatal de políticas públicas, y a otros de tipo diferencial, como son el patrimonio histórico e industrial propio, y el carácter identitario regional, donde la cuestión nacional tiene un peso específico.

Palabras clave: política cultural, gobernanza, nacionalismo, Estado de las autonomías.

ABSTRACT. *The governance of cultural policy, sub state actors and nationalism: a comparative analysis from Spanish case.*

Since the nineties, regional governance has acquired an increasing importance for cultural policies in the developing world. However, the elements determining the development of unequal models of cultural governance in a same country and the differential relevance of subnational nationalism in this regard have not completely explained. In this article we develop a comparative analysis of the autonomic cultural policies of Catalonia, Madrid and Andalusia. In this way, we explain how their models of horizontal governance are determined by common elements, such as the model of public policies, and other specific, such as the historical and industrial local heritage and regional identity, where nationalism has a specific relevance.

Keywords: cultural policy, governance, nationalism, State of the Autonomies.

SUMARIO*

Introducción

Modelos de políticas culturales y evolución de la administración cultural

La gobernanza de la política cultural y sus bases socioculturales

Evolución institucional de las políticas culturales en el Estado español

La política cultural de la Generalitat de Cataluña: de la gobernanza *top down* a una limitada apertura institucional

La política cultural en Andalucía: una gobernanza *top down* de orientación redistributiva

La política cultural de la Comunidad de Madrid: un subsistema de la gobernanza cultural estatal

Discusión y conclusiones: formas de gobernanza, modelos de política cultural y campo sociocultural

Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Mariano Martín Zamorano. CECUPS - Centro de Estudios sobre Cultura, Política y Sociedad (Universitat de Barcelona) Facultad de Economía y Empresa. C/ Teniente Coronel Valenzuela, 1-11, 08034 Barcelona.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Zamorano, M. M. (2017). Gobernanza de la política cultural, actores subestatales y nacionalismo: un análisis comparativo a partir del caso español. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 111-126.

* Traducido por Ana Lozano.

INTRODUCCIÓN

Las políticas culturales desarrolladas en España durante los últimos treinta años han sido analizadas desde enfoques analíticos y conceptuales muy diferentes, y cubriendo su desarrollo en los ámbitos estatal, autonómico y local. La literatura académica ha tratado tanto la evolución de la estructura y finalidades de la gestión cultural desarrollada por la administración central (Rubio, 2008a, 2005) como la diversidad de políticas autonómicas y sus formas de articulación con la Administración General del Estado (Bouzada, 2007; Rius y Zamorano, 2014) o la relación entre las políticas culturales locales y las intermedias (Martínez y Rius, 2012; Rius, Rodríguez y Martínez, 2012). Esta producción se ha visto enriquecida con monografías y varios informes sobre el funcionamiento del conjunto del sistema estatal desde una perspectiva más descriptiva o institucional (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004; Villarroya, 2012a). Últimamente, un trabajo de conjunto ha reunido buena parte de los autores más significativos en un compendio sobre los últimos treinta años de políticas culturales en España (Rius y Rubio, 2016).

Una parte importante de estos estudios coinciden en destacar varias carencias en la coordinación multinivel de la política cultural en el Estado español, en un marco definido por los conflictos entre la administración central y las comunidades autónomas consideradas nacionalidades históricas. Estos elementos han estado presentes en las investigaciones que han analizado los procesos identitarios en la política cultural (Crameri, 2008; Villarroya, 2012b) y sus transformaciones programáticas en relación con sus discursos legitimadores (Barbieri, 2012b), pero también en otras que han estudiado su grado de federalismo (Rius y Zamorano, 2014), su gobernanza (Bonet y Negrier, 2010; Bouzada, 2007) o la política cultural exterior (Zamorano y Rius, 2016). Al estudiar las formas de intervención de las administraciones públicas en el campo de la cultura, la literatura sobre política cultural ha destacado la importancia de varias interrelaciones entre los programas político-culturales y los proyectos nacionales que conviven en el Estado. Por ejemplo, se han explicado adecuadamente algunas correlaciones entre el desarrollo del nacionalismo político—central o autonómico— y la frecuente desarticulación

intergubernamental de la política cultural, en función de distintos escenarios político-partidistas en las administraciones del Estado (Rius y Zamorano, 2014).

A pesar de esto, el corpus citado no ha centrado su atención en la identificación y la explicación de las dinámicas nacionales diferenciales en las políticas culturales autonómicas. Por un lado, exceptuando la emergente perspectiva de análisis sociológico de la política cultural (Rodríguez y Rius, 2012b), estas investigaciones han mostrado un alcance limitado a la hora de considerar la red de relaciones socioinstitucionales que le dan forma. Por otro lado, tampoco existen estudios comparativos que analicen los tipos de vínculos entre identidad y políticas culturales en las diferentes comunidades autónomas.¹ Estas carencias—vinculadas en parte a la dependencia de los estudios de este ámbito de la *policy analysis* y a su preeminencia institucionalista— han limitado la consideración de algunas particularidades socioculturales y sectoriales relevantes al analizar la relación entre el nacionalismo y la gobernanza de las artes y el patrimonio en cada territorio. Los estudios que tratan, especialmente, sobre las diferencias en relación con las formas de participación social en la administración cultural pública, que van desde las relaciones que se desarrollan alrededor de una gobernanza horizontal abierta hasta modelos de relación entre actores culturales y gobiernos de tipo corporativo, deberían ser considerados.

En este texto analizamos comparativamente tres políticas culturales desarrolladas por gobiernos intermedios, con el objetivo de evaluar los elementos determinantes de sus diferentes formas de gobernanza horizontal; es decir, los principales mecanismos y dinámicas *top down* y *bottom up* de relación entre las administraciones autonómicas

1 Si bien tenemos estudios que analizan el rol de los procesos identitarios en las políticas culturales autonómicas, particularmente para el caso catalán (Barbieri, 2012a; Villarroya, 2012a; Crameri, 2008), no disponemos de estudios que analicen esta cuestión comparativamente. Cabría mencionar algunas investigaciones que se han centrado en aspectos específicos desde un enfoque comparativo, como los equipamientos culturales (Rubio y Rius, 2012), o el trabajo dirigido por Rodríguez y Rius (2012a) que analiza las políticas culturales del Estado español desde una perspectiva sistémica.

y los actores socioculturales. Con este fin, tenemos en cuenta tres variables fundamentales: su articulación con el tejido industrial y patrimonial, su modelo de acción y, particularmente, el rol de las identidades regionales en su orientación. Analizamos así los tejidos socioinstitucionales del sector cultural en tres comunidades autónomas con dinámicas nacionales diferentes: Andalucía, Cataluña y Madrid. Estas tres comunidades no solo son las de mayor peso demográfico, sino que responden a tres modelos identitarios y de orientación ideológica gubernamental muy diferentes. Andalucía, con una notable y singular identidad regional muy integrada en España, ha sido gobernada ininterrumpidamente desde los inicios del Estado autonómico por el PSOE. Cataluña, una de las nacionalidades históricas donde la reclamación del derecho de autodeterminación dispone de un amplio apoyo popular, cuenta con un sistema de partidos, una sociología electoral y un modelo de política cultural claramente diferenciados de los mayoritarios en el resto de España. Finalmente, Madrid, gobernada desde los años noventa por el Partido Popular, es una comunidad con una identidad regional casi inexistente, donde la administración central ejerce tácitamente un papel preponderante.

Con el objetivo de encajar estos tres casos en el marco de la literatura de referencia, el texto se organiza en cuatro apartados principales: en primer lugar, se presentan los elementos clave para una tipología de modelos de política cultural y formas de gobernanza; en el segundo apartado, se resume brevemente la evolución histórica de la política cultural en España, sus objetivos, su estructura territorial y las estrategias de los principales actores culturales; en tercer lugar, se presentan los tres casos de análisis y sus dinámicas socioinstitucionales en el ámbito de la política cultural. Esta tarea se basa en un trabajo de investigación, con varias fuentes directas e indirectas²

2 Cabe mencionar que una parte importante de los documentos estudiados se derivan del proyecto de investigación «El sistema de la política cultural en España», financiado por el Ministerio de Educación y Cultura. Proyecto CSO2008-05910. Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. El proyecto tuvo como IP al Dr. Arturo Rodríguez Morató y contó con la participación del autor de este estudio.

que alimentan el análisis cualitativo. Finalmente, se establece un análisis comparado entre nacionalismo y las diferentes formas de gobernanza horizontal en el Estado español, distinguiendo entre diferentes formas de corporativismo y de participación cultural.

MODELOS DE POLÍTICAS CULTURALES Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL

Con el establecimiento del primer Ministerio de Cultura francés en 1959, comenzó el proceso de institucionalización de la política cultural. Durante el año 1965, la oficialización de la administración cultural pública se extendió en los Estados Unidos, con la aparición del *National Endowment for Arts*, y en Gran Bretaña, con la apertura de la *Office of Arts and Libraries*. Desde entonces, el mundo anglosajón y los países del centro y norte de Europa fueron estableciendo diferentes modelos de política cultural, que se han convertido en referencia para el desarrollo de esta política en todo el mundo. Mientras Francia ha promovido un proceso de incorporación de los sectores y actores culturales (democracia cultural), desde una estrategia intervencionista y mayormente centralizada en París (Urfalino, 1996), en el mundo anglosajón han predominado los modelos de política cultural gestionados por estructuras descentralizadas, con un mayor protagonismo del sector privado y con una limitada intervención estatal basada en el principio de *arm's length* (Mulcahy, 1998).³

En esta línea, se han establecido diferentes distinciones entre los modelos de política cultural, en función del rol del Estado en el sector cultural, que contemplan factores como su orientación redistributiva de capital cultural y sus mecanismos administrativos diferenciales. Por ejemplo, se han identificado cuatro modelos de estados en políticas culturales: el facilitador, el mecenas, el arquitecto y el ingeniero (Hillman y McCaughey, 1989). Siguiendo este orden, estos modelos

3 Si bien estamos haciendo referencia a los modelos teóricos dominantes, Miller y Yúdice (2004) han relativizado la idea de una escasa intervención estatal en el sector cultural en el mundo anglosajón.

manifiestan un creciente grado de intervención y control estatal sobre el campo artístico, así como diferentes estrategias de relación entre las administraciones con los sectores asociativo y privado. También se han particularizado unas tendencias de la política cultural, entre las que se distinguen el modelo liberal —caracterizado por un intervencionismo estatal débil—, el centroeuropeo —con una fuerte capacidad de administración y promoción de la cultura—, y el nórdico —donde la activa y descentralizada intervención gubernamental se caracteriza también por su impronta local y comunitaria (Zimmer y Toepler, 1996, 1999).

En este sentido, se ha advertido que el estado nación ha debilitado su intervención en este campo en relación con la intensificación de las políticas culturales regionales (Menger, 2010; Pongy y Saez, 1994). Estas políticas han sido capaces de reproducir y reconducir muchos de los tradicionales objetivos de la política cultural estatal, como la promoción de proyectos identitarios diferenciados (Villarroya, 2012) o el desarrollo de las industrias culturales —a escala regional— (Pérez y Vives, 2012). Varias construcciones discursivas han permitido reafirmar su naturaleza autónoma en la esfera cultural (Johannisson, 2010) y legitimar su isomorfismo con respecto a los diferentes modelos nacionales (Gattinger y Saint-Pierre, 2008). Esta reconfiguración de la acción cultural pública ha dado lugar a diferentes formas de gobernanza y no ha estado desprovista de inconvenientes. En esta línea, Bonet y Negrier (2010) han advertido una cierta tensión entre eficiencia y legitimidad en las políticas culturales en España, lo que se ha relacionado con las dinámicas políticas históricas entre el centro y la periferia del Estado, donde diferentes proyectos político-culturales se basan en una legitimidad nacional propia. Por lo tanto, según estos autores, la política cultural se habría ido constituyendo en una dialéctica entre estandarización y diferenciación, lo que manifiesta varias transferencias institucionales centro-periferia. Los autores comparan esta situación con la de otros países, como Francia, donde la legitimidad de la política cultural radica en el Gobierno central y se construye fundamentalmente de forma *top down*.

Por otra parte, aunque inscrita relativamente en el marco de estos modelos, la política cultural se dirige en todos los países tanto a gestionar las dinámicas sectoriales —por ejemplo, facilitando la producción artística— y proteger el patrimonio, como a promover una identidad común, entendiendo la cultura como forma de vida (Garretón, 2008: 77). Por lo tanto, esta actividad siempre posee una dimensión *representacional* en términos culturales. Las administraciones estatales desarrollan diferentes estrategias para resolver la relación entre Estado y cultura, atendiendo a determinadas categorizaciones oficiales sobre la identidad común en los grupos que integran la sociedad. En este sentido, la política cultural delimita aquellos bienes artísticos o patrimoniales que deben ser rescatados, preservados y difundidos, y también establece el público al cual se orienta (Dubois, 1999; Lebovics, 2000). De este modo, se transforma en un instrumento que puede favorecer una determinada ordenación social, mediante su contribución a la dinamización de nuevas prácticas y a la construcción de representaciones sociales, entre ellas, las de tipo nacional (Zolberg, 2007).

En consecuencia, tanto las especificidades históricas, sociales y culturales propias de cada estado —por ejemplo, su plurilingüismo o plurinacionalismo— como sus tradiciones institucionales en las políticas públicas (y culturales), se ven relativamente reflejadas en la nueva gobernanza de la política cultural. Estos dos elementos estructuradores —patrimonio sociocultural y *path dependence* (Kangas y Vestheim, 2010)— son dos de las variables fundamentales en su definición y en las diversas administraciones del Estado.⁴ Estos elementos orientan los modelos de las políticas culturales —por ejemplo, más liberal o más

4 Si bien estamos haciendo mención a los elementos fundamentales en la estructuración de modelos de políticas culturales, estos esquemas deben ser contrastados en cada contexto, puesto que la literatura ha demostrado que la agenda política puede estar diseñada también sobre la base de otras variables e intereses, como la instrumentalización económica y política (Barbieri, 2015; Gray, 2008; Parker y Parenta, 2009). Así, varios elementos agenciales se han revelado como determinantes en la orientación y la transformación de las políticas culturales.

intervencionista—, predeterminan los contenidos e influyen sobre sus relaciones intergubernamentales.

LA GOBERNANZA DE LA POLÍTICA CULTURAL Y SUS BASES SOCIOCULTURALES

Durante las últimas décadas, en un contexto en el que la diversidad cultural ha sido crecientemente considerada en las agendas gubernamentales (Taylor, 1997) y en el que la descentralización de las políticas culturales y la apertura de estas a los actores sociales se han extendido como los criterios centrales para su tratamiento (Vidal, 1997), su gobernanza ha cobrado fuerza. La gobernanza es un modelo de implementación de políticas públicas y de análisis teórico, que emergió de la crisis del modelo weberiano de gobierno, de tipo vertical y focalizado en la aplicación de la norma (Peters y Savoie, 1995: 389). En contraste con la tradición de gobierno jerárquico, que actuaba en función de marcos legales y programáticos más rígidos, el concepto de gobernanza supone que el estado debe establecer espacios de participación y deliberación social para incorporar a la acción política las cambiantes demandas públicas.

En este marco, se plantearon la existencia de dos procesos interrelacionados de gobernanza en la gestión gubernamental: los mayormente jerárquicos y los estructurados sobre la base de la apertura continua de varios espacios colectivos orientados a la intervención social. Así, el modelo de gobernanza *bottom up* —‘de abajo a arriba’— fue asimilado, en ciertos casos, a una mayor calidad democrática del estado liberal, debido a la intervención comunitaria en la política pública (Peters, 1995). Por lo tanto, la gobernanza de la política cultural se ha presentado también como una oportunidad para atender más adecuadamente la diversidad nacional y territorial de la cultura. Bajo este enfoque, la dinámica *bottom up* de apertura constante y activa por parte del estado a la participación de los actores comunitarios, que ha sido característica de los modelos nórdicos de política cultural (Blomgren y Johannisson, 2014), podría favorecer así una mayor representatividad en términos políticos y culturales.

Sin embargo, Peters ha considerado que la asociación determinista entre gobernanza y mejor representatividad política es un reduccionismo, puesto que, entre otras derivadas, este reconocimiento activo de la realidad social cambiante por parte del estado, podría derivar en una excesiva compartimentación de instancias de gobierno o favorecer la ineficacia de la acción gubernamental, y también la ambigüedad de la función pública en cuanto a la ley (Peters, 1995). En este sentido, los sistemas de gobernanza en el sector cultural actual han manifestado también varios tipos de esquemas corporativistas que limitan la participación comunitaria. El corporativismo se ha caracterizado como un modelo de gobierno con estas características: a) un estado fuerte y dirigente, b) diferentes restricciones para la libertad y la actividad de los grupos de interés, y c) la «incorporación de estos grupos de interés dentro y como parte del sistema estatal, responsables tanto de representar el interés de sus miembros en y para el estado, como de ayudar al estado a administrar y llevar a cabo las políticas públicas» (Wiarda, 1996: 8). El corporativismo en la gobernanza de la política cultural puede incorporar al tejido administrativo del estado tanto organizaciones sociales —como se ha analizado para la política cultural exterior de Cataluña (Zamorano, 2015) o para las políticas culturales finesas (Kangas, 2001: 61)—, como grandes corporaciones multinacionales que influyan en la agenda política. Por lo tanto, estas dinámicas pueden estructurarse en torno a múltiples objetivos extraculturales, que pueden ir desde el favorecimiento de determinadas corporaciones de las industrias culturales hasta la construcción de hegemonía nacional a nivel subestatal.

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

La Constitución española (CE) de 1978 estableció el esquema de estructuración política de la nueva monarquía parlamentaria como un estado unitario descentralizado y fijó su disposición político-territorial. Esta ordenación comprende tres niveles de gobierno: los municipios, las provincias y las comunidades autónomas (CC. AA.) que, atendiendo a la existencia de varias «nacionalidades y

regiones» (art. 2 CE), fueron conformadas como unidades político-administrativas de primer nivel. Este Estado de las autonomías se ha caracterizado como *casi federal* y se ha distinguido por conservar el esquema territorial unitario con una descentralización de la gestión de las políticas sociales (Aja, 2007). Asimismo, debido a los llamados «hechos diferenciales» que —según la propia CE y los estatutos de autonomía— corresponden a cada una de las comunidades autónomas y que se han ido operando en el desarrollo del sistema, ha sido calificado como un «federalismo asimétrico» (López, 1999). En este marco, el carácter particularmente *abierto* a la interpretación jurídica de varias disposiciones constitucionales, en relación con la distribución competencial, ha facilitado diferentes desarrollos descentralizadores y recentralizadores del sistema estatal.

La CE de 1978 también reconoció parcialmente la plurinacionalidad cultural del Estado español. De este modo, el llamado Pacto de la Transición se plasmó en un reconocimiento de la existencia de «nacionalidades» (art. 2) y de la diversidad cultural y lingüística⁵ del país (art. 3). En el campo de la política cultural, la CE promueve la participación estatal activa dirigida a garantizar el acceso ciudadano a la cultura (art. 25.2, art. 44.1, art. 48, art. 50) y establece las competencias culturales del Gobierno central. Así, instaura que este debe ocuparse de la preservación y defensa del patrimonio cultural nacional, así como los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal (art. 149.1.28). Igualmente, el poder central asume funciones legislativas relacionadas con la protección de la propiedad intelectual, la vigilancia de la libre expresión y la regulación de los medios de comunicación.

Por otro lado, en el artículo 149.2 de la CE se inscribe un concepto *casi federal* de las políticas culturales, al señalar que: «Sin perjuicio de las competencias que

podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». En este marco, según la CE, las CC. AA. asumen múltiples competencias en la difusión y promoción de la cultura en sus respectivos territorios—lo que incluye la lengua propia, el patrimonio y las bibliotecas— y las artes, con museos, conservatorios, etc. (arts. 148.1.15; 148.1.16 y 148.1.17). En consecuencia, actualmente, las esferas competenciales de las CC. AA. en materia cultural son extensas y fueron estructuradas a partir de desarrollos estatutarios desiguales.

En este marco y mediante la estructuración de mecanismos de promoción identitaria en las políticas culturales, las naciones culturales del Estado dieron impulso a la descentralización de las políticas públicas de la cultura y el patrimonio (Rubio, 2008a; Rius y Zamorano, 2014). En esta línea, la constitución cultural ha facilitado la generación de una asimetría política, y los estatutos derivados de esta otorgaron más competencias en materia cultural a las comunidades históricas con lenguas propias (Zallo, 2011). Por otro lado, esta dinámica de generación de políticas culturales relativamente independientes propició diferentes procesos de isomorfismo y simetría autonómicos, que dotaron a este nivel de gobierno de una creciente incidencia en la materia. Por lo tanto, la política cultural estuvo particularmente estructurada alrededor de dinámicas independientes de institucionalización, por lo que se ha advertido que el sistema de la política cultural actual en España se ha organizado fundamentalmente desde el nivel autonómico y de forma descoordinada y fragmentada (Rodríguez y Rius, 2012a).

Por otro lado, las políticas culturales del Gobierno central provienen de una tradición monárquica, de organización claramente centralista (Bouzada, 2007) y, debido a la larga dictadura franquista, de un fuerte *constreñimiento* identitario y de una debilidad institucional fruto del abandono de las instituciones de alta cultura (Rubio, 2008a). Por lo tanto, el rápido proceso de importante descentralización y transferencia de recursos hacia los entes subestatales, desarrollado entre 1979 y 1985,

5 En esta materia, la lengua oficial y mayoritaria es el castellano, y cuatro lenguas, el catalán, el gallego, el vasco y el occitano, tienen un estatus de cooficialidad en seis de las CC. AA. que integran el Estado. Asimismo, otras dos, el asturleonés y el aragonés, aunque no son cooficiales, son protegidas por tres CC. AA. en menor medida.

se produjo dentro de una concepción multicultural del Estado —y en cierta contradicción con la gestión del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), influenciado por el modelo francés (Bouzada, 2007). La construcción *tardía* del estado del bienestar y la incorporación a la Unión Europea en 1986, brindaron a las políticas culturales —*actualizadas* paulatinamente según el paradigma de democracia cultural— una preocupación inicial, al menos programática, por incrementar el acceso a la cultura. En contraposición, más allá del reconocimiento normativo y competencial de la diversidad lingüística y cultural, la Administración General del Estado no ha desarrollado una dimensión federal en la coordinación territorial ni en la tarea de promoción cultural. Por lo tanto, si bien la política cultural postdictatorial fue en parte despojada del centralismo administrativo e identitario, este desarrollo tuvo como contraparte una organización del MEC con una actuación federal limitada y con una dinamización elemental de sus ámbitos de cooperación intergubernamental (Rius y Zamorano, 2014).

LA POLÍTICA CULTURAL DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA: DE LA GOBERNANZA *TOP DOWN* A UNA LIMITADA APERTURA INSTITUCIONAL

En 1980, en el marco del primer Gobierno de Convergència i Unió (CiU),⁶ se creó el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya (DC). Este ente dotaba de autonomía institucional a la política cultural regional y su estrategia de acción persiguió la dinamización de la actividad artística y patrimonial en todo el territorio. Este primer proyecto político-cultural tenía como prioridades la construcción de una red descentralizada de equipamientos y el establecimiento de un proyecto alrededor de la «normalización» lingüística y cultural (Villarroya, 2012a; Barbieri 2012a). El concepto de *normalización cultural* se estableció durante la transición democrática para designar el proceso de institucionalización de la cultura catalana posterior a la dictadura. Este proceso ha sido caracterizado por

Fernández (2008) como un producto del abandono del resistencialismo —posición subalterna sostenida durante el franquismo— ante la «dominación simbólica» española, y la consecuente adopción de políticas de difusión de los elementos identitarios nacionales.

La intervención del DC se vería limitada durante estos años de transferencia de recursos desde el Gobierno central por la inexistencia de infraestructura y por un presupuesto muy reducido (Departament de Cultura, 1983). La incorporación a su actividad de varios artistas e intelectuales vinculados a la resistencia antifranquista fue visto como una canalización lógica de los intereses nacionales en un momento postdictatorial, un proceso que dio lugar a la posterior institucionalización de estas relaciones.⁷ En este contexto, el Gobierno catalán fue desarrollando un modelo de política cultural de raíz centroeuropea, caracterizado por el establecimiento de una red corporativista que fue incorporando una línea de actuación alrededor de la lengua catalana y de la comunicación en catalán (Zallo, 2011; Villarroya, 2012b). Sin embargo, y si bien la propuesta de CiU —por momentos de tipo esencialista y patrimonialista— tuvo peso específico en este proceso (Subirós, 1998), en la política cultural catalana convivieron en tensión constante múltiples definiciones y caracteres constitutivos sostenidos por parte de los varios actores hegemónicos y subalternos (Giner, Flaquer, Busquet y Bultà, 1996).

Desde los años noventa, los recursos del DC crecieron de manera importante y su autonomía se fortaleció, a pesar de que las mayores aportaciones económicas al sector cultural de la región han sido realizadas históricamente por las administraciones locales (Rius et ál., 2012: 179). En este contexto, la perspectiva patrimonialista y de establecimiento de grandes instituciones culturales nacionales públicas, conducida

⁶ La federación CiU, partido de ideología conservadora, liberal y nacionalista gobernó Cataluña desde 1978 hasta 2003.

⁷ De este modo, se ha señalado la estrecha relación entre políticas culturales e identidad en Cataluña, particularmente mediante estrategias patrimoniales, lingüísticas y comunicacionales (Villarroya, 2012b; Crameri, 2008). Estas estrategias presentaron una tendencia a fundarse en instituciones y discursos de nación isomórficos de las estructuras de Estado y propensos a basarse, por lo tanto, en los grandes hitos y relatos históricos.

desde un enfoque *top down*, se vio acompañada por la creación de una gobernanza orientada a la promoción de la producción cultural (Barbieri, 2012b: 94), que tuvo a los consorcios culturales público-privados como uno de sus instrumentos. Estos esquemas institucionales permitirían al Gobierno catalán ganar capacidad de acción y también legitimidad en el campo cultural, puesto que, con esta estrategia, diferentes actores de los sectores artísticos y patrimoniales se incorporarían sistemáticamente al campo de acción gubernamental. La estructuración de un sistema cultural en clave nacional alrededor del DC ha sido considerada clientelista y meramente basada en la distribución de recursos mediante subvenciones (Font, 1991), una forma de relación con el campo cultural que también ha sido referenciada por el sector asociativo (Barbieri, 2012b: 160). Esta lógica de actuación, que favorecía y reforzaba la centralización de los recursos en los grandes equipamientos de la ciudad de Barcelona, se ha señalado también como uno de los elementos que favorecieron la desconexión entre la administración autonómica y las administraciones y agentes locales de la región (Mascarell, 1999).

Una novedad, desde los inicios de los años dos mil, fue una renovada promoción de las industrias culturales catalanas y de la proyección exterior de la cultura nacional, con el establecimiento del Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC) en el 2000, que dependía del DC en un principio y, posteriormente, del Institut Ramon Llull (IRL) en el 2002. Esta intervención del Gobierno autonómico, centrada en las industrias de la cultura, tendría continuidad durante el primer gobierno tripartito (2003-2006). No obstante, diferentes medidas dirigidas a la articulación de las políticas del DC con el mundo local no se concretarían hasta el segundo tripartito (2006-2009) (Rius et ál., 2012: 179). Así, con la creación del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (CoNCA) y la modernización general del sistema, un modelo de políticas culturales mixto —entre centroeuropeo y liberal— se fue afianzando en la región (Rubio y Rius, 2012), aunque con varias tensiones y contradicciones entre delegación y control político (Chávez, 2012). En el marco de esta evolución general, la política cultural catalana ha

estado mayormente orientada a la construcción de una infraestructura nacional para las artes y la cultura, pero sin una estrategia cultural definida y con una gobernanza corporativista alineada con la promoción del proyecto nacional.⁸

LA POLÍTICA CULTURAL EN ANDALUCÍA: UNA GOBERNANZA *TOP DOWN* DE ORIENTACIÓN REDISTRIBUTIVA

En 1978, con la organización del gobierno preautonómico de la Junta de Andalucía, se estableció la Consejería de Cultura. Se encargó de fomentar la producción y difusión cultural y de asimilar esta actividad a las políticas de bienestar —como sucedió también en las otras CC. AA. Así, incorporó nuevas competencias y recursos transferidos por el Estado,⁹ creó nuevos espacios culturales y también estableció programas para fomentar la cultura como forma de vida, con un discurso más ligado a la modernización de la región que a la identidad andaluza (Pérez y Vives, 2012). De este modo, la gobernanza de las políticas culturales andaluzas, desarrolladas desde entonces, se ha caracterizado por el establecimiento de una administración cultural orientada progresivamente a los sectores culturales de la región. También se ha singularizado por una importante articulación con la administración cultural del Estado y con el nacionalismo central en términos de promoción simbólica (Pérez y Vives, 2012).

Inicialmente, esta Consejería combinó en su programa una concepción tradicionalista de la identidad andaluza con una estrategia de intervención artística y patrimonial en la línea de los preceptos de *democracia*

8 En este marco, una parte significativa de los actores y grupos de la cultura ha establecido relaciones con todos los niveles de la Administración estatal y ha transitado fuera de estas lógicas patrimonialistas. Por ejemplo, los sectores del audiovisual catalán tendrían como agente articulador de sus intereses al Ministerio de Cultura durante los años ochenta y noventa (Zamorano, 2015; Barbieri, 2012b).

9 En este sentido, se encargó de tres instituciones de referencia que eran previamente administradas por el Estado: la Alhambra y jardines del Generalife (Granada), el Museo de Bellas Artes y el Archivo General de Indias (Sevilla).

cultural. Así, hasta 1982 se caracterizó por una política de *deselitización* del campo cultural y artístico, siguiendo los postulados de la política cultural socialista a nivel estatal. En una segunda etapa, con el consejero Rafael Román Guerrero, el traspaso de funciones y recursos desde el Gobierno central y el desarrollo de políticas de bienestar continuaron. Aunque con algunas excepciones, esta redistribución competencial en el marco estatal no produjo mayores conflictos durante esta primera década (Pérez y Vives, 2012: 69). Si bien se puede advertir una cierta tensión entre la modernización promovida por la nueva Administración autonómica, y apoyada por los sectores culturales, y la tradición estatal franquista de asimilación de la cultura andaluza a la característicamente española (Santos, 1991), en términos generales, este escenario ha facilitado claramente su proximidad con gobiernos centrales de ideología diversa.¹⁰

Seguidamente se desplegó un proyecto de modernización de la administración cultural y de su estructura funcional que sirvió de modelo para la estructuración del Ministerio de Cultura dirigido en aquel momento por Javier Solana (1982-1988). Esta nueva administración, ahora compartimentada en diferentes sectores culturales, abandonó por un tiempo las políticas transversales de promoción identitaria —en parte basadas en el patrimonio tradicional—, para focalizarse más decididamente en una política cercana a los sectores asociativos y, sobre todo, corporativos (Pérez y Vives, 2012). En términos de gobernanza, una innovación central se produciría desde principios de los años noventa, con la creación en 1991 de la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales y Deportivos (EPGPC),¹¹ que contó con la participación de varias empresas culturales de la región. Durante el periodo de Carmen Calvo como

Consejera de Cultura (1996-2004),¹² la EPGPC —que pasó a estar bajo la Dirección General de Fomento y Promoción Cultural— se fortaleció como instrumento de articulación de la gobernanza político-cultural entre el sector público y el privado. Esta etapa también permitió avanzar en el proyecto de democracia cultural, combinando un fortalecimiento y una modernización de las instituciones y equipamientos públicos de la región con su descentralización y articulación territorial.

En este sentido, las características del campo cultural andaluz, cuya distribución geográfica se caracteriza por tener dos centros de producción de industrias culturales —Málaga y Sevilla— y varios centros patrimoniales importantes (situados en Granada, Sevilla, Córdoba y Almería), así como múltiples acontecimientos escénicos consagrados a lo largo de todo el territorio, han orientado y favorecido esta agenda política. A pesar de esto, la incorporación de algunos grupos específicos a la actividad gubernamental, sobre todo del entorno de la EPGPC, se basaría en una lógica de grupos de presión (*lobbies*) y corporaciones (Pérez y Vives, 2012: 76). Por lo tanto, la política cultural de la región ha presentado una orientación de democracia cultural con una gobernanza descentralizada pero que ha transitado entre la participación cultural y el corporativismo *clientelar*.

LA POLÍTICA CULTURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID: UN SUBSISTEMA DE LA GOBERNANZA CULTURAL ESTATAL

La Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid recibió sus competencias y diferentes equipamientos del Gobierno central muy tardíamente, en 1985 (Real Decreto 680/1985, de 19 de abril), y su actividad no empezó a ser sistemática hasta esta etapa. Como ha señalado Rubio (2008b), la singularidad de las políticas culturales de la Comunidad de Madrid se vincula tanto a su posición político-territorial en relación con la Administración del Estado, como a su potencial rol dinamizador de las grandes instituciones e industrias culturales radicadas en el territorio de su

10 Esta se reflejó en varios proyectos conjuntos o en la resolución de conflictos fundamentales, como la creación del Patronato encargado de dirigir el conjunto de la Alhambra en 1986.

11 En este momento también se estableció el *Plan General de Bienes Culturales 1989-1995* y, principalmente, el *Plan General de Bienes Culturales 1996-2000*, que estableció nuevas pautas de descentralización e innovación en el campo del patrimonio.

12 Carmen Calvo fue nombrada seguidamente ministra de Cultura durante la legislatura 2004-2008.

capital.¹³ Esta importante estructura patrimonial, fundamentalmente prefranquista, se complementa hoy con una red de entidades privadas sin ánimo de lucro y con nuevas instituciones públicas y público-privadas establecidas durante los últimos treinta años, como el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (Rubio y Rius, 2012). No obstante, el gobierno autonómico y la Diputación Provincial de Madrid juegan un rol secundario en la administración de este importante conglomerado institucional (Rubio, 2008: 211), y tanto el Gobierno de la capital como el propio Ministerio de Cultura tienen un rol gravitante y directo en las políticas culturales de la Comunidad.¹⁴

La concentración en Madrid de instituciones culturales públicas y privadas sin ánimo de lucro, del tejido productivo de las industrias culturales (Consejería de Educación y Cultura, 1995) y, en general, de producción y consumo de la cultura, han sido elementos determinantes para la orientación de las políticas culturales autonómicas (Rubio, 2008b: 213). En este sentido, su base identitaria no ha tenido ninguna incidencia en los procesos de construcción o en la dirección de esta política cultural, y tanto gobiernos de izquierdas (el PSOE gobernó la región entre 1983 y 1995) como de derechas han centrado el discurso en la diversidad cultural existente (Rubio, 2008b). En cambio, el debate sociocultural de las políticas culturales de la Comunidad ha girado fundamentalmente en torno a su representatividad territorial, en términos del binomio capital-periferia de Madrid (García de Enterría, 1983), pero siempre como un todo e indiferenciado núcleo del Estado español. Por lo tanto, el elemento político-territorial, representado por la concentración patrimonial e industrial en Madrid, ha sido fundamental en la definición de los lineamientos de la gobernanza

autonómica y ha definido su articulación con los grupos y empresas culturales locales, muy centralizados en la capital.

A pesar de que la evolución general de la actuación de la política cultural autonómica ha estado marcada por este rol secundario, en los años noventa se produjeron varios avances en términos de presupuesto neto y de intervención en el sector cinematográfico y audiovisual. Con este objetivo, se creó la Oficina de Promoción del Cine de la Comunidad de Madrid (Decreto 100/1994, de 13 de octubre) y se dinamizó la articulación de la actividad cultural a escala regional. Desde entonces, el modelo de gobernanza cultural ha evolucionado hacia el establecimiento de organismos público-privados, como el Consorcio Audiovisual de la Comunidad de Madrid, creado en 2005¹⁵ o Madrid Network, organismo orientado al fomento del sector creativo, fundado en 2007 y que ha sido cuestionado por el reparto discrecional de dinero público.¹⁶ En cambio, el modelo de relación con el resto de los sectores artísticos se ha basado en órganos colegiados, integrados por asociaciones sectoriales, que deliberan y hacen propuestas a la administración o desarrollan acciones conjuntas con ella (Rubio, 2008b: 226). Pero este proceso no ha ido acompañado de una planificación estratégica de la política cultural regional ni del establecimiento de una gobernanza estable y descentralizada. En este sentido, se ha señalado que, a diferencia de lo que pasó en Cataluña, la movilización social del sector cultural ha sido limitada en su interpelación al Gobierno autonómico (Rius, 2005; Rubio y Bonnin, 2009).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES: FORMAS DE GOBERNANZA, MODELOS DE POLÍTICA CULTURAL Y CAMPO SOCIOCULTURAL

El análisis comparativo de las políticas culturales autonómicas estudiadas revela cómo sus formas de gobernanza horizontal han sido determinadas

13 Las grandes instituciones de la ilustración monárquica y los museos nacionales se encuentran en su territorio: el Museo de Prado, la Biblioteca Nacional o el Museo Arqueológico Nacional.

14 Históricamente, muchos de los grandes equipamientos de la capital, como el Museo de Prado, han sido financiados y dirigidos por el Gobierno central y han representado, en conjunto, un porcentaje significativo del presupuesto cultural del Estado.

15 Decreto 54/2005, de 23 de junio, del Consejo de Gobierno

16 Ved: http://politica.elpais.com/politica/2015/05/17/actualidad/1431894177_454214.html

principalmente por tres elementos. En primer lugar, por el marco legal, administrativo y político-cultural estatal. En el caso español convive una Administración central que ha desarrollado un modelo de políticas culturales de orientación centroeuropeo (caracterizado por una escasa capacidad de articulación del conjunto del sistema, a pesar de su reciente recentralización), con actores regionales que actúan con diferentes estrategias y orientaciones, ya sean liberales o de tipo «arquitecto» (Zamorano y Rius, 2014). Este sistema se ha articulado de manera compleja con los actores que tienen mayor presupuesto en las políticas culturales del Estado y que se encuentran más cercanos a los creadores y distribuidores culturales: los gobiernos locales. Así, las relaciones de colaboración y conflicto entre actores gubernamentales en función del mapa político-partidista, han marcado las formas autonómicas de gobernanza con los sectores artísticos y culturales. En este sentido, hay que destacar el

impacto de las actuaciones de las diputaciones y los gobiernos locales sobre el rol y la orientación desigual de las administraciones intermedias (Rius et ál., 2012).

En este sentido, mientras las formas de relación del Gobierno catalán con el Gobierno central se han caracterizado por una desarticulación creciente —y una escasa coordinación con los entes locales—, la Consejería de Cultura andaluza ha tenido una relación fluida con la Administración General del Estado, que incluso ha favorecido transferencias institucionales entre estos niveles durante las etapas de gobierno socialista. Finalmente, como se puede advertir en la Tabla 1, la Comunidad de Madrid destina actualmente un presupuesto muy reducido al sector cultural, en la línea de su posicionamiento histórico,¹⁷ una situación facilitada por el hecho de ser un tipo de subsistema del sistema político-cultural central.

Tabla 1. Datos presupuestarios y demográficos por comunidad autónoma (2014-2015)

		ANDALUCÍA	COMUNIDAD DE MADRID	CATALUÑA
GASTOS LIQUIDADOS EN CULTURA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA ¹⁸		162.095.000	80.175.000	245.437.000
	% estatal	15,5 %	7,7 %	23,4 %
POBLACIÓN (INE-2015)	Valor absoluto	8.405.303	6.424.843	7.408.853

FUENTE: *Anuario de estadísticas culturales 2016*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte /INE

En segundo lugar, los tipos de gobernanza de las políticas culturales autonómicas analizadas han sido también determinados por los modelos de políticas culturales implementados por sus gobiernos. En este sentido, se puede ver cómo la progresiva institucionalización de esta política a nivel regional ha dado lugar a una constante demanda autonómica de mayores competencias y recursos en este ámbito. No obstante, estas solicitudes han tenido diferente intensidad y han sido promovidas según diferentes lógicas. El Gobierno catalán ha reclamado permanentemente más competencias y recursos culturales (Departament de Cultura, 1983) y ha sido una referencia en todo el Estado por su planteamiento nacional (isomórfico de los sistemas centrales) y sistemático de la política cultural. Teniendo

en cuenta la evolución, Rius, Rodríguez y Martínez (2012: 199) han indicado que el modelo de política cultural de Cataluña no tiene encaje en los modelos teóricos establecidos y, además, han añadido que dicho modelo corresponde más bien a un modelo mixto, que combina elementos del liberal y del centroeuropeo (Gattinger y Saint-Pierre, 2008). En Andalucía, la política cultural también ha ido ganado relevancia, pero con una impronta de democracia cultural orientada a la articulación territorial. En cambio, la administración cultural de la Comunidad de Madrid ha desarrollado

¹⁷ Después de los recortes presupuestarios producidos en los últimos años, casi proporcionales en todas las CC. AA.

¹⁸ Datos correspondientes a 2014.

una actividad que sigue una línea centroeuropea, pero más reducida y focalizada en la capital. Sus transformaciones y cambios en una orientación modernizadora han sido impulsados de forma *top down* por el Ministerio de Cultura, especialmente durante el periodo de Carmen Calvo (Rubio y Rius, 2012: 20).

En tercer lugar, la gobernanza de las políticas culturales ha sido influida por las diferentes formas de vinculación con los actores culturales territoriales, en función de las características de los mercados culturales regionales y de las demandas sociales (de tipo nacional, sectorial, etc.) emergentes en cada uno de estos contextos. En este sentido, como se puede observar en la Tabla 2, debido

a su base patrimonial histórica, la acción museística y arqueológica andaluza ha sido mucho más significativa en relación con su política de industrias culturales. En cambio, Madrid y Cataluña, los dos centros de producción y difusión de estas industrias en todo el Estado, han requerido un enfoque más activo en la promoción y proyección internacional. Mientras en Cataluña esta necesidad se tradujo en una clara demanda sectorial y fue atendida principalmente mediante la creación de la ICUB y con una programación estratégica de promoción del sector, la Comunidad de Madrid ha dado algunos pasos en esta dirección, pero este sector ha continuado teniendo en el Gobierno central un interlocutor fundamental.

Tabla 2. Datos culturales por comunidad autónoma (2015)

		ANDALUCÍA	COMUNIDAD DE MADRID	CATALUÑA
COMPAÑÍAS DE TEATRO		418	824	770
	% estatal	11,5 %	22,6 %	21,2 %
REPRESENTACIONES TEATRALES		3.307	15.274	10.255
	% estatal	7,1 %	32,7 %	21,9 %
MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS CENSADAS ¹⁹		180	118	130
	% estatal	11,8 %	8,5 %	7,8 %
LIBROS INSCRITOS EN LA AGENCIA DEL ISBN		10.460	28.830	20.503
	% estatal	13,2 %	36,3 %	25,8 %
EMPRESAS PRODUCTORAS DE CINE CON ACTIVIDAD		31	116	97
	% estatal	9,0	33,8 %	28,3 %

FUENTE: *Anuario de estadísticas culturales 2016*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Así, los elementos patrimoniales y productivos característicos de cada región (Tabla 2) se han vinculado a la gobernanza de una forma compleja. Los nuevos esfuerzos y la orientación *normalizadora* de las industrias culturales catalanas, desarrollados desde la década pasada, han sido muy diferentes a los programas desarrollados por la Comunidad de Madrid, centrados

durante más de dos décadas en acompañar la política del Gobierno central y local en su territorio. Asimismo, mientras el patrimonio es determinante para entender las políticas culturales andaluzas en términos de agenda, también es un factor que promueve la necesidad de descentralizar territorialmente esta política. Teniendo Madrid, en su capital, un foco patrimonial y productivo fundamental, las demandas de descentralización no han sido igualmente potentes, ni tampoco la administración autonómica se ha definido como un actor fundamental para el sector cultural. Esta situación ha sido diferente

¹⁹ Un 45,4 % están bajo control local y 29 % son de titularidad privada.

en las demandas del sector privado de la cultura en Cataluña «que ha debatido intensamente el rumbo de los grandes equipamientos» (Rius, 2005). Por lo tanto, esta matriz productiva y patrimonial plantea diferentes niveles de legitimidad y capacidad de negociación con los sectores culturales regionales, que pivotan en sus relaciones con las administraciones en función de lógicas y objetivos diferenciales. Y, por otro lado, nos da elementos para considerar cómo se estructuran los ejes corporativos en la gobernanza cultural de cada región, en base a objetivos económicos o políticos muy diferentes.

En este sentido, tanto el modelo de política cultural como sus formas de gobernanza horizontal han estado muy influidos por el factor identitario (sea nacional o no). Así, mientras en las políticas culturales de Madrid esta variable no ha tenido ninguna importancia, en Cataluña la cuestión nacional ha sido una fuente de conflictos en términos de la definición de diferentes proyectos artísticos y culturales, pero también un elemento de cohesión para la gobernanza corporativista y para iniciativas culturales populares. Por ejemplo, este factor no se ha traducido en una capitalidad en tensión en las políticas culturales de Andalucía y Madrid, como sí ha sucedido en el caso barcelonés. En este sentido,

es también un elemento generativo, dinamizador de la actividad cultural en la relación entre gobierno y actores sociales, y contribuye a una interpretación de las industrias culturales y de la acción exterior como elementos que pueden contribuir al *nation building* (Zamorano, 2015).

En conclusión, como hemos resumido en la Tabla 3, existen muchos factores diferenciales que determinan los tres modelos de gobernanza estudiados, así como estrategias desiguales para atender a las también desiguales demandas sociales. Pero todas las administraciones muestran un cierto isomorfismo en términos del establecimiento de una gobernanza de predominio *top down* en los años noventa / dos mil, y también de adopción de diferentes formas de corporativismo durante su despliegue. Esta cuestión puede ser en parte explicada por la pervivencia de los mismos partidos en la administración de cada región durante más de dos décadas (PP en la Comunidad de Madrid desde el 1995 hasta la actualidad; PSOE en la Junta de Andalucía de 1978 a la actualidad y CiU en la Generalitat de Cataluña entre los años 1980 y 2003). Pero, mientras en la gestión cultural andaluza la dinámica corporativa (y por momentos *clientelar*) ha tenido una matriz principalmente económica, en

Tabla 3. Comparativa de las formas de gobernanza en Cataluña, Madrid y Andalucía

VARIABLES	CATALUÑA	COMUNIDAD DE MADRID	ANDALUCÍA
Modelo de gobernanza horizontal	<ul style="list-style-type: none"> + <i>top down – bottom up</i> Corporativismo 	<ul style="list-style-type: none"> <i>top down</i> (débil) Corporativismo <i>clientelar</i> 	<ul style="list-style-type: none"> + <i>top down – bottom up</i> Corporativismo <i>clientelar</i>
Discurso dominante	<ol style="list-style-type: none"> Nacional Creatividad 	<ol style="list-style-type: none"> Creatividad, diversidad cultural Limitada carga nacional 	<ol style="list-style-type: none"> Modernizador Mixto andaluz y español
Gobernanza vertical	<ul style="list-style-type: none"> Escasa articulación con el Gobierno central Desarticulación regional (DIBA y Ayuntamiento de Barcelona / gobiernos locales) 	<ul style="list-style-type: none"> Articulación/isomorfismo con el Ministerio de Cultura Articulación/delegación en relación con la Administración de la capital 	<ul style="list-style-type: none"> Articulación y transferencias institucionales con el nivel central Coordinación con los gobiernos provinciales y locales
Centros y periferias del sistema cultural territorial	<ul style="list-style-type: none"> Barcelona capital: núcleo centralizador Tensión Barcelona capital - interior 	<ul style="list-style-type: none"> Madrid capital: núcleo articulador Tensión entre capital y zona metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> Sevilla, Málaga, Córdoba y Granada Diferentes focos: descentralizado

FUENTE: Elaboración propia

Madrid —con una intervención pública de menor intensidad— no ha dado lugar a redes corporativas estables y, en el caso catalán, ha sido sistemática y ha tenido una base primordialmente nacional. Por lo tanto, si bien el elemento identitario puede explicar la mayor intensidad y la visión estratégica de la intervención pública en cultura en Andalucía y en Cataluña (Rodríguez y Rius, 2012b: 13), así como una mayor convergencia socioinstitucional —principalmente en el

caso catalán—, no se puede entender como una única variable determinante del establecimiento de ámbitos de gobernanza cerrada o corporativista. En cambio, diferentes formas de instrumentalización política y económica de la cultura, vinculadas a una *path dependence* del modelo corporativista/*clientelar* histórico en los estados mediterráneos (Esping-Andersen, 2000: 90), podrían explicar tanto este fenómeno como el predominio *top down* en las formas de gobernanza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja, E. (2007). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Barbieri, N. (2015). A narrative-interactionist approach to policy change analysis. Lessons from a case study of the cultural policy domain in Catalonia. *Critical Policy Studies*, 9(4), 434-453.
- Barbieri, N. (2012a). Why does cultural policy change? Policy discourse and policy subsystem: a case study of the evolution of cultural policy in Catalonia. *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 13-30.
- Barbieri, N. (2012b). *¿Por qué cambian las políticas públicas? Una aproximación narrativa a la continuidad, el cambio y la despolitización de las políticas culturales. El caso de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008)*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Blomgren, R., y Johannisson, J. (2014). Regional Cultural Policy in Sweden: Empirical Results, Theoretical Understandings and Consequences for Cultural Policy Research. Comunicación presentada en *8th International Conference on Cultural Policy Research*, 12-13 de septiembre, 2014, Hildesheim.
- Bonet, L., y Negrier, E. (2010). Cultural policy in Spain: processes and dialectics. *Cultural Trends*, 19(1), 41-52.
- Bouzada, X. (2007). La gouvernance de la culture en Espagne. En L. Bonet y E. Négrier (eds.), *La politique culturelle en Espagne* (p. 15-34). París: Karthala.
- Chávez, M. A. (2012). *Los consejos de las artes y el principio de "arm's length" en las políticas culturales subnacionales: Un estudio comparativo entre Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) y Jalisco (México)*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Consejería de Educación y Cultura (1995). La Política cultural en la Comunidad de Madrid: objetivos y vías de acción: informe final del libro blanco de la cultura de la Comunidad de Madrid. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación y Cultura.
- Crameri, K. (2008). *Catalonia: National Identity and Cultural Policy 1980-2003*. Cardiff: University of Wales Press.
- Departament de Cultura (1983). Memoria de actividades. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. París: Belin.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Fernández, J. A. (2008). *El malestar en la cultura catalana. La cultura de la normalització (1976-1999)*. Barcelona: Empúries.
- Font, J. (1991). *Papers de política cultural*. Barcelona: Edicions 62.
- García de Enterría, E. (1983). *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Garretón, M.A. (2008). Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. En A. A. Canelas y R. Bayardo (eds.), *Políticas Culturais Na Ibero-América* (p. 75-117). Salvador de Bahía: Editora da Universidade Federal da Bahia.
- Gattinger, M., y Saint-Pierre, D. (2008). Can national cultural policy approaches be used for sub-national comparisons? An analysis of the Québec and Ontario experiences in Canada. *International Journal of Cultural Policy*, 14(3), 335-354.
- Giner, S., Flaquer, L., Busquet, J., y Bultà, N. (1996). *La cultura catalana: el sagrat i el profà*. Barcelona: Edicions 62.
- Gray, C. (2008). Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries. *Cultural trends*, 17(4), 209-222.

- Hillman, H., y McCaughey, C. (1989). The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future. En M. C. Cummings y J. M. Schuster (eds.), *Who's to Pay for the Arts?: The International Search for Models of Support* (p. 1-30). Nueva York: American Council for the Arts.
- Johannisson, J. (2010). Making Geography Matter in Cultural Policy Research: The Case of Regional Cultural Policy in Sweden. En J. P. Singh (ed.), *International Cultural Policies and Power* (p.127-139). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kangas, A. (2001). Cultural Policy in Finland. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 31(1), 57-78.
- Kangas, A., y Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, 13(2), 267-286.
- Lebovics, H. (2000). *La misión de Malraux. Salvar la cultura francesa de las fábricas de sueños*. Buenos Aires: EUDEBA.
- López, J. F. (1999). El Canadá i Espanya: una comparació des del federalisme contractual. *Autonomies. Revista Catalana de dret públic*, 25, 7-36.
- Martínez, S., y Rius, J. (2012). La política cultural de la Diputación de Barcelona. La influencia del contexto político institucional y de la articulación entre administraciones en el desarrollo de un modelo singular de cooperación cultural. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(1), 9-37.
- Mascarell, F. (ed.). (1999). *El llibre blanc de la cultura a Catalunya: un futur per a la cultura catalana*. Barcelona: Edicions 62.
- Menger, P. M. (2010). Cultural Policies in Europe. From a State to a City-Centered Perspective on Cultural Generativity. *GRIPS. National Graduate Institute for Policy Studies*, 10(25).
- Miller, T., y Yúdice, G. (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Mulcahy, K. (1998). Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada. *Journal of Arts Management, Law and Society*, 27(4), 247-263.
- Parker, R., y Parenta, O. (2009). Multi-level order, friction and contradiction: the evolution of Australian film industry policy. *International Journal of Cultural Policy*, 15(1), 91-105.
- Pérez, M., y Vives, P. (2012). La política cultural en Andalucía. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 65-88.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, 4(2), 257-276.
- Peters, G., y Savoie, D. J. (eds.). (1995). *Governance in a changing environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development, Centre canadien de gestion, McGill-Queen's University Press.
- Pongy, M., y Saez, G. (1994). *Politiques culturelles et régions en Europe*. París: L'Harmattan.
- Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2004). *La política cultural en España*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Rius, J. (2005). *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas de Barcelona*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Rius, J. (2010). *Els contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Rius, J., Rodríguez, A., y Martínez, S. (2012). El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 173-204.
- Rius, J., y Rubio, J. A. (eds.). (2016). *Treinta años de políticas culturales en España. Participación cultural, gobernanza territorial e industrias culturales*. Valencia: Universitat de València, Servei de Publicacions.
- Rius, J., y Zamorano, M. M. (2014). ¿Es España un estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del estado central y la del gobierno de Cataluña. *Revista d'estudis Autònòmics i Federals*, 19, 274-309.
- Rodríguez, A., y Rius, J. (eds.). (2012a). El sistema de la política cultural: el caso de las políticas culturales autonómicas (monográfico extraordinario). *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3).
- Rodríguez, A., y Rius, J. (2012b). Presentación del monográfico sobre la política cultural en España: los sistemas autonómicos. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 9-14.
- Rodríguez, A., y Rubio, J. A. (2007). *Las subvenciones públicas a las artes escénicas en España. Informe de Investigación para la Red Nacional de Teatros y Auditorios de España*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado el 20 de abril de 2017 de http://www.redescena.net/descargas/proyectos/informe_final_subven_artes_escenicas.pdf
- Rubio, J. A. (2005). La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista. *Revista Sistema*, 187, 111-124.

- Rubio, J. A. (2008a). Génesis configuración y evolución de la política cultural del estado a través del Ministerio de Cultura: 1977-2007. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(1), 55-70.
- Rubio, J. A. (2008b). La política cultural de los Gobiernos Autonómicos de la Comunidad de Madrid: su singularidad en el contexto autonómico español. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 205-234.
- Rubio, J. A., y Bonnin, P. (2009). *La institucionalización de la política cultural de la Comunidad de Madrid: El caso de las compañías de Danza residentes en los municipios*. Madrid: Universidad Antonio de Nebrija. Recuperado el 20 de abril de 2017 de <http://fes-sociologia.com/files/congress/11/papers/1003.doc>
- Rubio, J. A., y Rius, J. (2012). La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8, 11-34.
- Santos, J. M. de los (1991). Sociología de la transición andaluza. En I. Moreno (coord.), *La identidad cultural de Andalucía* (p. 211-225). Málaga: Librería Ágora.
- Subirós, J. (1998). *El vol de la fletxa. Barcelona '92: Crònica de la reinvençió de la ciutat*. Barcelona/Madrid: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona/Electa.
- Taylor, C. (1997). La política del reconocimiento. En *Argumentos filosóficos* (p. 293-334). Barcelona: Paidós.
- Urfalino, P. (1996). *L'invention de la politique culturelle*. París: La Documentation Française.
- Vidal, J. (1997). Hacia Una fundamentación teórica de la política cultural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, 123-134.
- Villarroya, A. (2012a). Country Profile: Spain. En ERICArts / Council of Europe (ed.), *Compendium of Cultural Policies and Trends* (p. 1-88). Bonn: ERICArts / Council of Europe.
- Villarroya, A. (2012b). Cultural policies and national identity in Catalonia. *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 31-45.
- Wiarda, H. J. (1996). *Corporatism and comparative politics*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Zallo, R. (2011). *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Zamorano, M. M. (2015). *La disputa por la representación exterior en la política cultural contemporánea: el caso de la paradiplomacia cultural de Cataluña*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Zamorano, M. M., y Rius, J. (2014). ¿Es España un Estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del Estado central y la del gobierno de Cataluña. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 19, 274-309.
- Zamorano, M. M., y Rius, J. (2016). ¿La diplomacia cultural, una política de Estado? Articulación y descoordinación intergubernamental en la acción cultural exterior del Estado español. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 24, 115-154.
- Zimmer, A., y Toepler, S. (1996). Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, 167-193.
- Zimmer, A., y Toepler, S. (1999). The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States. *Journal of Cultural Economics*, 23, 33-49.
- Zolberg, V. L. (2007). Los retos actuales de la política cultural: una nueva idea de comunidad. En A. Rodríguez (ed.), *La sociedad de la cultura* (p. 89-107). Barcelona: Ariel.

NOTA BIOGRÁFICA

Mariano Martín Zamorano es doctor en Gestión de la Cultura y el Patrimonio por la Universitat de Barcelona. Es también profesor asociado y miembro del CECUPS en la misma institución. Posee una amplia trayectoria en el desarrollo de proyectos académicos interdisciplinarios (AECID, Ministerio de Educación, Comisión Europea, etc.), varias publicaciones en revistas de impacto, un capítulo de un libro y un libro en coautoría en proceso de edición.



Europeización e in(ter)dependencia de Cataluña

Luis Moreno

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC)

luis.moreno@cchs.csic.es

Orcid: 0000-0003-0739-165X

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 12/01/2017

RESUMEN

La Unión Europea ha trascendido muchas de las viejas prerrogativas de la independencia nacional westfaliana, incorporando la relevante función de la interdependencia entre sus Estados miembros. En el interior de estos últimos hay comunidades subestatales que reclaman simultáneamente más autogobierno y *más Europa*. El objetivo último de tales procesos políticos en el Viejo Continente es hacer congruente y consistente la subsidiariedad territorial con la autonomía política en el marco de la legislación e instituciones europeas. La primera parte de este artículo se concentra en la idea de una unión cada vez más estrecha en Europa basada en la implementación de la subsidiariedad territorial, junto con la rendición de cuentas democrática de una gobernanza multinivel, cuyo fin último es preservar el Modelo Social Europeo. La segunda parte ilustra algunos de estos desafíos con un análisis del significado de independencia que se ha desarrollado en una *nación sin estado* como Cataluña. En el conjunto de España, la ausencia de acomodo territorial, junto a una larga dicotomía centro-periferia de largo recorrido, han dado paso en los últimos tiempos a estrategias secesionistas del nacionalismo catalán. Se pondera en la última sección del texto cómo el desarrollo de un *localismo cosmopolita* puede optimizar en el contexto global la independencia e interdependencia de naciones sin estado como Cataluña.

Palabras clave: Cataluña, Europeización, independencia, gobernanza multinivel, localismo cosmopolita, subsidiariedad.

ABSTRACT. *Europeanisation and in(ter)dependence of Catalonia*

The European Union has transcended many of the old prerogatives of national independence bringing about the very function of interdependence among member states. Within the latter there are also sub-state communities claiming simultaneously both self-government and «more Europe». The future intent of this political process in the Old Continent is to make territorial subsidiarity consistent with home rule within European framework legislation and continental institutions. The first part of this article focuses on the idea of a closer European Union based upon the implementation of territorial subsidiarity, as well as on the challenges posed by democratic accountability, multi-level governance and the preservation of the European Social Model (ESM). The second section illustrates some of these challenges in practice through an analysis of how the meaning of independence has developed in a «stateless nation» such as Catalonia. In Spain, the lack of territorial accommodation, together with a long-standing centre-periphery controversy, has fuelled claims for secession by some Catalan nationalists. The conclusions ponder on how «cosmopolitan localism» can optimize both independence and interdependence of stateless nations like Catalonia in the global context.

Keywords: Catalonia, cosmopolitan localism, Europeanisation, independence, multi-level governance, subsidiarity.

SUMARIO

- Introducción
- Procesos de europeización y descentralización
- El resurgir del nacionalismo secesionista en Cataluña
 - Identidades duales y exclusivas
- Conclusión: ¿hacia un «localismo cosmopolita»?
- Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Luis Moreno Fernández. Instituto de Políticas y Bienes Públicos. Calle Albasanz, 26-28. Madrid (28037).

Sugerencia de cita / Suggested citation: Moreno, L. (2017). Europeización e in(ter)dependencia de Cataluña. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 127-136.

INTRODUCCIÓN

La interdependencia en el Viejo Continente conlleva la superación de fronteras internas, el establecimiento de instancias supranacionales y la articulación de los distintos niveles internos de gobernanza. La europeización debe ser considerada como un proceso que apunta a hacer congruente la subsidiariedad territorial con el autogobierno en el marco democrático de la legislación europea y las instituciones continentales. En este artículo, el contexto de análisis toma en consideración ambas implicaciones *hacia arriba* y *hacia abajo* de las tendencias de supra-nacionalización y descentralización presentes en Europa. El estudio caso de la in(ter)dependencia de Cataluña resalta la interrelación entre ambos desarrollos políticos, aparentemente dicotómicos, con implicaciones de largo alcance para la reestructuración de la vida política en Europa. Los efectos de la crisis desatada en 2007/08 han planteado serias cuestiones respecto a la capacidad de los estados nacionales —formalmente independientes— para implementar políticas económicas soberanas en el contexto de la mundialización económica.

La primera parte de este artículo pondera los desafíos que implican para naciones sin estado, como Cataluña, la subsidiariedad europea, la gobernanza multinivel y la preservación del Modelo Social Europeo (MSE). La revisión conceptual de europeización y descentralización incide en la conciliación operativa entre independencia, entendida como ejercicio de la autonomía política, y su imbricación en el desarrollo interdependiente del sistema supranacional que es la Unión Europea (UE). La siguiente sección se ocupa de analizar el último desarrollo político del nacionalismo catalán y su reformulación en clave secesionista. Se presta atención al elevado nivel de acrimonia social reflejado en el notable aumento del número de ciudadanos que en el Principado se identifican exclusivamente como catalanes y no españoles. Los comentarios conclusivos examinan cómo el enfoque de *localismo cosmopolita* puede optimizar ambos procesos de independencia e interdependencia en Europa y el nuevo orden global. Tal enfoque implica el desarrollo de intereses societarios dirigidos a potenciar un sentido de desarrollo local al tiempo que se participa activamente en contextos supranacionales (Moreno, 2000).

PROCESOS DE EUROPEIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Episodios acaecidos en torno al tránsito al tercer milenio, y muy especialmente el relativo al estallido de la crisis financiera en 2007, han evidenciado las limitaciones del estado nación como actor soberano en la economía global. Modelos funcionales de democracia mayoritaria, como el británico de *orden y mando* (*command-and-control*), o de difusionismo vertical del poder, como el jacobino francés, se muestran inapropiados para asumir los nuevos retos de la mundialización económica, un proceso que se desarrolla en paralelo con la europeización (Loughlin, 2007). A este respecto, la institucionalización de la UE debe ser considerada como un compuesto de políticas que condiciona —en no poca medida— la formal soberanía de los Estados miembros comunitarios (Piattoni, 2010)

La constitución de unos Estados Unidos de Europa no debería ser considerada como el objetivo final de la europeización. La escuela de pensamiento neofuncionalista ha adoptado la visión de que el progreso universal requiere un tipo de integración —equivalente a una aculturación o asimilación cultural— según la experiencia asimiladora del *melting pot* estadounidense (Glazer y Moynihan, 1963). Un enfoque alternativo de una integración no homogeneizadora asume las características históricas, psicológicas y sociales de la Europa plural. Desde esa perspectiva pluralista, la convergencia europea solo podría articularse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural del mosaico de pueblos que conforman el Viejo Continente (Moreno, 2003).

Recuérdese que dicho principio establece que la toma de decisiones políticas debería ser democráticamente emplazada en el nivel más cercano a los ciudadanos. El propósito de la subsidiariedad es, por tanto, limitar el poder de las autoridades centrales supraestatales y estatales asumiendo los criterios de *proximidad* y *proporcionalidad*. Además, la subsidiariedad busca frenar la expansión excesiva de los controles en asuntos y competencias que corresponden a la jurisdicción y prerrogativas de cada nivel de gobierno. Auspicia, por tanto, la coordinación para gestionar las crecientes interdependencias en la

Europa multinivel. Las evoluciones institucionales en pos de la «desagregación de la territorialidad» (*unbundling of territoriality*) responden a las expectativas de los ciudadanos en sus distintos ámbitos ciudadanos (Hooghe y Marks, 2001; Kazepov, 2008).

En términos generales, cabe conceptualizar las comunidades políticas como aquellas constituidas por ciudadanos y dotadas de estructuras sistémicas, bien sea a nivel supraestatal, nacional o subestatal (Easton, 1965). En la vida pública contemporánea, la independencia a la hora de implementar políticas públicas trata de ser concordante con la identidad multinivel de los ciudadanos. Esta última es un agregado de afinidades colectivas que posibilitan la legitimidad en los diferentes niveles de gobernanza, así como la rendición democrática de cuentas en los niveles supraestatales, estatales y subestatales (Berg, 2007). Autonomía, descentralización y subsidiariedad pretenden acomodar respuestas institucionales a la diversidad y pluralidad interna de los estados. Dentro de ellos, las comunidades políticas locales, regionales y nacionales (sin estado) suelen configurarse según peculiaridades identitarias, históricas, o de lengua y tradiciones, que tienden a reflejarse en intereses articulados propios, o sistemas electorales y canales de representación de élites diferenciadas. En la España plural, por ejemplo, una variedad de comunidades políticas fueron establecidas constitucionalmente tras la promulgación de la Constitución de 1978 en el nivel mesogubernamental (17 Comunidades Autónomas, CC. AA.). A pesar de una cierta heterogeneidad institucional y de preferencias programáticas diversas en su acción de gobierno, todas asumieron el valor de la in(ter)dependencia y expresaron una común aspiración a favorecer la europeización *hacia arriba*.

En Cataluña, demandas para una efectiva descentralización y subsidiariedad de políticas públicas, y un mayor ejercicio del poder político, han sido reclamadas no solo por formaciones nacionalistas, sino también por federalistas y autonomistas. No pocos mesogobiernos y autoridades locales en España se han mostrado reacios a aceptar la intervención *racionalizadora* de élites y

burocracias centrales en el ejercicio de su autonomía política. En una era de postsoberanías, progresiva transnacionalización y renovadas interdependencias, las comunidades políticas subestatales en España y el conjunto de la UE disfrutaron de la seguridad económica y política amparada por las instituciones supraestatales comunitarias (Keating, 2001; Moreno y McEwen, 2005).

La condición de ciudadanía es fruto de la conjunción de identidades formadas en los niveles políticos supraestatales, nacionales y subestatales (Faist, 2001). Tales identidades múltiples de los europeos se insertan en un continuo variable de afinidades territoriales anclado en valores comunes de derechos humanos y solidaridad. Ambas esferas, la civil y la política, se han expandido notablemente en el nivel *meso* de los Estados miembros de la UE. Como no podía ser de otra manera, el reclamo y ejercicio de tales derechos civiles y políticos ha afectado a la ciudadanía social en el nivel mesoregional (Jeffery, 2009).

La subsidiariedad territorial está íntimamente ligada al segundo principio guía de la europeización, que es la exigencia democrática (*democratic accountability*). No puede haber ulterior desarrollo político en Europa si las decisiones se toman a *puerta cerrada* (*behind-closed-doors*), como ha sucedido en algunos procesos opacos en el seno de los Estados miembros. La participación democrática y la involucración de los ciudadanos en la vida pública son esenciales para la preservación del MSE. Este debe ser conceptualizado como un proyecto político articulado en torno a los valores de equidad social (igualdad), solidaridad colectiva (redistribución) y eficiencia productiva (optimización), y resultante de los procesos contemporáneos de conflicto y cooperación en el Viejo Continente. El MSE promueve la ciudadanía social entendida como aspiración a una vida digna y al bienestar social de los individuos, mediante el acceso al trabajo remunerado y a la provisión social en situaciones de riesgo, y basado en unos estándares vitales legitimados por el conjunto de la sociedad. Como objetivo estratégico general, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social (Moreno, 2012).

La ciudadanía multinivel implica no solo la incorporación de múltiples pertenencias a las naciones europeas (con y sin estado), las regiones y los municipios, sino la integración de una base axiológica común, híbrida y a menudo entremezclada. Todo ello conforma el patrón de valores del MSE que legitima la redistribución de recursos y oportunidades vitales que caracterizan a los sistemas del bienestar europeos y hace posible la solidaridad transnacional (Gould, 2007).

Interdependencia política y convergencia en el seno de la UE no abogan por la construcción interna de fronteras o por el establecimiento de compartimentos estancos de gobernanza, como sucedió con los viejos estados nación westfalianos. La europeización implica a todos los ciudadanos europeos, a los que ya es aplicable más de la mitad de la legislación comunitaria en su vida cotidiana. La lucha contra la evasión fiscal, por mencionar una política crucial tras la crisis desatada en 2007/08, evidencia la ineficiencia de las herramientas de control estatales y requiere una actuación en común (Comisión Europea, 2013). De acuerdo a la lógica de la subsidiariedad, es contraproducente impedir o restringir el autogobierno de las comunidades políticas subestatales. Es poco realista, asimismo, no contemplar una Europa legitimada por la redistribución de rentas entre sus componentes territoriales (Ferrera, 2008).

Si la descentralización restringe la redistribución de rentas y la solidaridad, es un debate académico inacabado. Tampoco hay resultados empíricos consistentes que apoyen la idea de una *suma positiva* mediante la cual las funciones de redistribución deberían estar en los niveles macro (europeos, estatales), mientras que la provisión de las políticas deberían ser responsabilidad de las instancias micro (meso-regional, local). Respecto al gasto público en sistemas de gobierno multinivel, existe un corpus de estudios e investigaciones comparadas que se ha ocupado de los factores que influyen en los niveles de gasto público y sus efectos redistributivos, como en el caso de los servicios y programas sociales y del bienestar (Hicks y Swank, 1992). Dicha literatura de larga trayectoria se ha alineado frecuentemente con la aseveración de que la descentralización

generalmente limita la expansión de las economías públicas. De acuerdo a ese enfoque, un mayor reajuste territorial político y de gobierno (*rescaling*) podría provocar mayores efectos negativos que cualquier otra variable institucional en juego, bien sea el grado de corporativismo en los procesos de toma de decisión o las características de los sistemas electorales o presidenciales intervinientes. Sin embargo, países federales tales como Australia y Canadá, con una contrastada implicación de sus sectores públicos, demuestran una correlación positiva entre gasto público y redistribución (Obinger, Leifried y Castles, 2005). Empero, resta siempre clarificar la diferencia entre redistribución y distribución de recursos públicos.

Además de la estructura del estado —o unión de estados, como es la UE— la redistribución puede verse también condicionada por la diversidad interna. Al respecto se ha argüido que, cuando existe un alto grado de heterogeneidad en la composición societaria del estado, el grado de redistribución es más limitado. La política y el gasto públicos diseñados para reconocer y acomodar la diversidad interna podrían ser perjudiciales para la estabilidad de tales *politeyas* compuestas y plurales. Las consecuencias podrían ser: (i) un efecto de desplazamiento (*crowding-out*), que desvíe dinero, tiempo y energía en políticas de reconocimiento de la diversidad y de legitimación de las asimetrías; (ii) un efecto de corrosión que erosiona la confianza transversal y la solidaridad entre los ciudadanos de la *politeya* que residen en diferentes localidades o entornos sociales; o (iii) un efecto de diagnóstico erróneo que auspicia alternativas que trasvasan la atención de la desigualdades individuales a las que afectan a las particularidades grupales o territoriales dentro de la *politeya*.

La relación causal entre gasto público y redistribución no ha podido ser empíricamente establecida. Multiculturalismo y estado del bienestar, por ejemplo, se han correlacionado positivamente en el caso de Canadá (Banting y Kymlicka, 2006). En realidad, los estudios empíricos relativos a las asociaciones entre diversidad étnica en el seno de los estados, la producción de bienes públicos y el mantenimiento de la cohesión social han arrojado resultados poco concluyentes.

Aproximadamente la mitad de estudios realizados confirma o refuta la hipótesis de que la diversidad tenga un efecto negativo sobre la confianza social (Schaeffer, 2013). En la misma línea argumental, se ha observado que el factor determinante en la legitimación de la solidaridad social y la redistribución del gasto público, incluso en sociedades compuestas y con un alto grado de diversidad interna, es la capacidad y la calidad de las instituciones de gobierno como creadoras de confianza social (Rothstein, 2015).

Para comunidades políticas *meso* en estados compuestos, la forma institucional de la descentralización es una importante área de evaluación política y programática. Algunas constataciones indican que los países donde la responsabilidad del gasto está descentralizada, pero la responsabilidad de los ingresos resta con el Gobierno central, la tendencia es que las autoridades subestatales sean más dispendiosas. En los países donde ambos ingresos y gastos están descentralizados, estos últimos suelen ser más bajos (Rodden, 2003). Con respecto al caso de Cataluña, objeto de atención específica en la segunda parte de este trabajo, las alegaciones nacionalistas del tipo «España nos roba» han perseguido llamar la atención respecto a la contribución *desproporcionada* catalana a la recaudación impositiva general en contraste al gasto público en el Principado. Se reivindicaba, basándose en ello, que ambas, recaudación y gasto, fuesen descentralizadas comprensivamente, como sucede en los casos del País Vasco y Navarra.

Es conveniente recordar que según el sistema del concierto, los gobiernos vasco y navarro disponen de una autonomía plena respecto a todos los impuestos, excepto el IVA (regulado por la UE). Semejante acuerdo fiscal permite una considerable discreción del gasto, al tiempo que visibiliza las políticas autonómicas vascas y la rendición de cuentas de sus decisiones. Al ser el País Vasco y Navarra dos CC. AA. que no contribuyen al sistema de nivelación vertical —cuyo objetivo es asegurar la provisión de servicios públicos básicos en toda España—, ello genera un agravio comparativo, especialmente en Cataluña. Ciertamente, una comunidad autónoma rica como Cataluña aporta

una mayor porción de los ingresos recaudados en el Principado al conjunto de la hacienda española. Se ha argumentado que un desequilibrio inequitativo como el producido por el sistema de concierto solo es sostenible porque Navarra y el País Vasco apenas representan el 8% del PIB de España (Colino, 2012).

En España, el gasto público propio es considerado por las CC. AA. como una función fundamental de su autonomía política. Además, la autonomía es un asunto político altamente sensible a la hora de articular la redistribución y la transferencia de fondos entre las más ricas y las más pobres. La nivelación económica y financiera general, como objetivo finalista constitucional, propugna la consecución de un nivel común de servicios básicos en el conjunto de España, de acuerdo a una adecuada distribución de las cargas financieras que garantice la procura de los derechos ciudadanos. La mayoría de los sistemas de nivelación en la casuística mundial pretenden redistribuir, de una manera lo más justa posible, los recursos financieros disponibles, algo que es objeto de discusiones y no pocas pugnas institucionales entre los distintos niveles de gobierno. En el caso de Cataluña y España, el antagonismo y la confrontación se han agudizado en los últimos tiempos.

En términos generales, las críticas se intensifican cuando los mesogobiernos consideran que los sistemas de nivelación son demasiado redistributivos o carecen de criterios distributivos claros que motiven a las regiones o comunidades políticas subestatales menos prósperas a mejorar sus finanzas. Estas últimas suelen exigir mayores niveles de gasto público que las empodere para alcanzar a las más aventajadas. Pero la redistribución de recursos puede realizarse también mediante grandes proyectos de infraestructura, que son discrecionales y pueden estar sujetos a la crítica o al desacuerdo de las comunidades *donantes* que aportan mayores recursos fiscales. Por contraste, algunos programas de inversión y gasto bajo supervisión o responsabilidad estatal pueden recabar gran apoyo y legitimidad, especialmente en aquellas mesocomunidades *recipiendarias*, como son los desembolsos relativos a pensiones, prestaciones de la seguridad social o protección al desempleo, pongamos por caso.

EL RESURGIR DEL NACIONALISMO SECESIONISTA EN CATALUÑA

En España, como sucede en otros Estados miembros de la UE, los procesos de europeización y descentralización interactúan simultáneamente en una amplia gama de asuntos que implican grados variables de independencia e interdependencia en la toma de decisión política. Las preferencias políticas suelen estar condicionadas por externalidades de carácter global. En el caso concreto de Cataluña, una buena parte de las cuestiones en liza atañen a la in(ter)dependencia en el ejercicio del autogobierno y el gobierno compartido. La última movilización política nacionalista en el Principado ha cuestionado ajustes y reajustes y, en última instancia, ha reclamado el derecho a la secesión de Cataluña del resto de España. En esta sección se pondera cómo se ha desarrollado el significado de la independencia en el contexto catalán y sus implicaciones europeas y descentralizadoras.

Tras un cuarto siglo de autonomía después de la dictadura franquista, las fuerzas políticas catalanas acordaron que era necesario reformar el Estatuto de 1979. El 30 de septiembre de 2005, el Parlament de Catalunya aprobó la propuesta de un nuevo estatuto con los votos de 120 diputados (CiU, PSC, ERC e ICV-EUiA) a favor y 15 en contra (PP). El texto fue posteriormente negociado en las Cortes Generales. En el preámbulo del nuevo estatuto se definió a Cataluña como una «nación». Una mayoría de catalanes aprobó el nuevo estatuto en el referéndum celebrado el 18 de junio de 2006.¹ El Partido Popular (PP) presentó un recurso de inconstitucionalidad de algunos artículos del nuevo texto estatutario. También lo hicieron posteriormente el Defensor del Pueblo y cinco comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja). El 27 de junio de 2010, y tras más de cuatro años de deliberaciones, el Tribunal Constitucional declaró «inconstitucionales» varios artículos del estatuto catalán. Estableció, asimismo, que la autodefinición de Cataluña como una «nación» no tendría efectos jurídicos.

1 Con una participación del 48,85 %, hubo un 73,90 % de votos a favor, un 20,76 % en contra y un 5,34 % de votos en blanco. La abstención superó el 50 % del electorado censado, lo que indica que apenas un tercio de los votantes registrados dieron su consentimiento activo.

La decisión del Tribunal Constitucional reflejó un enfoque centralista, particularmente entre sus miembros más afines a las posiciones del PP. Las críticas desde Cataluña incrementaron la desafección hacia las instituciones centrales estatales y fortalecieron las posiciones nacionalistas en Cataluña, en especial, las abiertamente secesionistas. Con motivo de la celebración de la Diada, el 11 de septiembre de 2011, hubo una manifestación masiva en las calles de Barcelona.² Cuando el presidente de la Generalitat acudió a negociar un nuevo pacto fiscal con el presidente español, Mariano Rajoy, pretendiendo que Cataluña mantuviese un nivel de ingresos fiscales y competencias financieras similar al de las comunidades vasca y navarra, la respuesta del gobierno del PP fue de rechazo. La desconfianza entre ambas administraciones, española y catalana, aumentó significativamente.

Un renovado llamamiento a la independencia se extendió por toda Cataluña. Partidos nacionalistas y asociaciones civiles secesionistas movilizaron efectivamente a un creciente número de catalanes insatisfechos políticamente. Los sentimientos de malestar se expresaron en clave identitaria, al postularse que Cataluña no era parte de España ni quería formar parte de ella.

El contexto de la crisis económica mundial iniciada en 2007/08 animó al gobierno del PP a implementar políticas de recentralización, circunstancia que acentuó el clima de acrimonia en Cataluña. Se acrecentaron las críticas arguyendo que la *descentralización* política del Estado autonómico español reflejaba, en realidad, la utilización de mecanismos de *desconcentración* administrativa, lo que se muestra de forma más o menos híbrida en otras democracias avanzadas occidentales (Gagnon, 2009; Requejo y Nagel, 2011).

2 Como suele suceder en estas grandes concentraciones hubo disparidad en el cálculo de los participantes. Según la policía local, el número alcanzó el millón y medio, cifra incrementada hasta los dos millones por fuentes de la Generalitat. Según la Delegación del Gobierno en Cataluña, los manifestantes fueron 600.000.

Los nacionalistas independentistas transmitieron la idea de que Cataluña estaría mejor económicamente por sí sola. Téngase en cuenta que el tamaño del PIB catalán (en torno a los 200 millardos de euros) era superior al del vecino Portugal. Con una población de 7,5 millones (alrededor del 16% del total de España), Cataluña estaría demográficamente entre los países intermedios de la UE pero, económicamente, entre los más avanzados. La movilización nacionalista buscó maximizar la ventana de oportunidades propiciada por la crisis económica insistiendo en que una Cataluña independiente evitaría ser *explotada* por el resto de España. La acusación de «España nos roba» fue combinada por los nacionalistas secesionistas con una estrategia voluntarista de «Sí, podemos» a fin de conseguir el objetivo de la independencia.

Identidades duales y exclusivas

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010, el porcentaje de quienes se consideraban en el Principado «solo catalanes» se incrementó considerablemente. Según encuestas realizadas en 2013, la categoría de identificación etnoterritorial exclusiva creció exponencialmente en comparación con los datos recogidos por la «cuestión Moreno»³ a mitad de los años ochenta (ver Cuadro 1). Cabe deducir de tales variaciones que el gran aumento de la iden-

tificación exclusiva catalana ha sido en los últimos años de carácter fundamentalmente reactivo. No pocos «solo catalanes» consideraron una humillación política que el gobierno español se negase a negociar y a descentralizar mayores competencias fiscales (Moreno, 2014).

En paralelo a los eventos políticos en Escocia, que culminaron con la celebración de un referéndum el 18 de septiembre de 2014, los nacionalistas catalanes también promovieron la celebración de una consulta similar en Cataluña. Pese a que el Tribunal Constitucional la declaró ilegal, el gobierno de la Generalitat organizó una consulta pública *informal* el 9 de noviembre de 2014. Un 80% votaron por la independencia («Sí a ambas preguntas de autodeterminación planteadas».⁴ La participación alcanzó el 37% del censo electoral.

A finales de 2015, diversas formaciones nacionalistas apoyaron la celebración de unas elecciones catalanas *plebiscitarias*. La idea que sostenía tal propuesta era que

3 Formulada por primera vez en el mundo académico británico en mi tesis doctoral (Moreno, 1986).

4 La secuencia de las preguntas fue: «¿Quiere que Cataluña sea un Estado?» y «En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?».

Cuadro 1: Respuestas en Cataluña a la «cuestión Moreno»: «¿En cuál de estas cinco categorías se incluye usted?» (1985 and 2013)

	1985 (%)	2013 (%) CEO	2015 (%) CIS
Me considero solo catalán	9	31	24
Me considero más catalán que español	24	27	23
Me considero tan catalán como español	47	33	38
Me considero más español que catalán	7	2	5
Me considero solo español	12	4	6
No sabe / No contesta	1	3	4

CEO: Centre d'Estudis d'Opinió

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

Nota: Los porcentajes han sido redondeados

la Generalitat declarase formalmente la independencia de Cataluña si los diputados a favor del nuevo Parlament fuesen mayoría. Tales diputados habrían concurrido en listas electorales que abogasen explícitamente por la independencia. Los resultados de las elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015 (con una participación del 77% del censo electoral) fueron ambivalentes. Si bien una mayoría de los diputados elegidos estaban a favor de la independencia (53%), el porcentaje del voto popular con el que fueron elegidos fue del 48%. El nuevo Parlament inició el proceso de secesión («desconexión») declarando su intención de establecer la República de Cataluña. Días después, el Tribunal Constitucional suspendió tal declaración. La elección de un nuevo President de la Generalitat (Carles Puigdemont) fue resultado de un acuerdo de las dos fuerzas proindependentistas en el Parlament (Junts pel Sí y Candidatura d'Unitat Popular, CUP). Los escenarios de futuro han interactuado, como no podía ser menos, con los procesos políticos en el conjunto de España, tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015 y del 26 de junio de 2016. Las dificultades en los apoyos parlamentarios entre las dos fuerzas secesionistas catalanas han apuntado a un incremento en el grado de incertidumbre respecto a los escenarios de futuro.

CONCLUSIÓN: ¿HACIA UN «LOCALISMO COSMOPOLITA»?

Lejos de ser coherentes y uniformes, las sociedades europeas no solo evidencian la diversidad, sino que manifiestan estructuras y fracturas internas. Se encaran retos sobre cómo integrar —en vez de asimilar— comunidades políticas que expresan identidades colectivas diferenciadas. Su articulación mediante la optimización de independencia e interdependencia políticas debería evitarse mediante la imposición unilateral. El desafío resta en cómo auspiciar la interacción democrática entre territorios y niveles de gobiernos de largo recorrido histórico, lo cual primaría frente a la confrontación estéril.

En realidad, los procesos de transnacionalización ascendente (*bottom up*) y de descentralización descendente (*top down*) han facilitado la propagación

en Europa de un tipo de *localismo cosmopolita*. Ello se refleja en ambos intereses societarios, aparentemente contrapuestos, por desarrollar un sentimiento de identidad y pertenencia próximo al ciudadano, y de participar activamente en el contexto global. Se persigue, de tal manera, un ajuste y una onjunción entre lo cercano y lo lejano. Además, los ciudadanos se muestran dispuestos a integrar complementariamente identidades correspondientes a los diversos niveles políticos institucionales (municipales, regionales, nacionales, supraestatales) (Moreno, 2004).

Por paradójico que pueda parecer, el marco supraestatal de la UE ha reforzado en los ámbitos subestatales las *identidades proyecto*, que aspiran a mayores grados de descentralización política y de gobierno. Como sucede en el caso de Cataluña, región socioeuropea (*partner regions*) en terminología comunitaria, su voluntad de autogobierno es proactiva. Ambos procesos *hacia arriba* y *hacia abajo* del reajuste político en Europa han permitido, en realidad, la extensión de un tipo de localismo cosmopolita reflejado en ambos intereses societarios de potenciar un sentido local de pertenencia y de participar activamente en el contexto supraestatal. El resultado observable es una creciente comunión entre lo particular y lo general (Norris, 2000).

Mesocomunidades como Cataluña ya han dejado de depender de los programas de construcción nacional estatal desarrollados durante los siglos XIX y XX. Sus propios *entrepreneurs*, líderes sociales e intelectuales, han adoptado muchas de las iniciativas y funciones reservadas en el pasado a las élites *ilustradas* centrales, que monopolizaban el poder y establecían mecanismos de cooptación territorial desde la periferia hacia el centro estatal. Las posiciones de influencia están ahora más desconcentradas geográficamente, lo que permite una mayor capacidad de intervención política desde los niveles subestatales. Además, las carreras de los políticos y decisores públicos (*policy makers*) no siempre se encaminan a asumir responsabilidades en el Gobierno central, donde tradicionalmente se concentraban los cargos más ambicionados y las posiciones de mayor influencia, y donde los dirigentes de *éxito* debían concluir sus trayectorias profesionales. En la

actualidad, no son pocos los representantes políticos que comienzan y concluyen ininterrumpidamente sus carreras políticas en cargos *regionales*, algo que no les impide ejercer autoridad y proyección a nivel estatal e, incluso, supraestatal.

El enfoque del localismo cosmopolita se detecta en comunidades políticas de tipo medio, generalmente en el nivel *meso* de la gobernanza, que no son formalmente estados independientes (Cataluña, Escocia o Flandes), aunque algunas de ellas lo son por su tamaño y sus trayectorias precedentes (República Checa, Eslovenia o Luxemburgo). También se manifiesta en capitales macrocefálicas o áreas metropolitanas (Bruselas, Londres o Milán). Estas últimas, en particular, parecen seguir un patrón similar al desarrollado por comunidades políticas europeas locales precolombinas (ciudades-estado italianas, Liga Hanseática o principados centroeuropeos). Todas ellas, y en contraste con el periodo histórico anterior al descubrimiento del continente americano, comparten

un referente institucional común en la UE y el proceso de europeización. En especial, su común interés por preservar el bienestar social es el cemento axiológico donde se legitima su contribución a propiciar en Europa una unión cada vez más estrecha (Moreno, 2012).

Debe recordarse que los procesos antes analizados se han desarrollado en Europa durante un periodo de estabilidad tras la Segunda Guerra Mundial, exceptuando los conflictos bélicos en la península Balcánica a finales del siglo xx. La posibilidad de escenarios pesimistas puede estar a la vuelta de la esquina. Las siempre latentes rivalidades entre los estados nación, los conflictos comerciales entre los modelos socioeconómicos mundiales, el incremento del fundamentalismo religioso y la xenofobia, son potencialmente explosivos. Empero, las nuevas formas civilizatorias en pos de la descentralización y la europeización pueden hacer congruentes unidad y diversidad políticas mediante la consolidación de un nuevo localismo cosmopolita.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banting, K., y Kymlicka, W. (2006). *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Berg, L. (2007). *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Gotemburgo: Göteborgs universitet.
- Colino, C. (2012). Devolution-Max á la Basque: a model for a Scotland within the UK? Research Paper 4/2012. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.davidhumeinstitute.com/wp-content/uploads/2012/01/Research-Paper-4-2012-Colino.pdf>
- Comisión Europea (2013). Combating tax fraud and evasion. Commission contribution to the European Council of 22 May 2013. Recuperado el 7 de enero de 2017 de http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_en.pdf
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: Wiley.
- Faist, T. (2001). Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal of Common Market Studies*, 39(1), 37-58. DOI: 10.1111/1468-5965.00275
- Ferrera, M. (2008). Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience. En O. Cramme y P. Diamond (eds.), *Social Justice in a Global Age* (p. 177-194). Cambridge: Polity Press.
- Gagnon, A. G. (2009). *The Case for Multinational Federalism: Beyond the all-encompassing nation*. Londres: Routledge.
- Glazer, N., y Moynihan, D. P. (1963). *Beyond the Melting Pot*. Cambridge, DT.: MIT / Harvard University Press.
- Gould, C. C. (2007). Transnational solidarities. *Journal of Social Philosophy*, 38(1), 148-164. DOI: 10.1111/j.1467-9833.2007.00371.x
- Hicks, A., y Swank, D. H. (1992). Political institutions and Welfare Spending in Industrialized Countries, 1960-82. *American Political Science Review*, 86(3), 658-674. DOI: 10.2307/1964129
- Hooghe, L., y Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Jeffery, C. (2009). Devolution, Public Attitudes and Social Citizenship. En S. L. Greer (ed.), *Devolution and Social Citizenship in the United Kingdom* (p. 73-96). Bristol: Policy Press.
- Kazepov, I. (2008). The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts. *European Societies*, 10(2), 247-273. DOI: 10.1080/14616690701835337
- Keating, M. (2001). *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J. (2007). Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 385-403. DOI: 10.1080/13597560701691912
- Moreno, L. (1986). *Decentralisation in Britain and Spain: The cases of Scotland and Catalonia*. Tesis doctoral. Edimburgo, National Library of Scotland.
- Moreno, L. (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. (2000). Localismo cosmopolita y mesogobiernos, *Claves de Razón Práctica*, 100, 38-43.
- Moreno, L. (2004). Identidades múltiples y mesocomunidades globales. En F. Morata, G. Lachapelle y S. Paquin (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades* (p. 229-252). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Moreno, L. (2003). Europeanisation, Mesogovernments and Safety Nets. *European Journal of Political Research*, 42(2), 185-199. DOI: 10.1111/1475-6765.00083
- Moreno, L. (2012). *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona: Península.
- Moreno, L. (2014). An increase in those in Catalonia with an exclusive Catalan identity has strengthened claims for secession from Spain. LSE Europpblog. Recuperado el 15 de abril de 2014 de <http://bit.ly/ZAKmnb>
- Moreno, L., y McEwen, N. (2005). Exploring the territorial politics of welfare. En N. McEwen, y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (p. 1-40). Londres: Routledge.
- Norris, P. (2000). Global Governance and Cosmopolitan Citizens. En J. S. Nye, y J. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World* (p. 155-177). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Obinger, H., Leibfried, S., y Castles, F. G. (2005). *Federalism and the welfare state. New World and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multilevel Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Requejo, F., y Nagel, K. J. (2011). *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Londres: Routledge.
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57(4), 695-729. DOI: 10+10170S0020818303574021
- Rothstein, B. (2015). Solidarity, Diversity and the Quality of Government. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, 11 de septiembre del 2015.
- Schaeffer, M. (2013). Ethnic diversity, public goods provision and social cohesion: Lessons from an inconclusive literature, *WZB Discussion Paper*, SP VI 2013-103. Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://hdl.handle.net/10419/86148>

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor por la University of Edinburgh, es Profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC, Instituto de Políticas y Bienes Públicos). Autor de *Escocia, nación y razón* (1995), *La federalización de España* (1997), *La Europa asocial* (2012) y *Europa sin Estados* (2014). Según Google Scholar es el politólogo español más citado internacionalmente. Perfiles: *Academia.edu*, *ResearchGate*.







La realidad plurinacional del Estado español y el papel de los entes subestatales en el contexto europeo

Mikel Irujo Amezaga

DELEGADO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN BRUSELAS

mirujoam@navarra.es

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 15/01/2017

RESUMEN

Se discute mucho sobre la plurinacionalidad del Estado español, pero tal vez poco sobre el concepto mismo de España. La diferencia entre ser un estado o una nación sin estado estriba en que las primeras no deben cuestionarse modelos identitarios, puesto que el reconocimiento internacional les concede un color determinado en un mapa o una nacionalidad que evita que gran parte de su población deba plantearse a lo largo de su vida cuestiones como qué es su nación, quién la compone o por qué se siente vinculado a la misma. La semántica es importante, y el concepto de nación puede ser interpretado de manera muy diversa en diferentes territorios o colectivos del Estado español. La comprensión por parte de todas las partes de lo que todas ellas entienden por *nación, país o estado* puede ser una de las claves que puede abrir una oportunidad de comprensión mutua a partir de la cual desarrollar un debate sereno y democrático sobre conceptos como la plurinacionalidad o el derecho a decidir. A su vez, en pleno siglo XXI, todos estos conceptos están en constante debate en diferentes estados de la Unión Europea, por lo que el debate sobre el encaje de las naciones sin estado, o incluso el encaje del derecho a decidir en el marco europeo, también debe ser tenido en cuenta.

Palabras clave: nación, plurinacionalidad, estados, derecho a decidir, Unión Europea.

ABSTRACT. *Plurinational reality of the Spanish state and the role of the sub-state level entities in the European context*

There is much debate about the plurinationality of the Spanish State, but perhaps not so much about the concept of «Spain». The difference between being a state and being a stateless nation is that, the former, should not question identity models. International recognition gives the States a determined color on a map and a nationality for citizens, which prevents a large part of its population from asking questions such as, what is its nation, who is part of it or why are they emotionally linked to it. Semantics are important, and the concept of nation can be interpreted very differently in different territories of the Spanish State. The understanding by all parties of what they all understand by nation, country or state, may be one of the keys that can open an opportunity for mutual understanding from which a serene and democratic debate can take place on concepts such as Multi-nationality or the right to decide. In turn, in the 21st century, all these concepts are in constant debate in different States of the European Union, so that the debate on the fitting from stateless nations in the EU, or even the fitting of the right to decide in the European framework, should also be taken into account.

Keywords: nation, plurinationality, state, right to decide, European Union.

SUMARIO

Existencia o inexistencia del «ser español»

- Llega la Constitución de 1978...
- Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi e implicaciones europeas
- Autodeterminación en la UE
- Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)

Papel de las regiones en la UE

El hecho diferencial del Estado español en la UE

Referencias bibliográficas

Autor por correspondencia / Corresponding author: Mikel Irujo. Fuente del Hierro, 2, 3C, Pamplona/Iruña, 31007, NA.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Irujo, M. (2017). La realidad plurinacional del Estado español y el papel de los entes subestatales en el contexto europeo. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 139-155.

Lo que más me inquieta es que en España todos se preguntan: ¿qué va a pasar? Casi nadie se pregunta: ¿qué vamos a hacer?

Julián Marías

EXISTENCIA O INEXISTENCIA DEL «SER ESPAÑOL»

En 2012, un jugador del Athletic de Bilbao fue convocado para jugar un partido con la selección española. El nombre del jugador, Markel Susaeta, así como su procedencia, generó un morbillo entre la prensa de Madrid, que insistió con la pregunta sobre el qué y a qué representaba cuando vestía la camiseta roja, a lo que el jugador respondió: «Sabemos que nosotros representamos a una cosa» (*ABC.es*, 13 de noviembre de 2012). La polémica estaba servida, y las siempre interesantes tertulias deportivas (y no deportivas) repartieron lindezas sobre el jugador y sobre la necesidad de sentirse español para poder «defender los colores». Nunca ha vuelto a ser convocado. Entonces, un compañero de trabajo me comentó airado lo sucedido. Si Susaeta no se siente español, no debería jugar, argumentaba. A las dos semanas de este suceso, otro compañero comentó que por medio de un contacto podía conseguir camisetas de *la Roja* traídas directamente de China por unos 15 €, es decir, camisetas de la selección española pirateadas. Cuál fue mi sorpresa cuando, el mismo compañero que había recriminado las declaraciones de Susaeta, encargaba dos camisetas piratas, una para su hijo y otra para un sobrino.

Continuando con el ejemplo de la selección española de fútbol, si volvemos a detenernos en el verano de 2012, en medio de la crisis de la prima de riesgo (es decir, que nadie quería comprar deuda pública española), alquilé una gran película para verla con mis hijos, *Capitán América*. En la película, al pobre Capitán América no se le autoriza a ir al frente porque debe montar espectáculos en Estados Unidos para que la gente compre «bonos de guerra» (en otras palabras, deuda pública). Ese mismo día reflexioné sobre el impacto que hubiera tenido en aquel entonces que Casillas, Ramos, Iniesta, Nadal, Fernando Alonso... hubieran convocado una rueda de prensa para anunciar que compraban unos miles de euros de deuda soberana. ¿Para qué queremos que

nuestro equipo gane títulos si, cuando se les necesita, no aportan nada? ¿Cómo es posible que un piloto de Fórmula 1 que lleva la bandera española xerografiada en el casco haya estado durante años tributando en Suiza? Más allá de la imagen o la alegría por ver al equipo nacional ganar..., si realmente representan a España, ¿no debería la opinión pública exigir algo más a aquellos que la están representando?

En otro orden de cosas, el extesorero del partido que gobierna el Estado, el Sr. Bárcenas, también es motivo de análisis. Resulta que disponía de una cuenta en Suiza de cerca de 50 millones de euros, de los cuales blanqueó más de diez gracias a la amnistía fiscal del gobierno del PP. Al poco, pasa de héroe a villano y hasta el presidente del Gobierno reconoce que «se equivocó». Me detengo en este caso porque es de los pocos que obligó a un debate casi monográfico en el Senado.¹ Ni el presidente Rajoy ni ningún miembro de la oposición usaron el calificativo que cualquier patriota hubiera tenido al referirse al extesorero que se queda dinero para lucro personal, es decir, *traidor*. La política debe ser una actividad al servicio público, y así debería ser entendida por el común de los ciudadanos y políticos. Tal vez, lo más imperdonable de Bárcenas es que ha faltado a su juramento de «español». Tanto como Efiltes traiciona a Leónidas o Judas a Jesucristo, por unas monedas de plata.

1 Ver El Huffington Post (1 de agosto de 2013). Ver las actas del Diario de Sesiones en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWXTDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%40FECH%26gt%3B%3D20130701+%26+%40FECH%26lt%3B%3D20130831+%26+%28B%3%A1RCENAS%29.ALL.+%26+%28D%29.PUBL.+%26+%28CONGRESO%29.SECC.+Y+DSCD-10-PL-132.CODI.#1>

No es algo nuevo. Un joven Ramiro de Maeztu imaginó unas

praderas esmaltadas de flores, a las que vuelvan los emigrantes esparcidos y errabundos por el orbe, en las que se levanten los embargos y se cancelen las hipotecas, en las que asciendan a villas las aldeas y a ciudades las villas, en las que las industrias de todos los géneros se creen sobre los saltos de agua. “¡Esa es la nueva España!” (Maeztu, 1899: 234).²

Lo curioso es que unas páginas más adelante afirmaba con igual rotundidad que «gobierne quien gobierne, la administración pública española será corta de piernas y larga de manos» (Maeztu, 1899: 240).

El debate sobre «el ser de España» viene ya del siglo XIX. Machado introducía su concepto de las «dos Españas» en su poema «Españolito». Este debate se desglosa en varias acepciones, como la divisoria entre los bandos nacionales y republicanos durante la guerra del 36 o, por supuesto, entre la visión de los llamados *nacionalismos periféricos* y el centralismo. Dentro de este segundo concepto, Salvador de Madariaga (quien acuñó la expresión de «tercera España») exponía:

España revela su maravillosa variedad creadora en la rica gama de colores regionales que revela en ella el sol de la inteligencia. Si consigue organizarse en una armonía inteligente de tensiones positivas como las que crea un cuerpo sano habitado por un alma fuerte, España no será solo una más de las naciones federadas del continente, sino una más de sus naciones más inspiradoras (Madariaga, 1971).

En el mismo sentido escribe Luis Moreno Fernández cuando afirma:

Cabe interpretar la profunda descentralización autonómica como un proceso de federalización *de facto* que asume la heterogeneidad y pluralidad interna de España. Su objetivo fundamental es el

de acomodar diversidad y unidad auspiciando el autogobierno y el gobierno compartido. El caso de España es motivo creciente de estudio y debate académico en foros y reuniones científicas internacionales al ofrecer un ejemplo plausible y eficaz de concertar identidades varias y aspiraciones diversas en el seno de politeyas plurales como la española (Moreno, 2009: 136).

En una opinión publicada en el diario *El Mundo* el 17 de julio de 2016, el periodista Iñaki Gil señalaba que «hoy existen muchas Españas, incluyendo la España de los que no se sienten españoles...» (Gil, 17 de julio de 2016). Una y otra vez, el debate sobre el «ser de España» se dirige hacia la existencia de nacionalidades³ que pueden llegar a cuestionar la realidad última, la española,⁴ pero pocas veces se detienen a reflexionar sobre lo que «es» España y es «ser» español, en otras palabras, qué es «esa cosa» a la que hacía referencia Susaeta. Una nación, tal como habría que entenderla, sería lo más parecido a una «comunidad». José Zafra (1990) daba mucha relevancia a este concepto. En una comunidad «lo mío es lo tuyo», es decir, faltar a tu vecino es fallar a toda la comunidad. Tal vez por ello en ciertos países sajones la mentira pública sea tan fuertemente repudiada.

Pero, ¿alguien en España echa en cara a algún político que falte a su promesa o juramento? Merece la pena recordar que la promesa o juramento con la fórmula «por imperativo legal» tuvo que ser validada por el Tribunal Constitucional.⁵ ¿Algún medio de comunicación

2 Años más tarde publicaba *Defensa de la hispanidad*, en la que definía la patria: «He aquí un sentido completo de la patria. La que engendra es la raza; la que nutre, la tierra; la que educa, la patria como espíritu, a la que se quiere tanto más cuanto más tiempo pasa, es decir, cuanto más la conocemos» (Maeztu, s. f.: 72).

3 Según se recoge en el artículo 2 de la Constitución española. Hay que señalar que durante los debates constitucionales el PNV criticó la redacción de este artículo: «El concepto de unidad que resulta de la Constitución es también distinto al sostenido por el partido [PNV], que se basa en la unión voluntaria de los diversos pueblos y en la solidaridad que debe presidir las relaciones entre todos ellos. [...] un aspecto positivo que cabe destacar es la admisión del término *nacionalidades* [...] si bien ha quedado desvirtuado [...] sin embargo no cabe duda que la aceptación de esta última expresión representa un reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado» (EAJ-PNV, 1978: 98).

4 *España invertebrada*, de Ortega y Gasset, es una gran prueba de ello.

5 Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1990.

español echa en cara a las decenas de presuntos o no presuntos corruptos que hayan faltado a su honor y a su palabra? La mayor parte de los ejemplos utilizados son relativamente recientes, y ninguno de ellos tiene un punto de vista jurídico. Pero estos también abundan, como luego se comentará.

Llega la Constitución de 1978...

En *España, capital París*, Germà Bel (2010) relata la historia del transporte en España y, atónito, describe cómo desde la primera ley del ferrocarril de 1855, redactada por militares, ninguna infraestructura ha sido trazada teniendo en cuenta motivos económicos, sino puramente políticos y, por qué no decirlo, nacionalistas centrípetos (unir todas las capitales de provincia con Madrid).

El mismo concepto se repite en la configuración del actual Estado de las autonomías. A principios del año 1981 el proceso autonómico se encontraba atascado. La Constitución no definía ni limitaba el Estado autonómico, mientras que Euskadi y Cataluña ya se habían adelantado, por lo que urgía un pacto. La izquierda y la derecha españolas han tenido tradicionalmente una visión muy pareja sobre la centralidad del Estado (recordemos la frase del político Calvo Sotelo, «antes una España roja que una rota»).⁶ Así las cosas, encargaron a un grupo de expertos un dictamen (que desembocó en los llamados *Acuerdos o Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 UCD-PSOE*) en el que se proponía la elaboración de un texto legal de carácter orgánico y de contenido ordenador, que se tramitaría como Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

(LOAPA).⁷ La comisión de expertos estaba presidida por Eduardo García de Enterría y compuesta por Tomás de la Quadra-Salcedo, Sosa Wagner, Coscolluela Montaner, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Sánchez Morón y Muñoz Machado, todos ellos especialistas en derecho administrativo. Ninguno de los expertos que redactó dicho plan era economista. En otras palabras, el informe sobre qué determinó el modelo del Estado autonómico no fue respaldado por ningún estudio ni análisis económico de viabilidad. No obstante, al igual que la política de transportes, mantenía el principio básico de la política española: el famoso *café para todos*. Lo más sorprendente es que dicho principio pasó a ser un principio constitucional y, así, el principio de igualdad se invoca en la Constitución española, con diversos fines, y de una forma más rotunda en sus artículos 138 y 139, como contrapunto a la tendencia descentralizadora. Su formulación como límite de autonomía se hace en dos planos:

- Con referencia a los estatutos, diciendo que «las diferencias entre los estatutos de las distintas CC. AA. no podrán implicar, en ningún caso, *privilegios* económicos y sociales».
- Orientada a corregir las desigualdades que pueda comportar la nueva división territorial, «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional». El Tribunal Constitucional, en sentencia de 1981, estableció el impreciso criterio de la razonabilidad, señalando que serían contrarias al principio de igualdad aquellas normas autonómicas que implicaran una «diferencia no justificada» o que no tuvieran «justificación razonable».⁸

El proceso autonómico fue totalmente desigual, e incluso artificial. Tal y como indica la profesora Estupiñán, la Constitución

no indicó cuáles son las regiones en que se reparte el Estado, ni las instituye, únicamente se limita a prever el procedimiento a través del cual las

⁶ En su libro *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión* (1931), José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda en el gobierno de la dictadura de Primo de Rivera, señaló que «vencí a Navarra, la vencí y la sojuzgué, y no obré por el huevo, por las pesetas; obré por el fuero, por la significación jurídica, y derrumbé el sentido foral de Navarra que sostenía que el cupo era inalterable, y tengo la satisfacción de ofrecer al Estado ese derrumbamiento de los fueros». Como le respondió el diputado navarro Don Manuel de Irujo, «la mayor honra, el mayor prestigio para un vasco es ser combatido por el último godo» (EAJ-PNV, 2004: 1). Lo importante no era el bienestar de los ciudadanos de Navarra, ni del conjunto del Estado, el objetivo primordial era liquidar el régimen foral.

⁷ Ver, entre otros, Eliseo Aja (1996).

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981.

colectividades territoriales regionales podían, si así lo deseaban, acceder a la autonomía política y organizarse como Comunidades Autónomas (Estupiñán, 2011: 112).⁹

De hecho, «aunque en principio no tenían reivindicaciones “nacionalistas” más que las regiones históricas de la periferia, las autonomías cuajaron profundamente entre la población, y despertaron un sentimiento autonomista, y de región diferenciada, donde no lo había» (*Enciclopedia libre Universal en Español*).

Todo ello confluyó en la creación del denominado *Estado autonómico*, que implica una descentralización y una distribución de poderes entre el Estado y las comunidades autónomas. La distribución de competencias ha sido, y es, sumamente indefinida y conflictiva; como afirmaban Eliseo Aja y Viver Pi-Sunyer:

La Constitución y los estatutos no optaron por un modelo dual de distribución de competencias. Pero tampoco consagraron un sistema de federalismo cooperativo y de ejecución. En efecto, salvo contadas excepciones, en este modelo inicial no se prevé una distribución de competencias basada en compartimentos estancos entre el Estado y las CC. AA., pero tampoco se establecen mecanismos relevantes de participación, coordinación o cooperación entre

entes territoriales, ni se consagra un principio general de ejecución descentralizada (Aja et ál., 2003: 85).¹⁰

A su vez, el propio Eduardo García de Enterría introducía un término, *generosidad* (García de Enterría, 7 de marzo de 1979), que en mi opinión ha viciado por completo todo el proceso autonómico. La visión de un Estado central como una realidad sumamente positiva contrapuesta a una *generosidad* descentralizadora a favor de unas nacionalidades pedigüeñas y poco agradecidas ha cuajado profundamente en la mentalidad política y académica española.

Al igual que ya hiciera el cura riojano Llorente a finales del siglo XVIII, la especificidad foral es considerada un *privilegio* solo mantenido gracias a la generosidad del Estado. Llama la atención que dicho concepto se encuentre totalmente opuesto al término *devolution*, utilizado en el Reino Unido. Tal y como señala el profesor Rubio, en España se produce un efecto inverso al que surge en la mayoría de países europeos:

España se va unificando políticamente, se va acabando con los fueros y legislaciones particulares y la administración y burocracia expanden sus redes uniformando todo el territorio. Y ahí es donde arranca lo que se ha llamado la «contraexperiencia española»: A diferencia de otros Estados, en donde progresivamente sus

⁹ La misma Liliana Estupiñán recoge diferentes opiniones doctrinales sobre la delgada línea roja que separa el Estado autonómico de un Estado federal. Así las cosas, señala que «no han faltado autores de peso que han defendido la existencia de una cierta asimilación entre el Estado autonómico alumbrado por la Constitución de 1978 y el propio Estado federal, según aparece conformado en otras realidades políticas. Así, Francesc de Carreras (1996, pág. 26) señala que “nadie pone en duda que, peculiaridades aparte, nuestro Estado de formar parte de la gran familia de los Estados federales (Sic)”. En igual dirección Eliseo Aja (1999) afirmaba que este Estado autonómico podía considerarse como un Estado federal. Incluso se llega a mencionar la realidad de un “federalismo anónimo” inscrito en la Constitución española (Bartolomé Clavero, pág. 30) si bien ese constitucionalismo español “solapa el federalismo porque le repugna”» (Estupiñán, 2011: 173).

¹⁰ La barrera entre Estado autonómico y Estado federal también es muy debatida por estos mismos autores: «Aunque la tarea de precisar los rasgos característicos de un modelo de Estado conlleva siempre un cierto grado de subjetivismo, no suscitará graves discrepancias la afirmación elemental de que, desde el punto de vista de la estructura territorial del poder, el Estado español se caracteriza por ser un Estado políticamente descentralizado: el poder público estatal se distribuye entre el Estado, entendido en sentido estricto, y las CC. AA., a las que el ordenamiento jurídico reconoce el derecho a la autonomía política. Existe, pues, una pluralidad de instancias dotadas de poder político propio, cuya relación no se rige por criterios de jerarquía, aunque como es obvio su posición no está constitucionalmente equiparada. El Estado, en su condición de garante del funcionamiento unitario del sistema, goza sin duda de una posición preeminente, tanto en el plano estrictamente jurídico, como en el de la práctica política» (Aja et ál., 2003: 75).

integrantes han ido desarrollando una cultura y unos valores más o menos homogéneos que han llevado a la adscripción nacional de sus ciudadanos a sus respectivos Estados, la homogeneización sobrevinida por la burocracia centralista y la eliminación de particularismos jurídicos (y en ocasiones culturales e identitarios) conduce a una erupción de movimientos nacionalistas y regionalistas (Rubio, 2006).¹¹

Lo más llamativo, tal y como ya se ha señalado anteriormente, es que la Constitución ni establece ni cierra un modelo de Estado. En otras palabras, no existe un *modelo de país*. Ningún partido político tiene definido un modelo ideal de Estado. Se aferran al respeto de la Constitución, pero a su vez esta Constitución no define ni cierra un modelo concreto.¹² Todo ello se observa de manera muy clara en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006. Según su disposición adicional segunda:

1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las

competencias de las comunidades autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, **considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias.**

2. La Comunitat Valenciana velará porque el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de **igualdad con las demás comunidades autónomas.**

Esta reforma fue aprobada con los votos del PP y PSOE. ¿Qué clase de modelo de Estado implica semejante disposición adicional? La creación artificial de varias CC. AA., unida al *café para todos*, supone, a nuestro juicio, un ejercicio de síndrome bipolar en la política española, que constituye un hecho diferencial notable respecto a otros Estados europeos.¹³

Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi e implicaciones europeas

La propuesta de un nuevo estatuto político, hace exactamente poco más de diez años, supuso una propuesta novedosa. El plan «Estatuto político de la Comunidad de Euskadi» (Parlamento vasco, 2004), más conocido como *Plan Ibarretxe*, reconocía el «derecho a decidir» del pueblo vasco y no planteaba una independencia formal, ya que se creaba un «Estado libre asociado» en el que la Corona, la política exterior, la defensa, la nacionalidad y el sistema monetario y aduanero seguían en manos del Estado (art. 45). Para negociar con el Estado, se debía crear una comisión bilateral (art. 15), así como un tribunal bilateral (art. 16) para la resolución

11 Federico Trillo, en el prólogo a una reedición de *España invertida*, afirmaba que «la famosa LOAPA era el intento de cerrar, por vía de interpretación legislativa, el proceso autonómico abierto por la Constitución, con técnicas propias del neofederalismo solidario o cooperativo, con toda la carga de homogeneización autonómica que provocó la inmediata reacción de los nacionalismos catalán y vasco, que impugnaron la ley por inconstitucional, a través de los órganos de gobierno de sus comunidades» (Trillo, 1999).

12 Según Eliseo Aja: «La Constitución resolvió solo los problemas más urgentes o decisivos en aquel momento, como asegurar una autonomía inmediata para Cataluña y País Vasco (DT 2), dejando muy abierta la posibilidad de autonomía para todas las demás regiones (arts. 143 y 144 CE). La Constitución tampoco fijó el grado de autogobierno de la mayoría de los entes autonómicos, puesto que la vía del art. 151.1 permitía el máximo nivel competencial a las tres CC. AA. de la DT 2, pero también a cualquier otra que fuera capaz de cumplir los requisitos más difíciles del artículo 151 CE; por otra parte, la previsión de ampliación competencial del art. 148.2 permitía que todas las CC. AA. al cabo de 5 años pudieran tener las mismas competencias» (Aja, 2006: 4285-4344).

13 Ver en este sentido Eguzki Urteaga: «tanto la legislación francesa como la Constitución alemana sitúan al individuo en el centro del dispositivo, fijándose como objetivo "asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidades sobre el conjunto del territorio y crear las condiciones de su igual acceso al saber". La preocupación para promover un desarrollo equilibrado del territorio se expresa en Francia, Alemania y Reino Unido, aunque se traduzca por políticas nacionales distintas en razón de la diversidad de las historias nacionales, de las organizaciones político-administrativas y de las culturas políticas. No en vano, la construcción europea favorece el proceso de convergencia de los modelos nacionales» (Urteaga, 2011: 263-289).

de conflictos. Es algo que veremos repetido cinco años más tarde en el plan que plantea el SNP antes de llegar a la presidencia de Escocia (Gobierno de Escocia, 2013).

Fue una propuesta política y jurídicamente analizada en detalle y realizable. Herrero de Miñón no dudó en considerar que podía encajar en la Constitución, con algún cambio.¹⁴ La propuesta, que debía ir precedida de una consulta, fue rechazada en el Congreso de los Diputados con los votos de PSOE, PP, IU, CC y CHA. El argumento principal era que abría el camino a la independencia, y que resultaba discriminatoria para el resto de CC. AA. (el famoso *café español*). Nunca se llegó a analizar jurídicamente el estatuto, nunca se reunió un grupo de expertos para valorar otras posibilidades u otras salidas para la CAV ni nunca se valoraron posibles alternativas. Cerrojazo, y punto.

Sin embargo, y por extraño que pueda parecer, el Plan abrió e impulsó la reforma de otros estatutos de autonomía. Un año más tarde se aprueba la reforma del de la Comunitat Valenciana con la incorporación de la ya citada disposición adicional segunda (además de Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León, todas ellas entre 2006 y 2007; Cataluña, en 2006, es caso aparte).

Uno de los puntos del Plan era la presencia directa en la UE. Uno de los argumentos contrarios a dicho plan era que, en caso de posible independencia (se insiste, el Plan no pretendía la independencia, sino la creación de un estatus de «libre asociado»), era la exclusión inmediata de la UE. En este sentido conviene recordar dos puntos: primero, el reconocimiento (o no) por parte de la UE del derecho de autodeterminación; en segundo lugar, en caso de independencia, los criterios de adhesión a la misma.

¹⁴ Ver *Diario de León* (8 de febrero de 2003). Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón es jurista y uno de los siete *padres* de la Constitución española. Sus tesis tienen un reflejo en su obra *Derechos históricos y Constitución* (Herrero, 1998).

Autodeterminación en la UE

El derecho a la autodeterminación es algo que no se contempla en los Tratados de la UE. De sobra es conocida la interpretación que hacen los Estados de la resolución de la ONU de diciembre de 1966, cuando establece formalmente este derecho.¹⁵ Dentro del marco comunitario nos encontramos únicamente diferentes resoluciones del Parlamento Europeo reclamando el libre ejercicio del derecho a la autodeterminación para Timor Oriental,¹⁶ Sáhara Occidental,¹⁷ Sudán¹⁸ o Chechenia.¹⁹ En esta última destaca el considerando D, el cual señala que «uno de los principios de la UE es el reconocimiento del derecho de los pueblos a su autodeterminación». La anterior alta representante en materia de política exterior de la UE, Margaret Ashton, reconocía este derecho al pueblo saharauí.²⁰ Hay un interesante asunto en el Tribunal de Justicia de la UE en el que

¹⁵ Según el texto transcrito de la Declaración de 24 de octubre de 1970: «Todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política [...] el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente, o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por el pueblo, constituyen formas de ejercicio del derecho de libre determinación». No obstante, la misma Declaración indica que «ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color». Aún más: «Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país». Ver Naciones Unidas (1970). (ap. Caño, 1998: 16).

¹⁶ DOUE C 219, de 30/7/1999, entre otras.

¹⁷ DOUE C 104, de 14/4/1999, entre otras.

¹⁸ DOUE C 167, de 1/6/1998.

¹⁹ DOUE C 17, de 22/1/1996.

²⁰ «La AR/VP reafirma su total apoyo a los esfuerzos del secretario general para lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que contemple la autodeterminación de la población del Sahara Occidental» (Ashton, 2013).

el Frente Polisario quiere anular un acuerdo con Marruecos, entre otros, por ser Marruecos un país que no respeta el derecho de autodeterminación y, por ende, que vulnera los artículos 6 TUE y 67 TFUE.²¹

No obstante, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia, Croacia, Eslovaquia, República Checa, Chipre, Malta... son Estados miembros que han ejercido dicho derecho los últimos cincuenta años. Lo mismo podemos decir de otros países, actualmente candidatos, como Macedonia y Montenegro. La web de la Comisión señala, además, a Bosnia y Kosovo como «candidatos potenciales». Podría afirmarse que la UE reconoce, *de facto*, el derecho a la autodeterminación, puesto que no ha impedido que Estados que ya la han ejercido puedan convertirse en miembros de pleno derecho.

Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)

Todo país que presenta su candidatura de adhesión a la UE debe cumplir las condiciones que impone el artículo 49²² y los principios del artículo 6, apartado 1,²³ del Tratado de la UE. En ese contexto, en el Consejo

21 Asunto T-512/12. El Tribunal desestima este argumento: «Según la jurisprudencia, las instituciones de la Unión gozan, en el ámbito de las relaciones económicas exteriores, en el que se enmarca el acuerdo contemplado por la decisión impugnada, de una amplia facultad de apreciación» (Tribunal de Justicia de la UE, 2015: antecedente 164).

22 «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará *por unanimidad* después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión suponen en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (Unión Europea, 1992: 43).

23 «1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados» (Unión Europea, 1992: 19).

Europeo de Copenhague, en 1993, se pusieron de manifiesto unos criterios que se intensificaron en el Consejo Europeo de Madrid, en 1995. Para adherirse a la UE, un nuevo Estado miembro debe cumplir tres criterios:

- el criterio político: la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;
- el criterio económico: la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- el criterio del acervo comunitario: la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Si nos atenemos a dichos criterios, con objetividad y desde un punto de vista estrictamente jurídico, podría afirmarse que una Escocia independizada del Reino Unido pasaría a ser Estado miembro de la UE con relativa facilidad, puesto que ya aplica *per se* dichos criterios en su vida cotidiana. Por todo ello, la mayor amenaza para *quedarse fuera* de la UE sería por el veto de algún Estado miembro (no olvidemos que se requiere unanimidad en el Consejo). En ausencia de ese veto, las negociaciones para la adhesión podrían ser cuestión de minutos.

Desde 1972 se han organizado 55 referéndums en los diferentes Estados sobre temas relativos a la UE. Dentro de este número se incluyen referéndums realizados en Estados que no son UE, como Noruega (que en 1972, y de nuevo en 1994, rechazó su ingreso en las Comunidades Europeas cuando ya había cerrado las negociaciones) o Suiza, que ha organizado un total de 8 referéndums. La mayoría de las consultas han sido sobre el ingreso en la UE o sobre la ratificación de tratados como el Acta Única, Maastricht, Ámsterdam, Niza o Lisboa, aunque ha habido otros extremadamente sectoriales, como por ejemplo el realizado por Dinamarca en 2014 sobre

la creación de un tribunal europeo de patentes, o este mismo año cuando Holanda rechazó el acuerdo de asociación UE-Ucrania. Debemos recordar que también Suecia rechazó por referéndum su incorporación al euro (2003). Los más destacados han sido el rechazo a la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda (2005) y, sobre todo para este caso, el que el primer ministro Harold Wilson (laborista) organizó sobre la permanencia del Reino Unido en las Comunidades Europeas en 1975, en el cual un 67 % de los británicos votaron a favor de la permanencia, si bien, por todos es sabido, en 2016 decidió a favor del *brexit* por un estrecho 52%.²⁴

También destacan otras dos consultas, realizadas en una provincia o territorio autónomo de un Estado. Así, Groenlandia decidió abandonar la UE en 1982, y las islas Åland celebraron un referéndum diferenciado cuando Finlandia decidió integrarse en la UE en 1994.

PAPEL DE LAS REGIONES EN LA UE

Como bien es sabido, la UE es una unión de Estados. Desde el primer Tratado CECA de 1951 es prácticamente lo único que se mantiene totalmente inalterado. Las instituciones están formadas por los Estados miembros, o por los miembros que estos nombren. El Consejo es el paradigma de la composición estatalista, puesto que desde los grupos de trabajo, pasando por todos los niveles, como COREPER o consejo de ministros, está compuesto por los gobiernos de los Estados miembros. El Parlamento, si bien es elegido por sufragio universal directo, también se estructura en una representación estatal. Instituciones que deben velar por la correcta aplicación del derecho europeo, como la propia Comisión Europea o el Tribunal de Justicia, están compuestas por miembros designados por los Estados miembros (arts. 18.1 y 19.2 TUE), si bien en el caso de la Comisión debe contar con la aprobación del Parlamento.

La creación del mercado interior y la aprobación del Tratado de Maastricht, que revolucionaba en cierta medida el funcionamiento de las Comunidades Europeas, e impulsa la *política regional*, tuvo también sus consecuencias en un movimiento «regionalista» en varios Estados miembros. Así, por ejemplo, en 1993 se reforma la Constitución de Bélgica, dando paso a una federalización del Estado que incluye la articulación de una presencia directa en las instituciones europeas. El mismo año se aprueba la Ley de Cooperación entre la Federación y los Länder en Asuntos de la Unión Europea. No es casualidad que fueran estos dos Estados los que presionaran para modificar el entonces artículo 203 del TCE sobre la composición del Consejo, gracias al cual se permitía la presencia de ministros «regionales» en el mismo (Irujo, 2002).

El mismo espíritu regionalista es el que motivó la creación del Comité de las Regiones en 1994, que creó una gran expectación. Otros Estados, como el italiano, el austríaco o el británico, fueron adoptando medidas para garantizar la presencia de sus entes regionales en diversas instituciones de la UE. Parecía que los entes subestatales iban a poder participar activamente en la construcción europea. En amplios sectores del nacionalismo vasco se consideró que la recién creada Unión Europea ofrecía un nuevo modelo que dejaba anticuada la reivindicación de un Estado vasco, puesto que Europa constituía un nuevo modelo alejado de estructuras decimonónicas.²⁵

Con bastante retraso, el Estado español comenzó a articular ciertas medidas de participación de las CC. AA. en asuntos de la UE. Si bien es cierto que la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) mantuvo su primera reunión en 1989, y que ya en 1994 se aprueba el primer acuerdo sobre participación de las CC. AA. mediante las conferencias sectoriales, hay que esperar hasta 1997 a la ley que regula esta conferencia hoy llamada *sobre asuntos europeos* (o CARUE), para conseguir la

24 Referendums on EU issues, EP Briefing 2016.

25 Ver, por ejemplo, Jauregi (1996) o Caño (1998).

primera participación efectiva en los llamados *comités de comitología*, y no sería hasta 2004 cuando se aprobaría el acuerdo sobre participación de las CC. AA. en el Consejo de Ministros de la UE.

En el mes de marzo del 2016, la Ponencia de Asuntos Europeos del Parlamento de Navarra solicitó una reunión con el delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas. La pregunta que realizaba era simple: ¿en qué foros europeos podía participar el Parlamento Foral? Efectivamente, son numerosos. En cuanto a la UE, la Comunidad Foral de Navarra dispone de acceso directo a su participación en el Consejo de Ministros de la UE. A su vez, tiene derecho a un miembro de pleno derecho en el Comité de las Regiones.

En cuanto al Consejo de Ministros, como ya se ha mencionado, el 9 de diciembre de 2004 la CARUE adoptó el acuerdo que abrió definitivamente a las comunidades autónomas la participación en las cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea cuya actividad se relaciona de forma más significativa con sus competencias internas, en concreto, los consejos de ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente, y Educación, Juventud y Cultura. El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de consejero, o miembro de un consejo de un gobierno autonómico, que representa a todas las comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias. El pleno de las conferencias sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico, debiendo asegurarse tanto la estabilidad (y cubriendo cada comunidad un semestre como mínimo) como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas comunidades autónomas. El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de comunidades autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones y a consensuar una posición común con el resto de comunidades autónomas afectadas.

El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, y puede solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afecten a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica. Lo que también indica el acuerdo es que dicha intervención está sujeta a la discrecionalidad del ministerio, que es quien finalmente debe autorizar y registrar la petición en los servicios del Consejo (SEAT, 2004).

En cuanto al Comité de las Regiones, es un organismo consultivo, y un gran foro de encuentro de todas las regiones y mayores ciudades de la UE. Su papel de foro consultivo lo convierte en una importante fuente de información de las iniciativas de la Comisión y de la actualidad europea. En segundo lugar, ofrece una posibilidad de contacto con otras regiones de Europa en un contexto institucionalizado. Celebra cinco plenos al año, entre los que hay que destacar los Info Days del mes de octubre, durante los cuales se celebran más de 350 sesiones o seminarios de presentación de proyectos europeos con la participación de más de 5.000 agentes de diferentes regiones, centros tecnológicos, empresas y demás interesados (Tilindyte, 2016a).

Además de lo anterior, existen múltiples foros de encuentro, como la Coordinación de Oficinas Regionales Españolas (CORE), en la cual las CC. AA. se coordinan para mejorar los puntos de contacto e información sobre diversos programas o políticas europeas. Tampoco nos podemos olvidar de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE (CALRE),²⁶ que reúne a setenta y cuatro presidentes de las asambleas legislativas regionales europeas (los parlamentos de las comunidades españolas, las regiones italianas, los estados federados alemanes y austriacos, las regiones portuguesas de las Azores y de Madeira, Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido, Åland en Finlandia y las comunidades y regiones de Bélgica). Además de todo ello, cada región puede participar en un sinfín de foros de cooperación

²⁶ Ver <http://www.calrenet.eu/>

o redes, más o menos institucionalizados. Por ejemplo, las comunidades autónomas vasca y navarra participan en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM),²⁷ que cuenta con diversos grupos de trabajo, entre ellos, la Comisión Arco Atlántico.²⁸ La función principal de este tipo de entes es doble: primero, influir en las instituciones europeas acerca de aspectos de la política regional europea, y en segundo lugar, crear foros de encuentro que faciliten un mejor aprovechamiento y sinergia de cooperación en los llamados *programas europeos*, como los programas Interreg.

A lo expuesto anteriormente hay que sumar un auténtico enjambre de redes, asociaciones o federaciones europeas de cooperación sobre temas sectoriales. Hay quien estima que son unas 1.500. En la Delegación del Gobierno de Navarra en Bruselas hemos construido una base de datos en la que pueden consultarse cerca de 800 de ellas. Esto implica un muy amplio espectro de actividad para los entes subestatales. Existe además una *paradiplomacia*, es decir, acuerdos de cooperación bilateral o multilateral entre diversas regiones sobre temas específicos. Por ejemplo, unas 30 regiones estamos ahora mismo cooperando en una red denominada Vanguard Initiative.²⁹

El Tratado de la Unión, en su reforma de Lisboa, incorporó el procedimiento de test de alerta temprana.³⁰ De acuerdo al artículo 5.3 del TUE:

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de

manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (Unión Europea, 1992: 18).

Lo novedoso, sin embargo, es que:

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo (Unión Europea, 1992: 18).

El Protocolo 2 reconoce la participación de los parlamentos subestatales. Tal y como nos explica José Luis de Castro:

La Ley 24/2009 articula también la posibilidad recogida en el Protocolo n.º 2 de que los parlamentos estatales consulten a los parlamentos regionales con competencias legislativas [...] El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento autonómico, debe ser enviado a la Comisión Mixta en un plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por parte de las Cortes Generales; «Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la UE incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas y las referencias necesarias para su consulta». [...] Si la Comisión Mixta estima que no se vulnera el principio, aun cuando haya parlamentos regionales que estimen lo contrario, no existe obligación alguna para aquella de elaborar su dictamen ni de hacer llegar a Bruselas los informes de los parlamentos autonómicos; es decir, el trabajo de estos quedará absolutamente invisibilizado (Castro, 2012: 100).

Por último, a través de esta Ley 38/2010 se posibilita la participación también del ejecutivo autonómico, y

27 Ver <http://www.crpm.org/>

28 Ver <http://arcatlantique.org/>

29 La red Vanguard Initiative, New Growth through Smart Specialisation es una novedosa forma de trabajo colaborativo a nivel europeo que propone nuevas formas de movilizar y alinear los recursos sobre la base de los principios de especialización inteligente regionales y la cooperación interregional. Creada formalmente en 2013, actualmente la forman 30 regiones.

30 Ver José Luis de Castro (2012).

no solo del parlamento, mediante su comparecencia ante la Comisión Mixta, si bien queda igualmente supeditado a la voluntad de las Cortes Generales.

Además de todo lo anterior, el Consejo de Europa también ofrece foros de participación a los entes subestatales. Así, el Congreso de Poderes Locales y Regionales³¹ se creó con la vocación de ser el portavoz de las regiones y municipios de Europa, compuesto por una cámara de poderes locales y por una cámara de regiones; y una Secretaría General compuesta por funcionarios originarios de los 47 Estados miembros y dirigida por un secretario general, elegido por la Asamblea.

Debo disculparme ante el lector por esta extensa (y aun así, incompleta) lista de actividades que se desarrollan desde las estructuras de acción exterior de los entes subestatales. No obstante, si bien el número de organismos y foros es considerable, como se ha podido demostrar, casi todos ellos se encuentran en una posición totalmente secundaria respecto a los principales órganos decisorios. Después de este análisis, el miembro y presidente del grupo socialista de la ponencia sobre asuntos europeos del Parlamento de Navarra al que hacía mención anteriormente me interrumpió de manera abrupta preguntándome sobre qué acción «concreta» podía realizar el Parlamento de Navarra para influir en la vida política de Bruselas. La respuesta, escueta, fue que... ninguna.

Comencemos por el Comité de las Regiones. Si bien se trata de un organismo creado por los tratados europeos, su función es meramente consultiva. Sus dictámenes, a menudo muy interesantes en cuanto a que recogen visiones más cercanas a los ciudadanos, no son en absoluto vinculantes para las instituciones que realmente ostentan la capacidad de toma de decisiones, es decir, la tríada Comisión, Consejo y Parlamento. Aún más, en caso de que estas últimas hagan caso omiso al dictamen del Comité de las Regiones, no deben siquiera explicarlo.

La presencia de las CC. AA. en las formaciones del Consejo de Ministros de la UE se produce desde una situación de inferioridad respecto a la del Estado. En primer lugar, las CC. AA. eligen cada seis meses un nuevo coordinador, cuya labor es trasladar la información, organizar el debate y conseguir una postura única entre todas las autonomías, que será consensuada con la del Ministerio. En el caso de que el consejero autonómico quiera intervenir, debe hacerlo representando esta postura única de todas las CC. AA. y siempre que no contradiga la postura del Ministerio. Además, como ya sucede los últimos años en formaciones como la de medio ambiente, el Ministerio bloquea sistemáticamente la posible intervención de los consejeros autonómicos en las reuniones del Consejo de Ministros que tienen lugar en Bruselas o Luxemburgo.

Algo parecido resulta del mecanismo de alerta temprana. Los parlamentos o asambleas de las CC. AA. pueden emitir su opinión a las Cortes de Madrid, pero en definitiva son estas las que deben decidir sobre su admisión y posible traslado a las instancias europeas. Letrados de diferentes parlamentos autonómicos reconocen en los pasillos que no tiene mucho sentido destinar el tiempo a un informe que envían a las Cortes en Madrid y del que casi nunca reciben más que un simple acuse de recibo.

Todo ello ha dado lugar a que exista cierto síndrome *burnout* a nivel regional.³² La ilusión que existió hace 25 años en pleno desarrollo de la política regional, la creación del Comité de las Regiones (primera vez que se mencionaban expresamente las regiones en los Tratados), que conllevó la creación a su vez de otros entes, se han visto limitadas por la falta de resultados tangibles. ¿Significa todo esto que el papel de los entes subestatales es nulo? En absoluto. No podemos olvidar que la UE destina gran parte de su presupuesto (351.800 millones de euros durante el

31 Ver http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp

32 En 1974, Freudenberger propone un concepto centrado en un estudio netamente organizacional: propone que son sentimientos de agotamiento y frustración, además de cansancio, que se generan por una sobrecarga de trabajo; ver (Fidalgo, 2005).

periodo financiero 2014-2020) a la política regional y de cohesión, es decir, es la política de inversión más importante.³³ Todo ello se distribuye de manera descentralizada y son mayormente los entes regionales los responsables últimos de su implementación. Una mejor articulación de estos programas, entre los cuales hay algunos que son competitivos, como los programas Interreg, generan una inercia de cooperación entre regiones que es la que llena de contenido la actividad de política europea de los entes subestatales.

No obstante lo anterior, en cuanto a la participación de entes subestatales en la política activa de la UE debemos señalar que es extremadamente limitada, y depende exclusivamente de la (buena) voluntad del Estado al que pertenece. Todo ello queda perfectamente plasmado en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado respecto a las actuaciones que lleven a cabo las CC. AA. en el ejercicio de la acción exterior:

No podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las comunidades autónomas y ciudades autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley (Ley 2/2014: 26.539).³⁴

La Ley también obliga a las CC. AA. a informar con carácter previo sobre la apertura de una delegación en el exterior, y asimismo «impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado». Esta disposición se aprobó en medio de un

debate sobre el presunto gasto superfluo de las CC. AA. en el exterior. Curiosamente, dicho debate no afectó a los cientos de embajadas y consulados que el Estado español tiene por todo el planeta. Comunidades como Navarra decidieron en 2012 reducir el coste de la Delegación en Bruselas e integrarla en la sede de la Representación Permanente española. Así lo hicieron también Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Asturias y La Rioja.

No obstante, el Gobierno Vasco mantuvo la misma estructura de la Secretaría de Acción Exterior, con delegaciones no solo en Bruselas, sino también en América. Otros gobiernos subestatales, como Escocia, han incrementado en los últimos años su actividad internacional, puesto que «el mundo es cada vez más global, y Escocia debe seguir siendo internacionalmente relevante» (Gobierno de Escocia, 2015). El Gobierno de Flandes, por su parte, actúa como un gobierno *de facto*, puesto que su ordenamiento constitucional determina el principio «foro interno, foro externo», es decir, cada región es competente del desarrollo internacional de las competencias que le son propias.

EL HECHO DIFERENCIAL DEL ESTADO ESPAÑOL EN LA UE

En el presente artículo se ha efectuado una aproximación sobre lo que opino que es un hecho diferencial de la construcción del Estado español. El concepto de españolidad como apego a un país o territorio es, cuando menos, complejo en cuanto a su comprensión. No se trata de cuestionar cuál es mejor o peor, sino que considero que la semántica es importante, y conceptos como *patria*, *nacionalismo*, *país* o *región* no significan para todos lo mismo, lo que dificulta la comprensión del prójimo. Existe una especificidad ibérica que es la de blancos y negros. Por un lado, hay demasiados ejemplos de una política centrípeta demasiado obsesionada con la unificación y muy tendente a demonizar y a catalogar como peligroso aquello que se considera que puede poner en cuestión dicha política. Me temo que a la inversa ha funcionado una política de acción-reacción histórica, que sumada a la obsesión unificadora ha

33 Ver Gobierno de Navarra (2016).

34 Ver García (2014).

creado un clima de desconfianza político (que no social) en amplios sectores.

En segundo lugar, nos hemos trasladado a la realidad de los entes subestatales de la Unión Europea, en la cual también encontramos una amplísima heterogeneidad entre regiones con o sin competencias, Estados federados, procesos de devolución, naciones sin Estado y un largo etcétera. La Unión Europea, que basa una de sus grandes políticas y presupuesto en el hecho regional, ha generado una intensa actividad europea o *internacional* de las regiones, cristalizada en la apertura de delegaciones en Bruselas, e incluso en otras partes de Europa. No obstante, la gran expectativa que se creó tras Maastricht ha creado también un efecto de frustración o síndrome *burnout* en diferentes regiones, que ven parte de la actividad como poco relevante. Esta visión puede acarrear dos consecuencias: o bien caer en la peligrosa tentación de considerar dicha actividad como superflua y, por ende, sujeta a recortes, como ha sido el caso de Navarra hasta 2015, o bien considerar que la única manera de tener presencia real y efectiva es invertir más, con el objetivo claro de convertirse en algún momento en un protagonista en pie de igualdad con los otros protagonistas, es decir, los Estados miembros de la UE.

Durante los primeros años del siglo XXI asistí a múltiples debates en el Parlamento Europeo sobre la ampliación. Casi sin excepción, los discursos reiteraban *el reto* de la ampliación, puesto que doce nuevos Estados se iban a incorporar (casi se duplicaba el número de Estados en la UE, que pasaba de 15 a 27). Sin embargo, cuando Neil Mackormick elaboró su informe sobre la «ampliación interna», que llegó a exponer en la Convención para el futuro de Europa, la respuesta era «el problema del hecho regional» (Torrance, 2013), es decir, la ampliación era un reto, las regiones, un problema. Problema o reto, dos maneras muy diferentes de enfocar situaciones.

Estamos ante un debate pasional, en el que el derecho es ampliamente superado por los sentimientos y, sobre todo, por la identidad. Un ejemplo de ello es la cuestión lingüística, que causa siempre un gran revuelo. A un ciudadano de Badajoz le parece muy normal que a 30 km la educación sea solo en portugués, pero surgen

conflictos cuando en Cataluña *se impone* la enseñanza del catalán. En mi experiencia en Bruselas, mientras que destacados diputados, con Alejo Vidal-Quadras a la cabeza, negaban una y otra vez la utilización (con interpretación) del catalán en debates en el Parlamento Europeo, nunca ponían el menor reparo ni crítica a que existieran cabinas de estonio, maltés, esloveno, eslovaco, finlandés, danés, lituano o letón... todas ellas con menor número de hablantes. El problema no era la lengua, sino *qué* lengua. Es obvio, se trata de una cuestión identitaria.

Un ejemplo de todo lo anterior queda reflejado en un pasaje del libro *El estado de las autonomías*, de José-Vidal Pelaz (catedrático de la Universidad de Valladolid), según el cual:

Lo paradójico de la dictadura de Primo de Rivera fue que, si bien prohibía y perseguía toda manifestación política de regionalismo o nacionalismo por considerarlo manifestación de separatismo, no ocurrió lo mismo con sus expresiones culturales, tenidas por inofensivas demostraciones de la pluralidad del tipismo y folclore regional. Así pues, durante esos años se permitió la realización de todo tipo de actividades de lenguas propias de cada región, como la publicación de libros y revistas. Se abrieron escuelas bilingües en las provincias vascas y, ya que la movilización política no estaba permitida, se sustituyó por otra de carácter social: se multiplicaron las asociaciones recreativas, excursiones, música, danza, arte, etc. Ello redundó en beneficio del proyecto «totalizador» que casi todos los nacionalismos llevan consigo (y especialmente el vasco), es decir, su ambición de generar un microcosmos en el que cualquier actividad, desde la educación hasta el disfrute del ocio, estuviera al servicio de su ideario. La consecuencia fue que al término de la dictadura los nacionalismos vasco y catalán eran más fuertes que nunca (Pelaz, 2002: 68).

En resumen, crear una ikastola es totalizador, mientras que estudiar en una escuela en castellano supone un alarde de liberalismo. Este tipo de razonamientos

implican una incomprensión total del significado real de plurinacional.

Si unimos la pasión identitaria descrita en los párrafos precedentes a la falta de concreción de un modelo de Estado, encontramos el hecho diferencial del Estado español en la UE. La dicotomía entre un Estado descentralizado que marca la Constitución y un pensamiento más o menos extendido de considerar toda aquella realidad plurinacional como una amenaza hace un reto casi imposible poder lograr un papel destacado para las CC. AA. en el panorama europeo.

Se dice (sin estar documentado) que el estadista Bismarck pronunció aquello de que «España es el país más fuerte del mundo, los españoles llevan siglos intentado destruirlo y no lo han conseguido». Todo radica en que nos topamos ante una cuestión totalmente identitaria, donde se asume que la construcción de una identidad es contraria al normal desarrollo de las demás. Y eso no tiene por qué ser así. La UE es buen ejemplo de ello. Por este motivo, un debate ideal sería aquel en el que la identidad, los sentimientos y las pasiones estuvieran al margen de la discusión, puesto que en este caso, una vez más, el derecho o la razón pasan a segundo plano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC.es (13 de noviembre del 2012). Markel Susaeta, sobre la selección española: «Representamos a una cosa». Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://www.abc.es/20121113/deportes-futbol/abci-susaeta-seleccion-espanola-201211131725.html>
- Aja, E. (1996). Los principales periodos de desarrollo del Estado autonómico. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2, 121-144.
- Aja, E., Viver, C., y Sunyer, P. (2003). Valoración de 25 años de autonomía. *Revista española de derecho constitucional*, 69, 69-113.
- Aja, E. (2006). El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución. En M. Carrasco, F. J. Pérez, J. Urías, y M. J. Terol (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2 (p. 4285-4344). Pamplona: Aranzadi.
- Ashton, M. (2013). Respuesta de la Alta Representante / Vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión a la pregunta con solicitud de respuesta escrita E-009342/12. Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AC2013%2F301E%2F01>
- Bel, G. (2010). *España, capital París. Origen y apoteosis del estado radial: del Madrid sede cortesana a la «capital total»*. Barcelona: Destino.
- Calvo Sotelo, J. (1931). *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión*. Apuntes para la Historia. Madrid: Imp. Clásica Española.
- Caño, J. (1998). *Nazionalismoa, Autodeterminazioa eta Independentzia*. Eusko Alkartasuna.
- Carretero, A. (1971). *España y Europa*. Valencia: Ediciones Fomento de Cultura.
- Castro, J. L. de (2012). El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 99, 93-111.
- Diario de León* (8 de febrero de 2003). Herrero de Miñón considera que el plan propuesto por Ibarretxe se ajusta a la Constitución en un 99%. Recuperado el 12 de marzo de 2017 de http://www.diariodeleon.es/noticias/espana/herrero-minon-considera-plan-propuesto-ibarretxe-ajusta-constitucion-99_65508.html
- EAJ-PNV, Euzko-Alderdi Jeltzalea (1978). *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución: Historia y alcance de unas negociaciones*. Zarautz: Itxaropena.
- EAJ-PNV, Euzko-Alderdi Jeltzalea (2004). Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.eaj-pnv.com/documentos/documentos/944.pdf>
- El Huffington Post* (1 de agosto de 2013). El debate sobre Bárcenas en el Senado en 17 titulares. Recuperado el 5 de marzo de 2017 de http://www.huffingtonpost.es/2013/08/01/debate-barcenas-senado_n_3688340.html
- La Enciclopedia Libre Universal en Español (s. f.). «Comunidad Autónoma». Recuperado el 14 de abril de 2017 de http://enciclopedia.us.es/index.php/Comunidad_Aut%C3%B3noma

- Estupiñán, L. (2011). El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 35, 107-122.
- Fidalgo, M. (2005). NTP 704: Síndrome de estar quemado por el Trabajo o «burnout» (I): definición y proceso de generación. Recuperado el 10 de abril de 2017 de http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/701a750/ntp_704.pdf
- García de Enterría, E. (7 de marzo de 1979). El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico. *El País*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de http://elpais.com/diario/1979/03/08/espana/289695608_850215.html
- García, R. (2014). La proyección internacional de las comunidades autónomas en la ley de la acción y del servicio exterior del estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27, 30 p.
- Gil, I. (17 de juliol de 2016). Aún hay dos Españas pero no las del 36. *El Mundo*. Recuperado el 3 de marzo de 2017 de <http://www.elmundo.es/cronica/2016/07/17/5788fef8468aeb47088b45e7.html>
- Gobierno de Escocia (2013). *Scotland's Future. Your Guide to an Independent Scotland. A Summary*. Edimburgo: Gobierno de Escocia. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <http://www.scottishchambers.org.uk/userfiles/files/Scotland%20White%20Paper%20Summary.pdf>
- Gobierno de Escocia (2015). Scotland's International Framework. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <http://www.gov.scot/Topics/International/strategy>
- Gobierno de Navarra (2016). *Guía rápida de Fondos de la UE y su aplicación en Navarra*. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <http://www.congdn Navarra.org/2016/11/02/guia-rapida-de-fondos-de-la-ue-y-su-aplicacion-en-navarra/>
- Herrero, M. (1998). *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus.
- Irujo, M. (2002). *Euskal Herria en la Unión Europea: mecanismos de representación de las naciones sin estado ante las instituciones europeas*. Pamplona: Eusko Alkartasuna.
- Jauregi, G. (1996). *Los nacionalismos minoritarios y la UE*. Barcelona: Ariel.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado. Cortes Generales Españolas. *Boletín Oficial del Estado*, 74, de 26 de marzo del 2014, p. 1-33. Recuperado el 3 de abril de 2017 de https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2014/03/26/pdfs/BOE-A-2014-3248-C.pdf
- Madariaga, S. de (1971). Prólogo. En A. Carretero, *España y Europa*. Valencia: Fomento de Cultura Ediciones.
- Maeztu, R. de (1899). *Hacia otra España*. Bilbao: Cardenal.
- Maeztu, R. de (s. f.). *Defensa de la hispanidad*. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <https://guardiadelahispanidad.files.wordpress.com/2009/09/defensa-de-la-hispanidad.pdf>
- Moreno, L. (2009). La federalización de la España plural. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 8, 119-143.
- Naciones Unidas (1970). Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- Parlamento vasco (2004). Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Recuperado el 4 d'abril de 2017 de http://web.archive.org/web/20070715174650/http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamentcomision20122004_cas.pdf
- Pelaz, J. V. (2002). *Estado de las Autonomías: Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid: Actas.
- Rubio, J. A. (2006). La visión de España a través del discurso nacionalista durante la transición. *Norba. Revista de Historia*, 19, 231-258.
- SEAT (Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales). (2004). Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros. Recuperado el 5 de abril de 2017 de http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html
- Tilindyte, L. (2016a). *Regional Participation in EU decision-making, Role in the legislature and subsidiarity monitoring*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- Tilindyte, L. (2016b). *Referendums on EU issues*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- Torrance, D. (2013). *The Battle for Britain: Scotland and the Independence Referendum*. Londres: Biteback Publishing.
- Tribunal de Justicia de la UE (2015). Sentencia del Tribunal General en el asunto T-512/12. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012TJ0512>

Trillo, F. (1999). Prólogo. En J. Ortega, *La España invertebrada*. Madrid: Espasa Calpe.

Unión Europea (1992). Tratado de la Unión Europea (Versión consolidada y actualizada, 7/6/2016). *Diario de la Unión Europea*, C 202, 13-45. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF

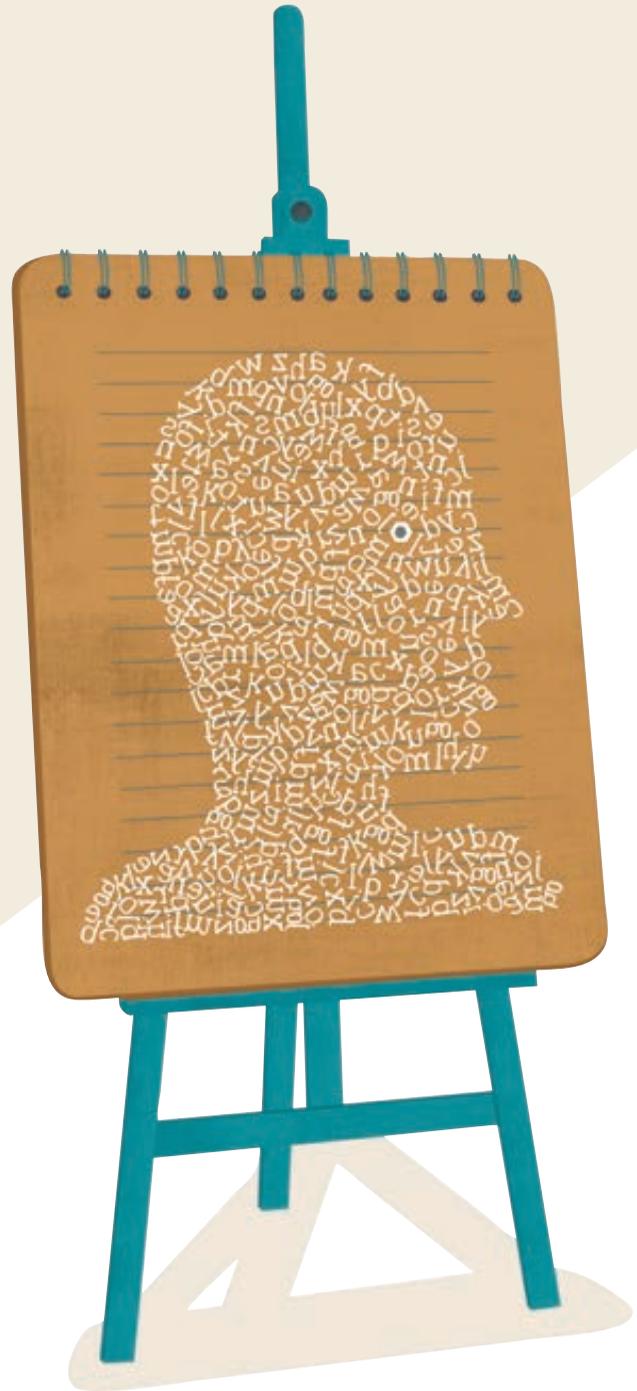
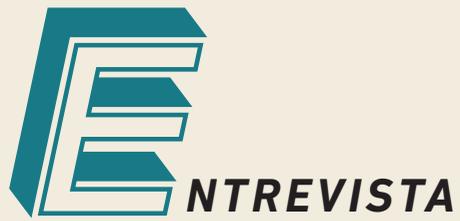
Urteaga, E. (2011). Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios Geográficos*, 72(270), 263-289.

Zafra Valverde, J. (1990). *Teoría fundamental del estado*. Pamplona: Universitat de Navarra.

NOTA BIOGRÁFICA

Mikel Irujo Amezaga se licenció en Derecho por la Universidad de Navarra en 1995, obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados por la UNED en 2004 y se doctoró en Derecho por la Universidad del País Vasco en 2016. Ha desempeñado su labor profesional en Editorial Aranzadi, salvo periodos de excedencia para ser asistente (1999-2002) y posteriormente diputado en el Parlamento Europeo (2007-2009), y actualmente delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas.





Josep Ramoneda y la creación de un centro cultural de referencia

El periodista y filósofo catalán desgrana las claves de sus 21 años como director del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, inaugurado en 1994 y convertido en poco tiempo en un modelo

Ignacio Zafra

El periodista y filósofo Josep Ramoneda (Cervera, 1949) es autor de una vasta obra ensayística, mantiene desde hace décadas presencia en los medios de comunicación, dirige la revista de humanidades y economía *La maleta de Portbou* y, entre otras responsabilidades, preside el Consejo de Administración del Grup 62. Ramoneda fue además, entre 1989 y 2011, director del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB), al que convirtió en poco tiempo en un modelo de referencia. Lo que sigue es una reconstrucción de aquella exitosa experiencia de gestión cultural tal y como el pensador catalán la contó en un seminario de la Escola Europea de Pensament Lluís Vives, que dirigió en diciembre en Valencia. Todos los fragmentos entrecomillados son de Ramoneda.

«No había ninguna razón para que yo fuera director de una institución cultural y se dio una circunstancia extraña. Una cosa tan sencilla como que en un momento dado el



Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona decidieron poner en común el espacio de la antigua Casa de la Caridad, un hospicio que se había quedado sin utilidad en el año 58 y que se había convertido en sede de organizaciones extrañas, además de un almacén donde se guardaban cosas diversas. Había desde fondos de las bibliotecas de la Diputación, hasta la Asociación de Aviadores de la República, pasando por la biblioteca anarquista Arús».

La Diputación de Barcelona estaba presidida entonces por Manel Royes, un dirigente socialista a quien Ramoneda conocía desde joven y con quien había creado el Festival de Jazz de Terrassa. Royes le hizo un ofrecimiento insólito. Le pidió que se pusiera al frente del nuevo proyecto cultural como quien ofrece un lienzo en blanco. «Estaría bien que hubiera unos cuantos espacios de exposición. Fue todo lo que me dijo».

Ramoneda recibió el encargo en 1989 y el centro se inauguró en 1994. Barcelona estaba dando entonces un salto urbano impulsado por los Juegos Olímpicos. «Se dio una paradoja. El CCCB era el único proyecto que no estaba en el paquete olímpico y fue el primero que se inauguró. Por una cuestión muy sencilla: la Diputación de Barcelona tenía mucho dinero. El señor Royes dijo: “Aquí está el dinero y se ha acabado el problema”».

La forma de resolver la dependencia funcional del CCCB resultó clave, cree su director, para la trayectoria del centro. «Es una cosa muy catalana la del pacto cultural. No nos ponemos de acuerdo en nada, pero en la cultura sí. Que todos estén en todos los consorcios es un disparate. Me parece bien que haya varias instituciones en un consorcio, pero debe haber una indiscutiblemente hegemónica. Eso facilita la eficacia y la independencia. Yo tenía un solo interlocutor y podía establecer las normas con él. Es mucho más difícil hacerlo con tres o con cuatro. El CCCB primero fue un 50% de la Diputación y otro 50% del Ayuntamiento, pero luego evolucionó a una proporción del 75% de la Diputación y el 25% del Ayuntamiento, lo cual facilitó que la última palabra la tuviera la Diputación. El Ayuntamiento lo respetaba y ello hizo muy fáciles equilibrios importantes».

El CCCB se inauguró unos días antes del incendio del Liceo y un año antes de que el vecino Museu d'Art Contemporani de Barcelona (MACBA) abriera sus puertas. Se asentó en el barrio del Raval. «Lo que siempre se había llamado el barrio chino, el hijo menos favorecido de las Ramblas y, en muchos sentidos, el más interesante»; un lugar de entrada a la ciudad donde «han encontrado su primera morada muchos de los que han venido de fuera», según la descripción publicada por Ramoneda hace unos años en *EL PAÍS*. Casi al mismo tiempo, el barrio experimentó una rápida transformación sociológica que dejó desfasadas las previsiones municipales. «En el plan estratégico del Raval no hay una sola palabra sobre la inmigración. Es verdad que cuando se aprobó, la inmigración era de un 2%, mientras que hoy es del 58%. Empezó casi de repente, alrededor del año 95 o 96. Pero me parece un dato interesante para mostrar que todos vamos a tientas».

El barrio también cambió después gracias, en parte, a su consolidación como un eje cultural de la ciudad. «Cuando inauguramos, a partir de las ocho de la tarde dejamos de hacer cosas porque la zona estaba muy estigmatizada y la gente no se atrevía a venir. En cambio, ahora es una de las zonas más concurridas de Barcelona».

Siguiendo la misma filosofía que adoptó ante la escena cultural de la ciudad, Ramoneda apostó por que el CCCB fuera permeable a su entorno y mantuviera un contacto fluido con las instituciones del barrio, con especial atención a las asociaciones vecinales y de inmigrantes, y a los colegios. «Con los colegios interactuábamos constantemente. En un ejercicio les pedimos a los alumnos que hicieran sus edificios con cajas y escribieran en ellas en su lengua de origen. Salieron ochenta y pico lenguas».

¿Cómo elegir el proyecto adecuado para un centro cultural? Ramoneda defiende el criterio de ser modelo antes que copia. Y el criterio de concentrarse en aquello en lo que la ciudad, en este caso Barcelona, «es más competente que cualquier otra, es capaz de decir cosas que interesen al mundo». Ramoneda intuyó dos caminos: el potencial en investigación médica de Barcelona y su capacidad de «pensar, construir y vivir» como urbe. «Si me ponían a mí no era para que hiciera un centro de investigación biotecnológica, y por tanto me incliné por la otra opción: las ciudades».

El objeto del proyecto no era la ciudad de Barcelona, sino las ciudades como categoría universal. «Creo que no hay que justificar la importancia de la ciudad en una época como la actual. La ciudad tiene una forma de articulación identitaria que, en el caso de Europa, debería ser su vía fundamental. La identidad urbana es de *y...y...* no de *o...o...*, como la identidad nacional. Y creo que muchos de los problemas del mundo, y concretamente de Europa —como lo es la inmigración— se podrían solucionar mucho mejor si se diera a las ciudades capacidad para afrontarlos».

Su planteamiento de aprovechar la especialización del territorio en el que se encuentra el centro no siempre ha sido bien acogido. «Años más tarde me preguntaron en Galicia qué se me ocurría para la ciudad de las artes que todavía tienen medio *colgada*. Un momento megalómano de un Fraga que ya lo era por naturaleza. Les dije: “Sois muy buenos en el movimiento de personas, desde el camino de Santiago hasta la inmigración gallega alrededor del mundo”. Y casi se ofendieron. Dijeron que era como una humillación a las personas que habían tenido que emigrar, cuando era todo lo contrario, un homenaje. Me quedé muy sorprendido».

La elección de las ciudades como tema tuvo como consecuencia situar al CCCB «en el eje de la confrontación política catalana. Inmediatamente se dio por sentado que el CCCB era maragallista y que iba en contra del pujolismo, por decirlo rápido». Ramoneda envió una carta al entonces presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, para presentarle el proyecto. «Tuvimos una conversación larga —con Pujol es imposible no tener una larguísima conversación llena de anécdotas—, en la que no hubo ni un comentario negativo. Al final, cuando ya me iba a levantar, me dijo: “Ramoneda, que quede claro. Como hemos estado hablando, ahora dirás: ¡Ja!, Pujol me ha bendecido la institución. Que sepas que este proyecto tuyo, un centro cultural sobre las ciudades, es un ataque directo a mi política y a mi Gobierno”. Gracias, tomo nota, te agradezco la claridad». Antes de despedirse, recuerda Ramoneda, el dirigente de CiU le expuso la teoría de que las ciudades eran la punta de lanza de una alianza contra las naciones europeas.

Ramoneda estableció de partida «reglas claras» sobre la relación del CCCB con sus dueños, en este caso, el poder político, que considera valiosas. «El propietario de la institución tiene la sartén por el mango, pero ese margen se tiene que limitar. El pacto que establecí con Royes, y que funcionó impecablemente siempre mientras yo estuve, fue que el presidente de la Diputación nombraba y podía destituir al director en el momento que considerase oportuno para hacerlo. Pero mientras no me cesara, todo lo que pasaba por debajo de mí lo decidía yo. Todo el personal de confianza que entrara, desde el gerente hasta los jefes de servicio, los decidía yo. Incluso, para darle cierta formalidad, pusimos por escrito que el patronato no aprobaba el programa, sino que se daba por enterado. Evidentemente, el patronato tiene la sartén por el mango. Tiene que aprobar el presupuesto, y si no lo aprueba ya está todo dicho. Pero por lo demás, las reglas deben estar claras y hay que ser muy escrupuloso. Si no, acabas no haciéndote respetar».

En la presentación del proyecto del CCCB, el entonces alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, lo comparó con el Pompidou de París, un «cliché» que se había extendido con rapidez. «Le dije, perdone, déjeme que haga

una precisión. El presupuesto del CCCB representa una décima parte del presupuesto del Pompidou. Tenemos 15.000 metros cuadrados y el Pompidou, 60.000. Tenemos 90 empleados —al principio, 30—, y el Pompidou, 1.600. Le sobran 800, pero es igual. El Pompidou tiene una de las colecciones de arte contemporáneo más importantes del mundo, y nosotros no tenemos colección».

Las desventajas pueden, sin embargo, aprovecharse. «Tener colección es una gran suerte, pero no tenerla no está mal, porque obliga a *pedalear* permanentemente. Nosotros no podíamos decir: “Durante dos meses ponemos la colección y ya está”. Te lleva a hacer de la necesidad virtud».

El CCCB reflejó durante dos décadas las ideas de su director sobre la cultura. «La primera es una obviedad: la cultura es un bien de primera necesidad para la articulación y el enriquecimiento de las personas. Meter esto en la cabeza, no solo de dirigentes y responsables políticos, sino también de la ciudadanía, es fundamental. La segunda la forman tres elementos que me parecen muy importantes ante cualquier proyecto cultural: curiosidad —sin curiosidad no hay conocimiento y sin conocimiento no hay cultura—; actitud —es decir, reflexión, pasión, perspectiva, mirar las cosas de forma diferente, implicación, crítica— y estilo. Creo que la cultura es fundamentalmente un estilo determinado. El estilo tuyo o el de aquello de lo que formas parte. Mi obsesión no era que el CCCB tuviera una idea fuerte, una posición determinada. Mi idea era crear un estilo que diera un cierto cambio en la mirada, que ofreciera a la gente perspectivas diferentes de las cosas. Que tuviera una peculiar idea de la exigencia y buscara siempre formas de complicidad con el entorno en el sentido más amplio».

El CCCB buscó hacerlo, además, en un marco contemporáneo. Ser contemporáneo, afirma Ramoneda citando al filósofo italiano Giorgio Agamben, consiste en «crearte tu propio tiempo con distancia sin dejar de pertenecer. Es una forma incómoda de relación con el presente».

En el CCCB, que se benefició de ser el único centro cultural del mundo dedicado a las ciudades, su director aplicó dos principios extrapolables a otros proyectos. «Una institución pública tiene que tener un cierto eclecticismo y ofrecer calidad. No puede ser un proyecto cultural de tendencia rígida y estrecha, pero ello no quiere decir que valga todo. El criterio debe ser la calidad. Las tres o cuatro espinas que tengo clavadas del CCCB son proyectos que no tenían la calidad exigible y que a veces se te cuelan». También es relevante acertar con el formato. «Una exposición solo se justifica si aquello que dices no se podría decir mejor por otros medios. Si una exposición es un libro colgado en las paredes, vale la pena dejarlo correr. Es mejor el libro, seguro. Son criterios que tienes que ir imponiendo en la cotidianidad».

¿Cómo se elaboraba la programación del CCCB? «La selección de proyectos siempre es complicada. Y para mí hay un riesgo, que es la excesiva burocratización. No se pueden hacer protocolos muy complicados. Reconozco que en última instancia aplicábamos un cierto despotismo ilustrado. Los proyectos llegaban a la mesa del Consejo de Dirección; podía ser que los propusieran de fuera, o que los propusiera alguien del Consejo, o que yo los pidiera, habían todas las fórmulas. Y allí decidíamos si los hacíamos o no. Los protocolos eran muy simples. Sé que tiene riesgos, pero yo lo prefiero. Creo que la cultura tiene un punto de despotismo ilustrado».

Ramoneda también aconseja asumir riesgos en el campo de la organización interna. «En el CCCB la gente era muy autónoma. La responsabilidad siempre era mía, para eso era el director. Pero todos tenían margen y mucha libertad para hacer, sabiendo que yo tenía la última palabra. Creo que es muy interesante. Genera un problema muy humano, que es el de los reinos de taifas. Tenía que intervenir para evitar luchas entre departamentos,

que a veces adquirirían aires ridículos. Pero es un mal menor. Lo importante es que la gente sienta que es muy responsable de lo que hace y que son ellos los que deciden, aunque la última palabra sea del director».

El CCCB se caracterizó por establecer relaciones con los actores culturales de Barcelona. «El primer año incorporamos el Sónar (Festival de Música Avanzada), L'Alternativa (Festival de Cine Independiente), y el OVNI (Observatorio de Vídeo No Identificado). Surgieron bastante por casualidad. Y a mí me sirvió para darme cuenta de que el mundo cultural barcelonés está enormemente fragmentado. Hay muchísimas cosas, pero muy poco relacionadas. En dos meses hicimos el OVNI y L'Alternativa, y sus respectivos promotores no se conocían. Es probable que entre el público nadie fuera a los dos».

Ramoneda defiende la característica presencial de los equipamientos culturales —«hay momentos en que hay que estar juntos, tocarse»—. Y advierte de la «fractura generacional» que afrontan. «Hay un público extremadamente interesado y fiel. Pero es muy difícil atraer a las nuevas generaciones. En el CCCB teníamos delante la Facultad de Filosofía de la Central (la Universidad de Barcelona) y no cruzaban la calle, no nos engañemos. Ni siquiera para venir a nuestro bar. Y hay cosas curiosas. Las exposiciones que más bajaron la media de edad fueron las de arte africano, que, en cambio, no tiene un gran recorrido para el público en general. Ocurrió las dos veces que trajimos la biennial de Bamako. Son datos que no sabes muy bien qué significan. Pero es verdad que hay que repensar muchísimas cosas».

El CCCB innovó en el ámbito expositivo. Ramoneda cita al respecto los ejemplos de cine expuesto —como Erice-Kiarostami—; de acontecimientos periodísticos —como Chernóbil—; la serie de una ciudad, un escritor —aunque en ocasiones se dedicó a otro tipo de artista—, y las muestras dedicadas a la cultura popular —como los quinqués de los años ochenta. «Creo que también fue interesante la creación del CCCB Lab en un momento en el que empezaban a extenderse las nuevas tecnologías. El hecho de ser un espacio de reflexión cultural, con plataformas de debates en muchos ámbitos anclados en problemas reales. Y la inclinación a acoger tendencias y actores sin relación con la casa».

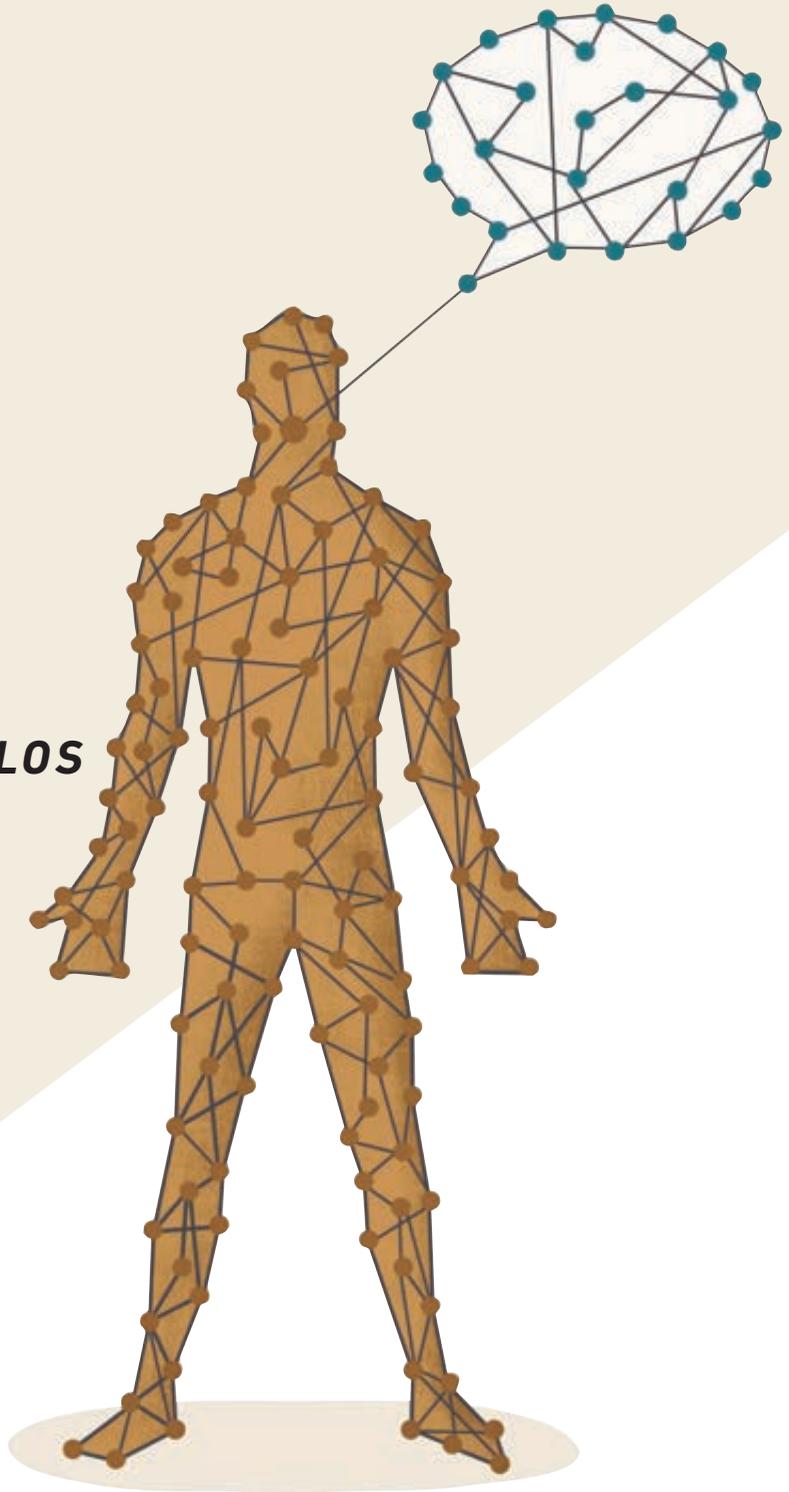
El CCCB logró eco internacional desde antes de ser inaugurado. «*Le Monde* hizo una relación de seis proyectos con futuro en el mundo y nos incluyó a nosotros. Eso nos puso en el mapa de Europa antes de lo que yo hubiera esperado. Hay que decir que la lista de *Le Monde* no fue muy afortunada, porque, si no me equivoco, de aquellos seis proyectos, solo quedan dos. O sea, que nos salvamos por casualidad».

Ramoneda es partidario de dar tiempo en los debates a los participantes. «Estoy en contra de los diez o quince minutos, porque la gente no se los prepara». Y de hacer lo mismo con la dirección de centros culturales. «Está mal que yo lo diga, porque puede parecer una autojustificación. Pero creo que una cierta continuidad en una institución es positiva. Quizá no veintidós años como estuve yo, pero un cierto tiempo, sí. Contribuye a crear una manera determinada de hacer las cosas y a generar un cierto estilo».

El ex director del CCCB alerta sobre el riesgo de convertirlo todo en industria cultural, «en pensarlo todo en concepto de público y de ingresos. Yo lo decía siempre en los consejos de administración: nunca utilizaré la cantidad de público como criterio de evaluación, aunque esté encantado de que venga cuanta más gente mejor. Si no, se empiezan a hacer las cosas con el objetivo de atraer más público; algo que, además, no siempre acaba ocurriendo».



ARTÍCULOS



Interacciones de lo técnico y lo social. Formaciones digitales de los poderosos y los sin poder

Saskia Sassen

COLUMBIA UNIVERSITY
sjs2@columbia.edu

Recibido: 06/10/2016

Aceptado: 10/11/2016

RESUMEN

En el presente artículo se comparan dos tipos de formaciones sociotécnicas: las redes financieras electrónicas y los movimientos sociales locales conectados en redes globales. Ambos han trascendido la dualidad global/nacional y cada uno de ellos por sí mismo ha modificado los panoramas económicos y políticos en beneficio de las élites financieras y de los activistas sociales, respectivamente. El uso de estos dos casos contribuye a ilustrar las formas tan diversas en las que el crecimiento de las redes electrónicas transforma parcialmente los órdenes politicoeconómicos existentes. Se trata de casos extremos —uno, caracterizado por la hipermovilidad y el otro, por la inmovilidad física—, pero nos muestran que cada uno lo es solo en parte: las redes financieras electrónicas están sujetas a unos determinados tipos de inserción y las organizaciones activistas locales se pueden beneficiar de los potenciales innovadores de la electrónica para actuar de manera global. Las redes financieras electrónicas y el activismo electrónico no solo revelan dos desarrollos paralelos asociados a unas propiedades técnicas determinadas de las nuevas tecnologías digitales interactivas, sino que también revelan un tercer resultado radicalmente divergente, que se interpreta como una señal indicativa del peso de las lógicas sociales específicas de los usuarios en cada caso.

Palabras clave: formaciones digitales, poderosos, sin poder, global/nacional, territorio.

ABSTRACT. *Interactions of the technical and the social. Digital formations of the powerful and the powerless*

This article compares two kinds of socio-technical formations: electronic financial networks and local social activist movements that are globally networked. Both cut across the global/national duality and each has altered the economic and political landscapes for, respectively, financial elites and social activists. Using these two cases helps illuminate the very diverse ways in which the growth of electronic networks partially transforms existing politico-economic orderings. They are extreme cases, one marked by hypermobility and the other by physical immobility. But they show us that each is only partly so: financial electronic networks are subject to particular types of embeddedness and local activist organizations can benefit from novel electronic potentials for global operation. Financial electronic networks and electronic activism not only reveal two parallel developments associated with particular technical properties of the new interactive digital technologies, but also reveal a third, radically divergent outcome, which is interpreted as signalling the weight of the specific social logics of users in each case.

Keywords: digital formations, powerful, powerless, global/national, territory.

SUMARIO*

- Introducción
- La creación de formaciones sociodigitales
- Digital pero vinculado a la tierra
- La finanza electrónica: inserta pero lista para una nueva etapa
- Incluso los inmóviles y los portadores del saber local pueden participar en la política global
- Conclusión

* El presente artículo ha sido previamente publicado en la revista *Information, Communication & Society*, 15, 2012.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2012.667912>. La traducción es de Jeroni Rico Pascual.

Autor para correspondencia / Corresponding author: Saskia Sassen. Dep. of Sociology, 713 Knox Hall, Columbia University, 606 West 122nd Street, New York, NY 10027.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Sassen, S. (2017). Interacciones de lo técnico y lo social. Formaciones digitales de los poderosos y los sin poder. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 163-181.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es contrastar dos tipos de formaciones sociotécnicas que han cristalizado en los últimos años: los mercados financieros globales con tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, un caso muy diferente, los actores sociales locales geográficamente dispersos pero que forman parte cada vez más de un espacio articulado globalmente, pese a no estar generalmente en comunicación directa entre sí. Cada uno de estos dos tipos de formaciones presenta relaciones variables y a menudo complejas con el territorio, la legislación, la autoridad del Estado y los diversos tipos de poder. En este sentido, cabe destacar la dimensión interactiva, que incluye formaciones tan diversas como las redes de comercio electrónico y las comunidades electrónicas básicas constituidas en listas de distribución y foros.

En lo que respecta a la organización, estos tipos de sistemas técnicos funcionan necesariamente como elementos en una matriz consistente que incluye todo tipo de actores, objetivos y formas de poder y de ausencia de poder. Dicho de otro modo, estas formaciones sociotécnicas se pueden dividir en momentos digitales y no digitales; no se trata de un híbrido, ya que los momentos digitales y los no digitales mantienen individualmente su carácter propio y, por lo tanto, se pueden estudiar por separado. Prefiero la imagen de la imbricación para destacar un tipo de interdependencia en la que cada concepto mantiene su especificidad. Dicha imbricación es variable y oscila entre grados muy finos de imbricación —por ejemplo, la segmentación de datos— y otros muy consistentes e intensos, como los que se analizan en este artículo. El hecho de resaltar las imbricaciones consistentes puede conducir a una versión más firme de esta propuesta, es decir, que los circuitos de interacción formados mediante intercambios con las TIC generen una capa nueva en el orden social, algo similar a una comunidad microglobal. Esto último no solo incluye a los actores financieros y a los activistas

que se analizan en este artículo, sino también a un amplio espectro, y probablemente en expansión, de otros tipos de actores.

En este sentido, se percibe una serie de tendencias que evolucionan rápidamente. Pese a la juventud de este campo de investigación, diría que el desarrollo de estos argumentos comporta la responsabilidad de reconocer las generaciones anteriores de investigaciones y artículos críticos que a menudo eran el embrión de lo que poco después quedaría claramente visible y que asumirían otras corrientes académicas. Esto es lo que se pretende en los dos primeros apartados. En el cuarto y el quinto se profundiza en los dos casos que analizamos.

LA CREACIÓN DE FORMACIONES SOCIODIGITALES

Las redes informáticas globales han generado una amplia variedad de posibilidades para los diversos tipos de actores, posibilidades que van más allá de las que se analizan en este artículo (Benkler, 2006; Bollier, 2009; Castells, 2009; Mansell et ál., 2009; Borgman, 2010). La difusión y los cambios acelerados de dichas redes cuestionan constantemente la validez de los marcos conceptuales actuales. Sin embargo, en este proceso también podemos distinguir continuamente las características básicas que se repiten en estas fases de transformación, incluso cuando cambian los formatos y los potenciales. Considero que las características que persigo en este artículo tienen la cualidad de ser recurrentes por debajo de la evolución de formatos y potenciales. En este apartado se pretende, en parte, identificar dichas recurrencias en un amplio espectro de investigaciones sobre las tecnologías digitales.

Una propuesta básica afirma la importancia de comprender la diversidad y la especificidad de las «formaciones sociodigitales» (Wajzman, 2002; Latham y Sassen, 2005: introducción; Benkler, 2006; Lovink,

2008; Bollier, 2009) y, por lo tanto, la posibilidad de que haya tipos totalmente nuevos de articulación entre el poder y la ausencia de poder por un lado, y la capacidad de internacionalizarse —globalizarse—, por otro. La digitalización nos ha demostrado que puede desestabilizar en parte la concepción tradicional de esta articulación: los que tienen el poder pueden globalizarse y los que no lo tienen no lo pueden hacer.

Centrémonos en la dimensión digital interactiva. A efectos analíticos, distingo las capacidades técnicas de las redes digitales respecto de las formaciones sociodigitales más complejas que constituyen realmente esta dimensión interactiva. La intervención de mecanismos que quizás tienen poco que ver con la tecnología en sí puede reformular los efectos de las redes, como, por ejemplo, las interacciones distribuidas —con sus fuertes connotaciones de democracia y participación—. Esta reformulación provocada por las lógicas sociales de los usuarios y de los actores digitalizados conlleva implicaciones para las prácticas políticas, entre las que se incluyen la gobernanza y la participación democrática.

Las propiedades técnicas de la dimensión interactiva proporcionan sus funciones mediante ecologías complejas que incluyen variables no tecnológicas, como son los aspectos social y subjetivo, así como las culturas de uso propias de los diversos actores. En resumen, podemos decir que estas ecologías están formadas en parte por las lógicas sociales particulares incorporadas en varias dimensiones.¹ Si consideramos la dimensión electrónica interactiva como una de esas ecologías en lugar de considerarla como una condición puramente técnica, creamos un espacio conceptual y empírico para un abanico muy amplio de condiciones y prácticas sociales, es decir, que actores muy diferentes con objetivos muy diversos pueden utilizar las mismas tecnologías. Una de las preguntas que esto suscita es si hay un efecto de retroacción sobre los aspectos técnicos en sí, similar al que describimos como código abierto en el desarrollo de *software*.

1 Para profundizar en estas cuestiones, ver Sassen (2008: capítulos 7 y 8).

La tecnología puede integrar múltiples particularidades —por ejemplo, distintos centros financieros o diferentes organizaciones locales de activistas— e incluirlas al mismo tiempo en un *todo* mediante una dinámica horizontal, como, por ejemplo, la recurrencia (es decir, la red global de centros financieros o la red global de activistas de Amnistía Internacional), y no una integración vertical (Sassen, 2008: capítulo 7; 2012: capítulos 4 y 5). La recurrencia de condiciones/situaciones hace que estas formaciones sean una dimensión horizontal multicéntrica. La velocidad superior que permite la digitalización contribuye a impulsar aún más la «creación» de estas dimensiones horizontales multicéntricas.

Los dos casos que utilizo para desarrollar el argumento empíricamente son las redes financieras electrónicas y las redes activistas electrónicas.² Estos dos casos forman parte de la dinámica global y ambos se han conformado en gran parte gracias a las tres propiedades de las redes digitales: un acceso descentralizado y efectos distribuidos, la simultaneidad y la interconectividad. Sin embargo, estas propiedades técnicas han dado resultados notablemente diferentes en cada caso (Sassen, 2008: capítulo 7). En el primer caso, estas propiedades contribuyen a producir resultados distributivos: una mayor participación de las organizaciones locales en las redes globales. De este modo, ayudan a constituir esferas públicas transfronterizas o formas de globalidad centradas en muchas variantes localizadas de luchas

2 Las particularidades de estos dos casos sirven para abordar diversos programas de investigación más amplios que se están desarrollando actualmente, entre los que se especifica el avance en la comprensión de las formaciones sociodigitales surgidas de estas mezclas de tecnología e interacción (Barry y Slater, 2002; Howard y Jones, 2004; Latham y Sassen, 2005; Bartlett, 2007; Lovink, 2008; Lovink y Dean, 2010); las nuevas formas posibles de sociabilidad que pueden estar suscitando estas mezclas (por ejemplo, Whittel, 2001; Elmer, 2004; Himanen, 2001; Latham y Sassen, 2005; Olesen, 2005; Castells, 2009); las nuevas formas posibles de desarrollo económico y luchas por la justicia social facilitadas por estas tecnologías (Gurstein, 2000; Avgerou, 2002; Mansell et ál., 2009), y las consecuencias, para la autoridad estatal, de las redes digitales que pueden evitar las numerosas jurisdicciones tradicionales (Indiana Journal of Global Legal Studies, 1998; Rosenau y Singh, 2002; Klein, 2005; Drake y Williams III, 2006).

y de programas. En el segundo caso, estas mismas propiedades finalmente motivan niveles más altos de control y concentración en el mercado global de capitales; lo que lo hace interesante es que, aunque este resultado se da en un momento determinado del proceso, el poder de estas redes financieras electrónicas se basa en un tipo de poder distribuido; por ejemplo, los millones de inversores distribuidos por todo el mundo que toman millones de decisiones individuales.

Estos dos casos ilustran también la problemática emergente sobre hasta qué punto la combinación de un acceso descentralizado y opciones múltiples tenderá a generar distribuciones exponenciales a pesar de las lógicas sociales que siguen los usuarios.

Por lo tanto, es cierto que las organizaciones de la sociedad civil pueden generar resultados similares a los del sector financiero, en el sentido de que un número limitado de organizaciones concentre una cuota desproporcionada de influencia, visibilidad y recursos. Una manera de abordar este tema consiste en vincularlo a la cuestión de los formatos políticos (por ejemplo, Arquilla y Ronfeldt, 2001; Benkler, 2006; Dean et ál., 2006; Tennant, 2007; Mansell et ál., 2009; Rainie y Wellman, 2012). Muchas organizaciones de la sociedad civil se han visto sometidas a restricciones que las limitan a un formato —como la de las empresas con exigencias en materia de rendición de cuentas— que les impide utilizar las nuevas tecnologías de un modo más radical.

Por lo tanto, diría que el sector financiero consigue escapar a los formatos convencionales cuando se combinan dos o más intercambios financieros y constituyen así una plataforma en red, lo que les permite optimizar el uso de las tecnologías de redes (Sassen, 2008: capítulos 7 y 8). En este sentido, me atrevería a afirmar que el sector financiero va muy por delante de la sociedad civil con respecto al uso de las tecnologías de redes. De hecho, este sector ha inventado formatos nuevos de acuerdo con sus necesidades: plataformas multicéntricas en red, donde cada centro financiero es un nodo de la red. Las organizaciones de la sociedad civil han tenido que superar muchos obstáculos en

el camino hacia este tipo de estructuras en red. En muchos sentidos, se han visto obligadas a constituirse en empresas y no en plataformas en red. Hay, en mi análisis, una cuestión política que supone otra variable que contribuye a producir diversas formaciones sociodigitales incluso cuando se basan en tecnologías de redes similares.

La dimensión electrónica interactiva está distribuida, dadas sus propiedades técnicas. Sin embargo, en el momento en que reconocemos que las lógicas sociales están presentes en esta dimensión de la interactividad, ya no se garantiza que el efecto distributivo se produzca cada vez. En política, este potencial distributivo ha motivado que los analistas afirmen que estas redes electrónicas impulsan efectos de democratización. De nuevo, esta es en parte una cuestión empírica, ya que depende de la lógica social (es decir, el proyecto político) que impulsa esta red. Otra conclusión que seguramente recibirá muchos comentarios: he constatado que, cuanto más velocidad e interconectividad ofrece la red en el sector financiero globalizado, más importantes resultan los sistemas informales de confianza y las culturas de la interpretación técnica (Sassen, 2008: capítulo 7).

DIGITAL PERO VINCULADO A LA TIERRA

La condición de Internet como red descentralizada de redes ha reforzado su concepto inherente de autonomía respecto al poder del Estado y su capacidad para mejorar la democracia desde abajo mediante la consolidación tanto de la dinámica de los mercados como del acceso por parte de la sociedad civil. En un contexto de múltiples cambios parciales y específicos asociados a la globalización, la digitalización ha contribuido al dominio y al aumento del peso de las escalas infranacionales —como la ciudad global— y las escalas supranacionales —como los mercados globales—, donde antes dominaba la escala nacional. Estos cambios de escala no siempre van en paralelo a las formaciones existentes de autoridad del Estado. En términos muy generales, estos desarrollos cuestionan la capacidad reguladora de los estados y su potencial

para subvertir la autoridad del Estado tal y como se ha llegado a constituir durante el último siglo.

Pero hay restricciones que ni siquiera estas tecnologías pueden evitar. Entre las que se han analizado desde el comienzo de este tipo de investigación está la configuración social de la tecnología (por ejemplo, Latour, 1996; Bowker y Star, 1999; Mackenzie y Wajcman, 1999; Lievrouw y Livingstone, 2002; Seely Brown y Duguid, 2002; Coleman, 2004), los límites de lo que la velocidad puede añadir a un resultado (por ejemplo, Mackenzie y Elzen, 1994; Sassen, 1999; 2008: capítulo 7), el papel de la política en la configuración de la comunicación (por ejemplo, Mansell y Silverstone, 1998; Dean, 2002; Lovink, 2002; Howard, 2006; Imbert, 2008), la fiabilidad intrínseca de las opciones técnicas existentes (por ejemplo, Shaw, 2001; Woolgar, 2002; Chen y de'Medici, 2010) y las segmentaciones dentro del espacio digital (Lessig, 1996; Monberg, 1998; Sassen, 1999; Koopmans, 2004).

Por lo tanto, mientras que la digitalización de instrumentos y mercados era crítica con el gran crecimiento del valor y el poder del mercado global de capitales, este resultado se veía configurado por intereses y lógicas que generalmente tenían poco que ver con la digitalización en sí. Esto pone de relieve hasta qué punto los mercados digitalizados se insertan en configuraciones institucionales complejas (por ejemplo, Sassen, 1991/2001; Mackenzie y Millo, 2003; Knorr y Preda, 2004), marcos culturales (Pryke y Allen, 2000; Zaloom, 2003; Thrift, 2005; Lovink y Dean, 2010) e incluso dinámicas intersubjetivas (Knorr y Bruegger, 2002; Fisher, 2006). Y aunque el poder bruto alcanzado por los mercados de capitales mediante la digitalización también facilitaba la institucionalización de los criterios económicos dominados por las finanzas en la política nacional, la digitalización en sí no podría haber conseguido este resultado en políticas —necesitaba realmente marcos y actores institucionales nacionales (Helleiner, 1999; Pauly, 2002; Harvey, 2007; Sassen, 2008: capítulo 5—; para casos que van más allá de los mercados financieros, ver, por ejemplo, Barfield et ál., 2003; Waesche, 2003; Bollier, 2009).

En resumen, el mercado electrónico supranacional, que funciona, en parte, fuera de la jurisdicción exclusiva de cualquier gobierno, es solo uno de los espacios del sector financiero globalizado. El otro tipo de espacio está marcado por los entornos abundantes de centros financieros reales, lugares donde la legislación nacional sigue estando en vigor, aunque a menudo algunas leyes se ven profundamente modificadas. Estas múltiples inserciones territoriales de espacio electrónico económico privado conllevan una interacción compleja con la legislación nacional y con la autoridad del Estado. La idea de *ciudades globales* resume esta integración particular de diversas formas de capital hipermóvil global —incluido el capital financiero— en una red de más de cuarenta centros financieros importantes en todo el mundo.³ Esta integración tiene una serie de implicaciones significativas para la teoría y la política, en particular, para las condiciones a través de las cuales los gobiernos y la ciudadanía pueden actuar en este nuevo mundo electrónico (por ejemplo, Rosenau y Singh, 2002; Latham y Sassen, 2005; Sassen, 2008: capítulos 5, 8 y 9), aunque, evidentemente, existen límites (Wajcman, 2002; Robinson, 2004; Olesen, 2005; Lovink 2008; Daniels, 2009; Fernando, 2010).

La producción de la movilidad del capital requiere un cierto capital fijo: entornos vanguardistas, la asistencia de profesionales de primera línea en el lugar de trabajo y la presencia de infraestructuras convencionales, tales como autopistas, aeropuertos y vías férreas (Sassen, 1991/2001; Chen y de'Medici, 2010). Todas estas son condiciones vinculadas, en parte, a un espacio físico determinado, aunque la naturaleza de esta relación no sea la misma que hace cien años, cuando la vinculación a un sitio significaba probablemente una forma de inmovilidad. No obstante, la digitalización

3 Por ejemplo, el crecimiento de las alianzas de redes electrónicas entre las bolsas financieras ubicadas en distintas ciudades permite comprender que los mercados electrónicos se insertan en parte en las concentraciones de recursos materiales y los talentos humanos de los centros financieros, porque parte de la finalidad es capturar las ventajas específicas de cada uno de los centros financieros (Sassen, 2008: capítulo 7). Por lo tanto, estas alianzas no pretenden estar por encima de las bolsas implicadas ni fusionarlo todo en un solo mercado bursátil.

también conlleva una amplificación de capacidades que permiten hacer líquido lo que no es líquido y, por lo tanto, producir o elevar la movilidad de lo que considerábamos tradicionalmente inmóvil o apenas móvil. En su grado máximo, este proceso digitaliza el objeto. Sin embargo, la hipermovilidad alcanzada por un objeto mediante la digitalización no es más que un momento de una condición más compleja.

Ahora más que antes, la fijeza y la movilidad se ubican en un marco temporal en el que la velocidad predomina e importa. Actualmente, en gran medida, la limitación a un espacio físico se ve cada vez más influenciada o afectada por la hipermovilidad de algunos de sus componentes, productos y resultados, aunque no por completo (Sassen, 2008: capítulos 5, 7 y 8). No se puede comprender del todo este tipo de fijeza si se limita la descripción a sus características materiales y locales. El sector inmobiliario sirve como ejemplo para algunos de estos fenómenos. Las empresas de servicios financieros han inventado instrumentos que se utilizan para hacer líquido el capital inmobiliario y así facilitar las inversiones en este capital inmobiliario y su *circulación* en los mercados globales. Aunque la propiedad inmobiliaria sigue siendo un capital físico, se ve transformada cuando se representa en instrumentos con un grado elevado de liquidez que pueden circular en los mercados globales. La propiedad puede conservar el mismo aspecto, puede seguir estando hecha de azulejos y cemento, puede ser nueva o vieja, pero, como entidad, ha sufrido una transformación.⁴

Probablemente, la articulación de la legislación y el territorio, opuesta a la del sector financiero globalizado, es evidente en un campo que se ha visto transformado del mismo modo para la digitalización pero en condiciones radicalmente diferentes. El medio digital clave es el acceso público a Internet, y los actores clave son en gran parte organizaciones y personas con pocos recursos (para

consultar diversos casos relacionados, ver, por ejemplo, Friedman, 2005; Tennant, 2007; Imbert, 2008; Daniels, 2009). Esto provoca un tipo específico de activismo, en varias ubicaciones pero conectadas digitalmente a escalas que superan el ámbito local y que a menudo alcanzan una escala global. El hecho de que incluso las personas y pequeñas organizaciones con pocos recursos pueden llegar a participar en las redes electrónicas, indica la posibilidad de un gran crecimiento en la política transfronteriza por parte de unos actores diferentes a los estados (Warkentin, 2001; Khagram et ál., 2002; Bartlett, 2007). Lo interesante es que, aunque estos actores son pobres y están limitados por su ubicación física, de alguna manera, pueden evitar las jurisdicciones estatales y territoriales, y, a pesar de la limitación local, pueden empezar a articularse con otros actores de todo el mundo; por lo tanto, pueden constituir un concepto incipiente del bien común global.

Vemos, pues, la formación de tipos de políticas globales que traspasan las especificidades de las preocupaciones y las luchas locales pero que se puede considerar que amplían la participación democrática más allá de las fronteras de los Estados. Yo las considero versiones no cosmopolitas de la política global que, en muchos sentidos, plantean interrogantes sobre la relación de la legislación con la localización, lo contrario a lo que plantea el sector financiero global. En el caso del sector financiero, se trata de la dificultad de regularlo todo, mientras que en el caso de las redes de activistas, se trata de la posibilidad de escapar al control de los gobiernos y a las restricciones de la inmovilidad.

Desde el punto de vista de la autoridad del estado y las jurisdicciones territoriales, el resultado general se puede describir como una desestabilización de las antiguas jerarquías formales de escala y la aparición de otras escalas nuevas sin formalizar completamente. Las antiguas jerarquías de escala, que datan de la época en la que se vivió el auge del estado nación, siguen funcionando. Generalmente se organizan en el ámbito institucional y en circunscripciones territoriales: partiendo de un alcance internacional hacia los ámbitos nacional, regional, urbano y local. Sin embargo, la dinámica actual de reescalado

⁴ Utilizo el término imbricación para expresar esta interdependencia simultánea y la especificidad tanto de lo digital como de lo no digital. Una se basa en la otra y viceversa, pero no se hibridan en este proceso. Cada una mantiene su carácter diferenciado e irreductible (Sassen, 2008: capítulo 7).

trasciende el alcance institucional y las limitaciones institucionales del territorio producidas por la formación de los estados nación (Borja y Castells, 1997; Swyngedouw, 1997; Graham, 2003; Harvey, 2007; Taylor et ál., 2007; Mansell et ál., 2009).

LA FINANZA ELECTRÓNICA: INSERTA PERO LISTA PARA UNA NUEVA ETAPA

Los mercados financieros electrónicos constituyen un caso interesante porque quizás son el ejemplo más extremo de cómo el mundo digital se puede mostrar libre de cualquier limitación espacial y, más concretamente, territorial. Cada vez hay más trabajos que analizan las formas más extremas de esta posibilidad, respecto al sector financiero y otros sectores (por ejemplo, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1998; Korbin, 2001; Benkler, 2006; Bollier, 2009; Fernando, 2010). La combinación de velocidad, interconectividad y mayor apalancamiento que presentan los mercados electrónicos produce una imagen del sector financiero global como una entidad hipermóvil sin sujeciones al espacio físico. En efecto, no es fácil demostrar que estos mercados están integrados en ningún ámbito social, sin concretar nada, como en el caso del cemento.

La posibilidad de una dimensión casi puramente técnica y autónoma respecto a lo social se ve más reforzada aún por la importancia creciente de las ciencias financieras en la invención de nuevos instrumentos derivados, que hoy en día son los que más se utilizan. Este fenómeno ha propagado la idea de que, en todo caso, los mercados de derivados se integran en las ciencias financieras, que surgieron en la década de los ochenta como creadoras y legitimadoras, o autoras y autorizadas, de una nueva generación de instrumentos derivados (Callon, 1998; Barrett y Scott, 2004; Preda y Knorr Cetina, 2012). El saber formal en materia financiera, encarnado por las ciencias financieras, constituye un recurso competitivo clave en los mercados financieros de la actualidad; el trabajo en este campo también representa los «fundamentos» básicos del valor de mercado del saber formal sobre finanzas, es decir, algunos de estos instrumentos

o modelos son más populares que otros entre los inversores.⁵ Los instrumentos derivados, en todas sus formas, plasman este saber y su valor de mercado.

En otros casos he desarrollado el argumento según el cual estas capacidades técnicas, junto con la complejidad creciente de los instrumentos, realmente generan una necesidad para las culturas de la interpretación en el funcionamiento de estos mercados (Sassen, 2008: 347-365); lo veo como parte de un tema más amplio de culturas mediadoras. En el caso del sector financiero, estas culturas de la interpretación se generan y se representan mejor en centros financieros, es decir, en entornos completos muy territoriales y complejos. Por lo tanto, y tal vez irónicamente, a medida que las características técnicas y académicas de los instrumentos y mercados derivados se hacen más fuertes, estas culturas adquieren más importancia en un interesante intercambio entre las capacidades técnicas y las capacidades culturales (Sassen, 2008: capítulo 7). Así, podemos aprovechar la necesidad de estas culturas de la interpretación como un indicador de los límites de la integración académica de los instrumentos derivados y recuperar, de este modo, la arquitectura social de los mercados de intercambio de instrumentos derivados. Más concretamente, sostengo que esto nos traslada de nuevo a la importancia de los centros financieros —diferenciados de los *mercados*

5 El modelo diseñado para el Long-Term Capital Management (LTCM) se consideró una innovación significativa y excelente. Otros adoptaron estrategias de arbitraje similares, aunque el LTCM hizo todo lo posible para ocultar sus estrategias (MacKenzie, 2003). MacKenzie y Millo (2003) plantean que hay dos factores que garantizaron el éxito de la teoría de la valoración de opciones (el modelo de Black-Scholes) en la Chicago Board Options Exchange. En primer lugar, los mercados cambiaron gradualmente (por ejemplo, los cambios en las normas para inversores de la Regulation T, la aceptabilidad creciente del préstamo de acciones y unas mejores comunicaciones) de manera que las hipótesis del modelo eran cada vez más realistas. En segundo lugar, la difusión de una determinada cultura de la interpretación técnica en el contexto de los procesos económicos globalizados han reducido gradualmente las barreras para el uso generalizado de este modelo. El funcionamiento de este modelo no fue automático sino «un resultado contestado e históricamente contingente que finalizó con un acontecimiento histórico, el crac de 1987» (MacKenzie, 2003: 138).

financieros— como comunidades imbricadas clave que permiten la construcción y el funcionamiento de dichas culturas de la interpretación. La necesidad de centros financieros también explica, pues, por qué el sistema financiero necesita una red de estos centros (Sassen, 1991/2001; Budd, 1995). Esta necesidad, a su vez, presenta implicaciones para una autoridad vinculada al territorio e indica la formación de un tipo específico de territorialidad, marcado por las redes electrónicas y las inserciones territoriales. Las ciudades globales son un caso más general y no tan estrictamente técnico de esta misma dinámica, que incluye otros sectores aparte del financiero. Y más allá de estos tipos de formaciones, existen otros tipos de geografías globales multicéntricas, como las que vinculan a Silicon Valley con Bangalore y espacios similares (ver, en general, Borja y Castells, 1997; Graham, 2003; Taylor et ál., 2007; Chen y de' Medici, 2010; Derudder et ál., 2010).

Sin embargo, junto con estas inserciones territoriales que ayudan a los estados nacionales a regular incluso los mercados financieros más globales (y otros tipos de empresas y mercados globalizados), los enormes incrementos en valores sometidos a transacciones han aportado al sector financiero un buen indicador del poder sobre los gobiernos nacionales. Este aumento es probablemente una de las consecuencias más significativas de la digitalización en el sector financiero, donde tres de sus capacidades son especialmente críticas (Sassen, 2008: capítulo 5). Una es la digitalización de instrumentos financieros. Los ordenadores han facilitado el desarrollo de estos instrumentos y han permitido su uso generalizado. Gran parte de la complejidad se puede concentrar en el *software*, lo que autoriza el acceso a los usuarios que quizás no comprenderían del todo los cálculos financieros o los algoritmos de programación correspondientes.

Además, cuando el software facilita la gestión de los derechos de propiedad, también hace que las innovaciones sean más viables. Gracias a la innovación, el sector financiero ha elevado el nivel de liquidez en el mercado global de capitales y ha incrementado las posibilidades de hacer líquidas formas de riqueza que hasta ahora no se consideraban

líquidas. El resultado general ha sido un incremento masivo en la titulización de activos que antes no se podían comercializar, incluidos varios tipos de deuda y, por lo tanto, un enorme incremento en los volúmenes totales del sector financiero global. Gracias a las especificidades del sector financiero y los mercados financieros contemporáneos, se puede considerar que la digitalización ha contribuido a un gran aumento en el número de transacciones.

En segundo lugar, las características distintivas de las redes digitales pueden maximizar las ventajas de la integración de los mercados globales: flujos y accesos descentralizados simultáneos para inversores y para el cambio de divisas cada vez en más países.

El factor de fondo clave en este caso es que, desde finales de la década de los ochenta, los países han liberalizado y desliberalizado sus economías para garantizar la convergencia transfronteriza y la integración global de sus centros financieros. Esta condición no digital ha amplificado las nuevas capacidades introducidas por la digitalización de los mercados y los instrumentos.

En tercer lugar, y desde mi punto de vista, puesto que la actividad del sector financiero consiste en particular en transacciones y no en simples flujos de dinero, las propiedades técnicas de las redes digitales asumen un significado añadido. La interconectividad, la simultaneidad, el acceso descentralizado y las herramientas de *software* contribuyen, en conjunto, a multiplicar el número de transacciones, la dimensión de las cadenas de transacciones (es decir, la distancia entre el instrumento y los activos subyacentes) y, por lo tanto, el número de participantes. El resultado general es una arquitectura compleja de transacciones que promueven un crecimiento exponencial en los intercambios y los valores.

Estos tres aspectos del mercado global de capitales actual están íntimamente relacionados con las nuevas tecnologías. La diferencia que han marcado se puede apreciar en dos consecuencias. Por una parte, la multiplicación de los mercados financieros globales especializados. No se trata solo de una cuestión de los

mercados globales para las acciones, los bonos, los futuros y las divisas, sino también de la proliferación de submercados globales enormemente especializados para cada uno de ellos (Sassen, 2012: capítulos 4 y 5, tablas 5.9 y 5.10, tablas del apéndice 5.1-5.4). Esta proliferación es una función de complejidad más elevada en los instrumentos, facilitada al mismo tiempo por la digitalización tanto de los mercados como de los propios instrumentos.

Por otra parte, la combinación de estas condiciones ha contribuido a la posición distintiva del mercado global de capitales con relación a varios componentes más de la globalización económica. Podemos especificar dos rasgos importantes; uno se refiere a la magnitud y, el otro, a la organización espacial del sector financiero. Por lo que respecta al primero, los indicadores son los mismos valores monetarios implicados y, a pesar de la dificultad para medirla, el peso creciente de los criterios financieros en las transacciones económicas, que a veces se denomina financiarización de la economía. Desde la década de los ochenta hasta la de 2000, el total de los activos financieros creció tres veces más rápido que el producto interior bruto (PIB) agregado de los 23 países altamente desarrollados que formaban la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante la mayor parte de este periodo; y el volumen de transacciones en divisas, bonos y acciones aumentó unas cinco veces más rápido. Este PIB agregado sumó unos 30 billones de USD en 2000, mientras que el valor mundial de los instrumentos derivados sometidos a transacciones internacionales había superado los 65 billones de USD a finales de la década de los noventa, una cifra que se elevó a 168 billones de USD en 2001. Desde el año 2000, los diferentes índices de crecimiento han divergido aún más rápido, con un sector financiero que alcanzaba los 262 billones de USD en 2004 y los 640 billones de USD en 2007, justo antes de que estallara la crisis financiera en septiembre de 2008, en comparación con los 15 billones de USD del comercio global de 2007 y los 11 billones de USD de volumen de inversiones globales directos del extranjero.

Un segundo conjunto importante de cuestiones sobre las capacidades transformadoras de la digitalización tiene que ver con los límites del cambio impulsado por las tecnologías, o, en otras palabras, con el momento en el que este mercado electrónico global de capitales tropieza con los muros de su inserción en condiciones no digitales. Existen, en este caso, dos aspectos diferenciados. El primero valora hasta qué punto el mercado global de capitales, pese a ser global y digital, está realmente inserto en múltiples entornos; algunos de ellos, globales en escala, pero otros, infranacionales, es decir, los centros financieros en sí donde se ubican los intercambios (MacKenzie y Millo, 2003; Harvey, 2007; Preda, 2009; Sassen, 2012: capítulos 4 y 5). El segundo valora la manera en que se concentra en un número limitado de los centros financieros más poderosos pese a su carácter de mercado electrónico global y el número creciente de centros financieros «nacionales» que lo forman (GAWC, 2005; Taylor et ál., 2007; Sassen, 2008: capítulo 5). La liberalización del sector financiero podría haber provocado posiblemente una gran dispersión geográfica de estos mercados más electrónicos y globalizados.

La gran concentración en los principales mercados financieros se puede ilustrar con varios hechos.⁶ Londres, Nueva York, Tokio (a pesar de una recesión económica nacional), París, Fráncfort y varias ciudades más aparecen periódicamente entre las primeras y representan una gran parte de las transacciones globales. Esta tendencia se mantiene sin cambios hasta los atentados del 11-S en Nueva York que destruyeron el World Trade Center (aunque no se trataba mayoritariamente de un complejo financiero) y dañaron más de cincuenta edificios de los alrededores, donde se alojaba gran parte de

⁶ Entre las principales fuentes de datos de las cifras que se citan en este apartado está el Banco de Pagos Internacionales (Basilea); los datos de cuentas nacionales del Fondo Monetario Internacional; publicaciones especializadas sobre comercio como el servicio WorldScope del *Wall Street Journal*; Morgan Stanley Capital International; *The Banker*; listas de datos del *Financial Times* y de *The Economist*. Para obtener una descripción más detallada y la bibliografía completa, ver Sassen (2011: capítulos 2, 4 y 5).

la actividad financiera, lo que supuso una llamada de atención respecto a las vulnerabilidades de una centralización espacial significativa en un número limitado de ubicaciones. Londres, Tokio, Nueva York, París (ahora consolidado con Ámsterdam y Bruselas como Euronext), Hong Kong y Fráncfort representan una parte importante de la capitalización del mercado de valores de todo el mundo. Londres, Fráncfort y Nueva York representan una parte enorme en la exportación de servicios financieros a escala internacional. Londres, Nueva York y Tokio representan el 58 % del mercado de divisas, uno de los pocos mercados realmente globalizados; y junto con Singapur, Hong Kong, Zúrich, Ginebra, Fráncfort y París, representan el 85 % del mercado más globalizado. Estos altos niveles de concentración no excluyen una actividad considerable en muchos otros mercados, aunque los últimos pueden representar una parte poco significativa del total mundial.

Esta tendencia hacia la consolidación en unos pocos centros, incluso a medida que las redes de centros financieros integrados se amplían por todo el mundo, también es evidente dentro de los países. En Estados Unidos, por ejemplo, Nueva York concentra los principales bancos de inversión y solo existe otro centro financiero internacional en este país enorme: Chicago. Sídney y Toronto también han ganado poder en unos países de tamaño continental y han asumido funciones y cuota de mercado en detrimento de los que antes eran los principales centros comerciales: Melbourne y Montreal, respectivamente. También São Paulo y Bombay, que han adquirido más cuota y funciones en detrimento de Río de Janeiro, en Brasil, y de Nueva Delhi y Calcuta, en la India, respectivamente. Todos estos países son enormes y podríamos pensar que pueden sostener varios centros financieros importantes, especialmente dado el sistema urbano multipolar que presentan. No es que los centros secundarios no sean prósperos, sino más bien es que los centros principales han ganado más rápida y desproporcionadamente en detrimento de la integración con los mercados globales. Este patrón es evidente en muchos países, incluidas las principales economías del mundo.

En resumen, el espacio digital privado del sector financiero global coincide al menos en dos puntos específicos y a menudo contradictorios con el mundo de la autoridad del Estado y de la legislación. Por una parte, con la incorporación en la política del Estado nacional de tipos de normas que reflejan la lógica operativa del mercado global de capitales en lugar del interés general. Por otra parte, con la inserción incluso de los mercados financieros más digitalizados en los centros financieros reales, lo que coloca al sector financiero global en el mundo de los gobiernos nacionales, aunque sea bajo el paraguas de los componentes desnacionalizados (es decir, orientados a lo global) del aparato normativo del estado. El sector financiero global digitalizado permite comprender algunas de las imbricaciones complejas e innovadoras entre la legislación y el territorio, en particular, que no simplemente se supera la autoridad del estado nacional incluso en el caso del actor más poderoso del mundo. Existe, en cambio, un uso de la autoridad nacional para la implementación de normativas y legislaciones que responden a los intereses del sector financiero global (con la desnacionalización respectiva de las capacidades estatales pertinentes implicadas), y un peso renovado de esta autoridad en función de la necesidad constante por parte del sistema financiero global de centros financieros.

Estas condiciones plantean una serie de interrogantes sobre el impacto de esta concentración de capital en los mercados globales que favorecen circulaciones transnacionales e interiores aceleradas. El mercado global de capitales tiene ahora el poder de disciplinar a los gobiernos nacionales, es decir, someter a criterios financieros diversas políticas monetarias y fiscales que anteriormente estaban sometidas a criterios económicos o sociales más amplios. ¿Esta tendencia cambia el funcionamiento de los gobiernos democráticos? Aunque la literatura académica no ha planteado o abordado directamente estas cuestiones, podemos encontrar respuestas más generales, que oscilan entre las que consideran que al fin y al cabo el estado nacional continúa ejerciendo la máxima autoridad en la

regulación del sector financiero y las que ven en la gran economía global un poder emergente que gana importancia, al menos en parte, sobre los estados nacionales.

INCLUSO LOS INMÓVILES Y LOS PORTADORES DEL SABER LOCAL PUEDEN PARTICIPAR EN LA POLÍTICA GLOBAL

Los medios digitales son fundamentales para los activistas arraigados en espacios físicos determinados y centrados en asuntos locales que se conectan con grupos similares de otras partes del mundo. Esta es una tarea política transfronteriza centrada en el hecho de que determinadas problemáticas locales se repiten en varias localidades del mundo.⁷ Se trata de una política que está, en parte, inserta en entornos no digitales que forman, explican y, en cierto modo, constituyen el evento, y en este sentido, se deben distinguir de las políticas planteadas en la teorización fundacional sobre el *hacktivismo* (Denning, 1999) y la ciberguerra (Derian, 2001). Pero todas comparten el hecho de que son formas de activismo que contribuyen a una desarticulación incipiente de la autoridad exclusiva, incluida la autoridad simbólica, sobre el territorio y las personas que durante mucho tiempo hemos atribuido al estado nacional. Esta desarticulación se puede producir aunque las personas implicadas no necesariamente estén cuestionando la nacionalidad o la identidad nacional; puede tratarse de una desarticulación concreta de la autoridad formal que no dependa de un rechazo premeditado de lo nacional.

Nada de esto es históricamente nuevo, pero hay dos cuestiones específicas que indican la necesidad de un trabajo empírico y teórico sobre la forma que toman gracias a las TIC. Por un lado, gran parte de la conceptualización de lo local en las ciencias sociales

ha asumido la proximidad física o geográfica y, por lo tanto, una delimitación territorial claramente definida, con la implicación de cierre que se deduce de ello. Por otro lado, en parte, una consecuencia de la primera es una fuerte tendencia a concebir lo local como parte de una jerarquía de escalas imbricadas equivalente a una jerarquía institucionalizada, en especial, cuando hay estados nacionales. Aunque estas conceptualizaciones integran la mayor parte de lo que se considera local hoy en día, las nuevas TIC están desestabilizando esta configuración e invitan a una nueva conceptualización de lo local que se pueda adaptar a casos que se aparten de los patrones dominantes. Una de las principales condiciones actuales es la globalización o la globalidad, como fenómeno constitutivo no solo de los espacios institucionales transfronterizos sino también de imaginarios muy potentes que permiten aspirar a una práctica política transfronteriza, incluso cuando se trata de actores vinculados a un espacio local y sin movilidad.

Las tecnologías interactivas informatizadas facilitan las transacciones multiescalares y las interconexiones simultáneas entre los que están limitados en gran medida por sus espacios locales.

Estas tecnologías se pueden utilizar para profundizar estrategias existentes y desarrollar nuevas formas de organización, como con el activismo electrónico (Denning, 1999; Yang, 2003; Rogers, 2004; Bartlett, 2007; Bollier, 2009). El tipo de TIC más utilizado es Internet y, en especial, el correo electrónico, ya que, en general, las organizaciones del Sur global están limitadas por unas conexiones lentas con escaso ancho de banda. Para lograr el nivel de globalidad que propongo en el presente artículo, es importante que las principales organizaciones transnacionales dedicadas al Sur global reconozcan estas limitaciones técnicas. Es lo que empezaron a hacer los activistas en la década de los noventa, por ejemplo, cuando crearon bases de datos solo de texto, sin imágenes ni códigos HTML, sin hojas de cálculo y sin ninguna de las otras herramientas que requieren un ancho de banda considerable y una

⁷ Aquí se comparan casos en los que el uso de Internet ha permitido que las diásporas estén globalmente interconectadas y no limitadas a una relación entre dos únicos interlocutores con el país o la región de origen.

conexión rápida (Electronic Frontier Foundation, 2011; Pace y Panganiban, 2002: p. 113).⁸

Como ya se ha reconocido en muchos ámbitos, las nuevas TIC no se limitan a reemplazar las técnicas existentes. Aunque no hay pruebas sistemáticas y el objeto de estudio cambia permanentemente, se pueden identificar dos patrones básicos. Por un lado, hay situaciones en las que estas tecnologías no son una auténtica necesidad por el carácter de la organización o, en el mejor de los casos, por una cuestión de infrautilización. Por otro lado, está el uso creativo de las nuevas TIC en combinación con otros medios ya existentes para abordar las necesidades de comunidades específicas. Un buen ejemplo de este patrón es el uso de Internet para enviar archivos de audio que luego se transmitirán por medio de altavoces a los grupos que no tienen acceso a Internet o que no están alfabetizados. La M. S. Swaminathan Research Foundation del sur de la India adoptó este tipo de estrategia con la instalación en las aldeas de centros de recursos destinados a sectores demográficos que, si bien eran en su mayoría analfabetos, sabían exactamente qué información necesitaban o querían; por ejemplo, los agricultores y los pescadores saben la información específica que necesitan según la estación. La secretaria mundial de Amnistía Internacional ha

instalado una infraestructura para recibir boletines electrónicos de noticias vía satélite, que luego se procesan y se redistribuyen a los ordenadores de sus equipos humanos.

Asimismo, el uso de estas tecnologías ha contribuido a formar nuevos tipos de organizaciones y nuevas formas de activismo a partir de la década de los ochenta. Yang (2003), por ejemplo, observó que en China algunas ONG activas habían nacido como foros de debate en Internet entre grupos y personas particulares en torno a cuestiones ambientales. Denning (1999), por su parte, analiza una amplia variedad de formas de *hacktivismo*, mayoritariamente innovadoras. Quizás uno de los casos más conocidos en los que el uso de Internet supuso una aportación estratégica es el del movimiento zapatista, que gracias a estas tecnologías adquirió una doble faceta: por un lado, como una rebelión local en las montañas de Chiapas, en México; por otro lado, como un movimiento electrónico de la sociedad civil transnacional, que contó con la participación de varias ONG en defensa de la paz, el comercio justo, los derechos humanos y otras luchas de justicia social. El movimiento zapatista aprovechó tanto los medios de comunicación convencionales como las posibilidades que ofrecía Internet (Cleaver, 1998; Arquilla y Ronfeldt, 2001; Olesen, 2005) para presionar al gobierno de México. Este proceso generó un nuevo concepto de organización civil: el de una multiplicidad de grupos autónomos conectados entre sí como si formaran parte de un mismo rizoma (Cleaver, 1998).

Sin embargo, un dato mucho menos conocido es que la rebelión local de los zapatistas operaba sin la infraestructura necesaria para el uso del correo electrónico (Cleaver, 1998) y menos aún para formar espacios virtuales de trabajo cooperativo. Para que sus mensajes llegaran a quienes los distribuían por Internet, primero había que transportarlos a pie y cruzar las barricadas militares; además, no todos los grupos integrantes de las redes solidarias tenían correo electrónico, y las comunidades locales que simpatizaban con la causa a menudo tenían problemas de acceso a Internet (Mills, 2002: 83). No obstante,

8 Existen varias organizaciones que se esfuerzan por adaptarse a estas limitaciones o proporcionar a las ONG desfavorecidas el *software* adecuado así como otros servicios. Uno de los primeros ejemplos es el de Bellanet (2002), una ONG fundada en 1995 que desempeñó un papel decisivo en Latinoamérica. Ayuda a las ONG pobres a tener acceso a la información a través de Internet y a difundir la información hacia el Sur. En este sentido, ha configurado servidores que pueden enviar páginas web por correo electrónico a usuarios con escaso ancho de banda. También ha desarrollado varias líneas de servicio. La línea de servicio Open Development de Bellanet pretende facilitar la colaboración entre las ONG mediante el uso de *software* de código abierto y estándares abiertos, de modo que ha personalizado el *software* de código abierto PHP-Nuke para configurar un espacio virtual colaborativo para la red de plantas medicinales. Bellanet adoptó el contenido de código abierto para poner todas las formas de contenido en su sitio web a disposición del público de manera gratuita; apuesta por el desarrollo de un estándar abierto para la información de proyectos (International Development Markup Language). Estos estándares abiertos permiten el uso compartido de la información.

los medios virtuales contribuyeron enormemente a la causa zapatista, en buena medida gracias a la preexistencia de las redes sociales, elemento importante en iniciativas de movimientos sociales (Khagram et ál., 2002; Tennant, 2007) y en otros contextos, como los empresariales (García, 2002). Entre las redes electrónicas que participaron, cabe destacar el papel fundamental de LaNeta para la globalización de la causa zapatista. LaNeta es una red de la sociedad civil que se fundó gracias al apoyo del Instituto para las Comunicaciones Globales (IGC, por sus siglas en inglés), una ONG con sede en San Francisco. En 1993, LaNeta se convirtió en miembro de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y comenzó a funcionar como un medio fundamental de conexión entre diversas organizaciones civiles mexicanas y de otros países. En este sentido, es interesante señalar que, gracias a un movimiento local en una región remota del país, LaNeta se convirtió en un punto neurálgico transnacional para la circulación de información.

Todos estos procesos han facilitado a lo largo del tiempo un nuevo tipo de política profundamente local pero con una conexión intensa a través de los medios digitales. Los activistas pueden desarrollar redes para la circulación de información local (sobre situaciones ambientales, políticas o inmobiliarias de un lugar específico) y, de este modo, integrarla a la labor y a las estrategias políticas destinadas a abordar una problemática global, como el deterioro del medio ambiente, el aumento de la pobreza y el desempleo en todo el mundo, la falta de responsabilidad pública de las empresas multinacionales, etc. Aunque estas prácticas políticas ya existían desde hace mucho tiempo y estaban presentes con otros medios y a una velocidad diferente, las TIC cambian sus órdenes de magnitud, alcance y simultaneidad. Esto marca significados y potenciales nuevos en las prácticas políticas sociales. Estas dinámicas también se ponen en marcha para la formación de esferas públicas globales que tienen poco que ver con los proyectos políticos específicos (Krause y Petro, 2003; Sack, 2005), y no siempre funcionan como se prevé (Cederman y Kraus, 2005).

Estas políticas multiescalares de lo local pueden escapar a las escalas imbricadas de los sistemas del estado nación, una opción que ya comenzó a aparecer en la década de los ochenta (por ejemplo, Williamson et ál., 2002; Drainville, 2005; Bartlett, 2007; Tennant, 2007). Pueden acceder directamente a otros actores locales similares del mismo país o de la misma ciudad, o bien más allá de sus fronteras. No debemos olvidar la historia, con sus momentos iniciales, a menudo arduos, cuando los activistas adaptaban la tecnología a sus necesidades. Una de las tecnologías basadas en Internet que refleja esta posibilidad de escapar de las jerarquías de escala imbricadas es, por lo tanto, el espacio de trabajo virtual, que ahora nos resulta tan familiar, sobre todo asociado al trabajo de oficina y utilizado para colaboraciones a través de Internet (Bach y Stark, 2005), que desarrollaron los activistas también como una manera de escapar de las jerarquías de escala imbricadas: para constituir una comunidad de prácticas o una red de conocimientos. Uno de los primeros ejemplos de estos espacios de trabajo virtuales de activistas fue la Sustainable Development Communications Network (Red de Comunicaciones sobre Desarrollo Sostenible) (Kuntze et ál., 2002), creada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil en 1998. Se trata de una organización virtual, abierta y colaborativa que tiene la finalidad de informar a grandes sectores demográficos sobre el desarrollo sostenible y formar a sus miembros en el uso eficiente de las TIC. Dispone de un Portal de Desarrollo Sostenible trilingüe para integrar y presentar las tareas de comunicación de sus miembros. Contiene enlaces a miles de documentos creados por sus miembros, un banco de trabajos y listas de correo sobre desarrollo sostenible. Se trata de una de las ONG que pretenden promover la colaboración de la sociedad civil con la ayuda de las TIC; las otras son la APC, One World International y Bellanet.

Los tipos de prácticas políticas que se debaten no son la vía de acceso cosmopolita hacia lo global. Se hacen globales con la multiplicación intencionada de prácticas locales. Se trata de tipos de sociabilidad y lucha profundamente insertos en las acciones y actividades de la población. También suponen una

labor de desarrollo institucional de ámbito global que puede proceder de localidades y redes de localidades con recursos limitados, así como de actores sociales informales. Los actores *limitados* por roles domésticos pueden convertirse en actores en redes globales sin tener que abandonar el trabajo y los roles en sus comunidades locales. Gracias a la experiencia en el ámbito puramente doméstico y local, estos escenarios domésticos se convierten en microentornos en circuitos globales. En este proceso, no necesitan ser cosmopolitas; pueden perfectamente mantener una orientación local y particularista, y seguir ocupándose de sus familias y de las luchas de la comunidad local, mientras participan, a su vez, en la política global emergente. De este modo, puede surgir una comunidad de prácticas que cree varias comunicaciones, colaboraciones, solidaridades y apoyos laterales y horizontales.

CONCLUSIÓN

Estos dos casos ilustran aspectos específicos de las capacidades que presentan las tecnologías digitales para librarse de las relaciones establecidas por la legislación sobre el territorio. Una tendencia emergente destacable es la posibilidad, incluso para actores con pocos recursos, de superar las fronteras nacionales y presentarse como actores políticos globales. Estos casos, sin embargo, también ilustran las condiciones específicas en las que se da esto: la existencia de un momento digital y de un momento no digital en los procesos a menudo complejos en los que se desarrollan estas nuevas tecnologías. Asimismo, estos casos indican la formación de órdenes espaciotemporales que se deben distinguir tanto de lo nacional como de lo global.

En resumen, se trata de órdenes que pueden trascender la dualidad global/nacional y que han modificado los panoramas económicos y políticos tanto para las élites financieras como para los activistas sociales. El sistema financiero global, en manos del sector privado, no solo debilita la autoridad de los actores del estado

tradicional, sino que también consolida el poder de las nuevas élites capitalistas globales que se concentran geográficamente en ciudades globales. Por lo tanto, vemos la formación de circuitos de poder que son electrónicos y presentan fuertes raíces geográficas. Los actores con pocos recursos, que utilizan dichas redes electrónicas para mejorar su posibilidad de sobrevivir y asegurarse una gobernanza autónoma en lo local, pueden llegar a subvertir la autoridad del estado y a debilitar el control que el sistema capitalista global tiene sobre ellos.

El uso de estos dos casos contribuye a ilustrar las formas tan diversas en las que el crecimiento de las redes electrónicas modifica, aunque sea parcialmente, los órdenes politicoeconómicos existentes. Se trata de casos extremos —uno, caracterizado por la hipermovilidad y el otro, por la inmovilidad—, pero nos muestran que ambos están sujetos a unos determinados tipos de inserción y a determinados tipos de potenciales innovadores para actuar de manera global. Los mercados financieros y el activismo electrónico revelan dos desarrollos paralelos asociados a las propiedades técnicas determinadas de las nuevas TIC. Asimismo, demuestran una tercera consecuencia, radicalmente divergente, que, en mi opinión, indica el peso de las lógicas sociales específicas de los usuarios en cada caso.

En primer lugar, quizás la característica más significativa en ambos casos es la posibilidad de la descentralización ampliada y la integración simultánea. El hecho de que las iniciativas políticas locales puedan llegar a formar parte de una red global va en paralelo a la articulación del mercado de capitales con una red de centros financieros. Este resultado técnico no se ve afectado por el hecho de que las primeras se basan en redes de acceso público y las segundas, en redes privadas dedicadas. Entre las propiedades técnicas que producen la utilidad específica en cada caso, existe la posibilidad de ser global sin perder la articulación con las condiciones y los recursos locales específicos. De hecho, esta articulación no tan solo es simultánea, sino que es también constitutiva de cada una de esas formaciones

diferentes. Tal como ocurre en el mercado global de capitales, no hay duda de que las redes digitales han tenido un gran impacto sobre las organizaciones y los grupos con pocos recursos que trabajan en proyectos transfronterizos.

En segundo lugar, una vez establecidos, la descentralización ampliada y la integración simultánea que han permitido las redes digitales globales, han producido efectos umbral. En la actualidad, el mercado electrónico global de capitales se puede distinguir de las anteriores formas de mercados financieros nacionales por algunas de las propiedades técnicas de las nuevas TIC, en particular, por la magnitud que se puede conseguir mediante el acceso simultáneo descentralizado y la interconectividad, y mediante la programación de herramientas complejas que permiten el uso de estas herramientas a muchos más actores. En el segundo caso, el efecto umbral es la posibilidad de constituir públicos e imaginarios transfronterizos en lugar de limitarse a las búsquedas de información y comunicaciones. En la medida en que las nuevas tecnologías de redes refuerzan y crean nuevos tipos de actividades transfronterizas entre los actores no estatales, posibilitan la constitución de una condición distinta y solo parcialmente digital conocida como sociedad civil global y el bien común.

En tercer lugar, la diferencia significativa radica en las racionalidades, los valores, los objetivos y los condicionantes sustanciales a los que está sujeto cada tipo de actor. Cuando planteamos estas cuestiones, podemos ver una tendencia en cada dimensión hacia una causalidad acumulativa con resultados cada vez más diferentes. Las capacidades que forman las

nuevas TIC se basan en una combinación de variables digitales y no digitales. No está claro que la tecnología por sí misma pueda haber provocado este resultado. Las variables no digitales son muy diferentes entre estos dos casos, incluso cuando la digitalización es fundamental para constituir la especificidad de cada caso. La divergencia es evidente en el hecho de que las mismas propiedades técnicas han producido una concentración superior del poder en el caso del mercado de capitales, y una distribución superior del poder en las redes de acceso público orientadas a la sociedad civil.

Las cuestiones planteadas en este artículo destacan el enorme potencial de estas tecnologías, pero también sus limitaciones. En buena parte, la lógica social de los usuarios y de los actores es la que contribuye a producir unos resultados determinados. Y la lógica de los usuarios puede no corresponderse con el proyecto del ingeniero. El resultado de sus interacciones es un híbrido, una ecología que mezcla las propiedades técnicas y la lógica social. Esta reformulación provocada por las lógicas sociales de los usuarios y de los actores digitalizados conlleva implicaciones para la gobernanza y la participación democrática. Esto no quiere decir que vayan a permitir a los usuarios escapar de la autoridad del estado ni garantizar resultados democráticos. Tampoco globalizarán inevitablemente a los usuarios ni eliminarán su articulación con ubicaciones específicas, pero sí que harán de la globalidad un recurso para usuarios tan diversos como los dos grupos que se analizan en este artículo. Los resultados no son unidireccionales y homogéneos, sino que se mezclan, se contradicen y presentan resaltes.

AGRADECIMIENTOS

La autora da las gracias a un revisor anónimo que ha aportado varios comentarios y sugerencias útiles. También agradece la invitación del SSRC para presidir un proyecto de cinco años sobre las TIC y las relaciones internacionales, con el apoyo de una beca de la Fundación Ford; parte de la investigación que la autora llevó a cabo para este proyecto le ha permitido desarrollar muchos de los aspectos conceptuales y empíricos que también han dado forma al presente trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arquilla, J., y Ronfeldt, D. F. (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, CA: Rand.
- Avgerou, C. (2002). *Information Systems and Global Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Bach, J., y Stark, D. (2005). Recombinant technology and new geographies of association. En R. Latham y S. Sassen (eds.), *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm* (p. 37-53). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Barfield, C. E., Heiduk, G., y Welfens, P. J. J. (eds.). (2003). *Internet, Economic Growth and Globalization: Perspectives on the New Economy in Europe, Japan and the USA*. Nueva York: Springer.
- Barrett, M., y Scott, S. (2004). Electronic trading and the process of globalization in traditional futures exchanges: a temporal perspective. *European Journal of Information Systems*, 13(1), 65-79.
- Barry, A., y Slater, D. (2002). Introduction: the technological economy. *Economy and Society*, 31(2), 175-193.
- Bartlett, A. (2007). The city and the self: The emergence of new political subjects in London. En S. Sassen (ed.), *Deciphering the Global: Its Spaces, Scales and Subjects* (p. 221-242). Nueva York / Londres: Routledge.
- Bellanet. (2002). *Report on activities 2001-2002*. Recuperado el 7 de marzo de 2017 de <http://www.bellanet.org/files/BellanetAR%20-%202002.pdf>
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Bollier, D. (2009). *Viral Spiral: How the Commoners Built a Digital Republic of Their Own*. Nueva York: New Press.
- Borgman, C. L. (2010). *Scholarship in the Digital Age: Information, Infrastructure, and the Internet*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *The Local and the Global: Management of Cities in the Information Age*. Londres: Earthscan.
- Bowker, G. C., y Star, S. L. (1999). *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Budd, L. (1995). Globalisation, territory, and strategic alliances in different financial centres source. *Urban Studies*, 32(2), 345-360.
- Callon, M. (1998). *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Cederman, L. E., y Kraus, P. A. (2005). Transnational communications and the European Demos. En R. Latham y S. Sassen (eds.), *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm* (p. 283-311). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chen, X., y de'Medici, T. (2010). Research note – the «Instant City» coming of age: production of spaces in China's Shenzhen special economic zone. *Urban Geography*, 31, 1141-1147.
- Cleaver, H. (1998). The zapatista effect: the internet and the rise of an alternative political fabric. *Journal of International Affairs*, 51(2), 621-640.
- Coleman, G. (2004). The political agnosticism of free and open source software and the inadvertent politics of contrast. *Anthropological Quarterly*, 77(3), 507-519.
- Daniels, J. (2009). *Cyber Racism: White Supremacy Online and the New Attack on Civil Rights*. Lanham, MD: Rowman y Littlefield Publishers.
- Dean, J. (2002). *Publicity's Secret: How Technoculture Capitalizes on Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University.
- Dean, J., Anderson, J. W., y Lovink, G. (2006). *Reformatting Politics: Information Technology and Global Civil Society*. Londres: Routledge.
- Denning, D. (1999). *Information Warfare and Security*. Nueva York: Addison-Wesley.
- Derudder, B., Taylor, P., Ni, P., de Vos, A., Hoyler, M., Hanssens, et ál., (2010). Pathways of change: Shifting connectivities in the World City Network, 2000 - 2008. *Urban Studies*, 47(9), 1861-1877.
- Derian, J. der (2001). *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment Network*. Boulder, CO: Westview Press.
- Drainville, A. (2005). *Contesting Globalization: Space and Place in the World Economy*. Londres: Routledge.
- Drake, W. J., y Williams III, E. M. (2006). *Governing Global Electronic Networks: International Perspectives on Policy and Power*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Electronic Frontier Foundation. (2011). *Activist training manual*. Recuperado el 15 de febrero de 2017 de <https://www.eff.org/search/site/Activist%20training%20manual>
- Elmer, G. (2004). *Profiling Machines: Mapping the Personal Information Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fernando, V. (20 de junio de 2010). Think tank warns that Hong Kong's dangerous dependence on finance could result in catastrophe. *Business Insider*. Recuperado el 20 de febrero de 2017 de <http://www.businessinsider.com/hong-kong-financial-sector-too-big-2010-6>
- Fisher, M. (2006). Wall street women: navigating gendered networks in the new economy. En M. Fisher y G. Downey (eds.), *Frontiers of Capital: Ethnographic Reflections on the New Economy* (p. 209-236). Durham: Duke University Press.
- Fraser, N. (2007). Transnationalizing the public sphere: on the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world. *Theory, Culture and Society*, 24(4), 7-30.
- Friedman, E. J. (2005). The reality of virtual reality: the internet and gender equality advocacy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 47, 1-34.
- Garcia, L. (2002). Architecture of Global Networking Technologies. En S. Sassen (ed.), *Global Networks, Linked Cities* (p. 39-70). Londres: Routledge.
- GAWC. (2005). Globalization and World Cities Study Group and Network. Recuperado el 21 de enero de 2017 de <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>
- Graham, S. (ed.). (2003). *The Cybercities Reader*. Londres: Routledge.
- Gurstein, M. (ed.). (2000). *Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies*. Hershey, PA: Idea Group.
- Harvey, R. (2007). The sub-national constitution of global markets: En S. Sassen (ed.), *Deciphering the Global: Its Spaces, Scales and Subjects* (p. 199-216). Nueva York / Londres: Routledge.
- Helleiner, E. (1999). Sovereignty, territoriality and the globalization of finance. En D. A. Smith, D. J. Solinger y S. Topik (p. 138-157), *States and Sovereignty in the Global Economy*. Londres: Routledge.
- Himanen, P. (2001). *The Hacker Ethic and the Spirit of the Information Age*. Nueva York: Random House.
- Howard, P. N. (2006). *New Media Campaigns and the Managed Citizen*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Howard, P. N., y Jones, S. (eds.). (2004). *Society Online: The Internet in Context*. Londres: Sage.
- Imbert, P. (ed.). (2008). *Theories of Inclusion and Exclusion in Knowledge-Based Societies*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Indiana Journal of Global Legal Studies*. (1998). Symposium: the internet and the sovereign state: the role and impact of cyberspace on national and global governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 5(2), 415-421.
- Khagram, S., Riker, J. V., y Sikkink, K. (eds.). (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Klein, H. (2005). ICANN reform: establishing the rule of law. Recuperado el 31 de marzo de 2017 de <http://www.internetgovernance.org/wordpress/wp-content/uploads/ICANN-Reform-Establishing-the-Rule-of-Law.pdf>
- Knorr, K., y Bruegger, U. (2002). Global microstructures: the virtual societies of financial markets. *American Journal of Sociology*, 107(4), 905-950.
- Knorr, K., y Preda, A. (eds.). (2004). *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, R. (2004). Movements and media: selection processes and evolutionary dynamics in the public sphere. *Theory and Society*, 33(3-4), 367-91.
- Korbin, S. J. (2001). Territoriality and the governance of cyberspace. *Journal of International Business Studies*, 32(4), 687-704.
- Krause, L., y Petro, P. (eds.). (2003). *Global Cities: Cinema, Architecture, and Urbanism in a Digital Age*. New Brunswick, NJ / Londres: Rutgers University Press.
- Kuntze, M., Rottmann, S., y Symons, J. (2002). *Communications Strategies for World Bank and IMF-Watchers: New Tools for Networking and Collaboration*. Londres: Bretton Woods Project and Ethical Media.
- Latham, R., y Sassen, S. (2005). Introduction. Digital formations: constructing an object of study. En R. Latham y S. Sassen, *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm* (p. 1-34). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Latour, B. (1996). *Aramis or the Love of Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lessig, L. (1996). *The zones of cyberspace*. *Stanford Law Review*, 48, 1403-1412.
- Lievrouw, L. A., y Livingstone, S. (eds.). (2002). *Handbook of New Media: Social Shaping and Consequences of ICTs*. Londres: Sage Publications.

- Lovink, G. (2002). *Dark Fiber: Tracking Critical Internet Culture*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lovink, G. (2008). *Zero Comments: Blogging and Critical Internet Culture*. Londres: Routledge.
- Lovink, G., y Dean, J. (2010). *Blog Theory: Feedback and Capture in the Circuits of Drive*. Cambridge: Polity.
- MacKenzie, D. (2003). Long-term capital management and the sociology of arbitrage. *Economy and Society*, 32(3), 349-380.
- MacKenzie, D., y Elzen, B. (1994). The social limits of speed: The development and use of supercomputers. *IEEE Annals of the History of Computing*, 16(1), 46-61.
- MacKenzie, D., y Millo, Y. (2003). Constructing a market, performing theory: the historical sociology of a financial derivatives exchange. *American Journal of Sociology*, 109(1), 107-145.
- MacKenzie, D., y Wajcman, J. (1999). *The Social Shaping of Technology*. Milton Keynes: Open University Press.
- Mansell, R., Avgerou, C., Quah, D., y Silverstone, R. (eds.). (2009). *The Oxford Handbook of Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansell, R., y Silverstone, R. (1998). *Communication by Design: The Politics of Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mills, K. (2002). Cybernations: identity, self-determination, democracy, and the «internet effect» in the emerging information order. *Global Society*, 16(1), 69-87.
- Monberg, J. (1998). Making the public count: a comparative case study of emergent information technology-based publics. *Communication Theory*, 8(4), 426-454.
- Olesen, T. (2005). Transnational publics: new space of social movement activism and the problem of long-sightedness. *Current Sociology*, 53(3), 419-440.
- Pace, W. R., y Panganiban, R. (2002). The power of global activist networks: the campaign for an international criminal court. En P. I. Hajnal (ed.), *Civil Society in the Information Age* (p. 109-126). Aldershot: Ashgate.
- Pauly, L. (2002). Global finance, political authority, and the problem of legitimation. En T. J. Biersteker y R. B. Hall (eds.), *The Emergence of Private Authority and Global Governance* (p. 76-90). Cambridge: Cambridge University Press.
- Preda, A., y Knorr Cetina, K. (2012). *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pryke, M., y Allen, J. (2000). Monetized time-space: derivatives-money's «new imaginary»? *Economy and Society*, 29(2), 329-344.
- Rainie, L., y Wellman, B. (2012). *Networked: The New Social Operating System*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Robinson, S. (2004). Towards a Neopartheid System of Governance with IT Tools, SSRC IT and Governance Study Group. Nueva York: SSRC. Recuperado el 18 de marzo de 2006 de http://www.ssrc.org/programs/itic/publications/knowledge_report/memos/robinsonmemo4.pdf
- Rogers, R. (2004). *Information Politics on the Web*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rosenau, J. N., y Singh, J. P. (eds.). (2002). *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Albany, NY: State University of New York.
- Sack, W. (2005). Discourse, architecture, and very large-scale conversation. En R. Latham y S. Sassen (eds.), *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm* (p. 242-282). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen, S. (1991/2001). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (1999). Digital networks and power. En M. Featherstone y S. Lash (eds.), *Spaces of Culture: City, Nation, World* (p. 49-63). Londres: Sage.
- Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2012). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, CA: Sage/Pine Forge.
- Seely Brown, J., y Duguid, P. (2002). *The Social Life of Information*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Shaw, D. (2001). Playing the links: interactivity and stickiness in .Com and «Not.Com» Web sites. *First Monday*, 6(3). DOI: <http://dx.doi.org/10.5210/fm.v6i3.837>
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: «globalization» and the politics of scale. En K. R. Cox (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* (p. 137-166). Nueva York: Guilford.
- Taylor, P. J., Derudder, B., Saey, P., y F. Witlox, (eds.). (2007). *Cities in Globalization: Practices, Policies Theories*. Londres: Routledge.
- Tennant, E. W. (2007). Locating transnational activists: solidarity with and beyond propinquity. En S. Sassen (ed.), *Deciphering the Global: Its Spaces, Scales and Subjects* (p. 119-138). Nueva York / Londres: Routledge.

- Thrift, N. (2005). *Knowing Capitalism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Waesche, N. M. (2003). *Internet Entrepreneurship in Europe: Venture Failure and the Timing of Telecommunications Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wajcman, J. (2002). Special issue: information technologies and the social sciences. *Current Sociology*, 50(3).
- Warkentin, C. (2001). *Reshaping World Politics: NGOs, the Internet, and Global Civil Society*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Whittel, A. (2001). Toward a network sociality. *Theory, Culture and Society*, 18(6), 51-76.
- Williamson, T., Alperovitz, G., e Imbroscio, D. L. (2002). *Making a Place for Community: Local Democracy in a Global Era*. Londres: Routledge.
- Woolgar, S. (ed.). (2002). *Virtual Society? Technology, Cyberpole, Reality*. Oxford: Oxford University Press.
- Yang, G. (2003). Weaving a green Web: the internet and environmental activism in China. *China Environment*, 6, 89-93.
- Zaloom, C. (2003). Ambiguous numbers: trading technologies and interpretation in financial markets. *American Ethnologist*, 30(2), 258-272.

NOTA BIOGRÁFICA

Saskia Sassen es profesora, ocupa la cátedra de Sociología Robert S. Lynd y codirige The Committee on Global Thought, de la Universidad de Columbia (www.saskiasassen.com). Sus libros más recientes son *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press, 2008), *A Sociology of Globalization* (W. W. Norton, 2007) y la cuarta edición completamente actualizada de *Cities in a World Economy* (Pine Forge/Sage, 2012). *The Global City* se publicó en una edición completamente actualizada en 2001. Sus libros se han traducido a más de veinte idiomas. Contribuye regularmente con www.OpenDemocracy.net y con www.HuffingtonPost.com.



R ESEÑAS



BAYDAL, Vicent. *Els valencians, des de quan són valencians?*

Catarroja-Barcelona, Afers, 2016, 193 p.

Stefano Cingolani*

En la España actual, un libro dedicado a investigar la construcción de una identidad diferente de la castellana es, en primer lugar, un libro político, o, al menos, un libro que incide en la política. Sé algo de este tema, después de haber escrito una obra sobre la construcción de la identidad en la Cataluña medieval. Es algo que muestra claramente Vicent Baydal cuando, en la introducción, discute algunos mandamientos de la clase gubernamental del Estado relacionados con los 3.000 años de existencia de la identidad española o con la idea de que España es la nación más antigua de Europa. Lo muestra también la reseña crítica de cierta cantidad de obras, teóricamente de peso historiográfico mayor que, en el fondo, intentan demostrar la validez científica de mandamientos similares. En estos casos, se podría discutir si la manipulación de los hechos es intencionada por razones políticas, o es inconsciente y se debe más a un poso historiográfico, del cual parte de la historiografía española no se encuentra en condición de tomar conciencia. Por otro lado, este poso es, en el fondo, mucho más antiguo de lo que recuerda el mismo Baydal, puesto que antes del siglo XIX, descende *recta via* del proyecto historiográfico del historiador del siglo XIII Rodrigo Jiménez de Rada, arzobispo de Toledo, y de su *Historia de las cosas de España*. Además de esto, en el primer capítulo se discuten también tesis de ámbito más local, relativas a una

identidad valenciana precedente a la conquista que, al fin y al cabo, beben de esta misma fuente, y que resulta fundamental explorar para poder plantear el problema con solidez científica.

Aun así, y por suerte, la intención de Baydal es primariamente histórica, además de seria y lujosamente bien documentada, para demostrar cómo, cuándo y a través de qué procesos se construyó la conciencia identitaria de los valencianos como tales. Ya se disponía de buenos estudios al respecto, como los a menudo citados de Agustín Rubio Vela y de Antoni Ferrando. Podríamos decir que estos dos estudiosos centraban sus investigaciones en analizar los hechos consumados, empezando en las postrimerías del siglo XIV. Lo que faltaba era precisar los caminos y las etapas, los motivos y los ejes que han permitido que se llegara a concretar tal construcción identitaria.

Con cierto determinismo, o sabiduría *post eventum*, se podría decir que, ya en el momento de la conquista de la capital, en 1238, esta identidad tenía que conseguirse tarde o temprano. Lo que sería el reino de Valencia, unos años más tarde, era conquistado por aragoneses y catalanes; reino y tierra que ya en el siglo XII habían conseguido establecer los cimientos de una clara conciencia identitaria. Así, desde el momento en el que el rey Jaime I había decidido dar

* Reseña traducida por Ana Lozano.

forma de entidad autónoma al reino de Valencia en vez de incluirlo dentro de los confines de Aragón o de Cataluña, tenía ante sí dos posibilidades: transformarse en la extensión de uno de los dos territorios —y ser finalmente asimilado a pesar de mantener la denominación autónoma de reino— o diferenciarse y conseguir una identidad propia. Que esta segunda debía ser la vía resultó claro desde el momento en el que, en el mismo año 1238, el rey Jaime I publicó la primera legislación local, *Costums de València*, lo que posteriormente fueron los *Furs de València*. El hecho de pertenecer a un ámbito regido por un derecho propio había sido, y era, un elemento fundamental en la concreción de la conciencia identitaria de catalanes y aragoneses; que el reino de Valencia se rigiera ahora por un código legal diferente, lo abocaba a seguir esta misma dirección.

Todo el estudio de Baydal muestra, sin ningún determinismo, cómo justamente los *Furs de València*, con su larga y compleja historia de aceptación, rechazo y final implantación en todo el territorio, fueron el elemento central, la piedra angular sobre la cual se jugaron las posibilidades y los caminos para conseguir la conciencia identitaria: «En concreto, la argumentación que sustenta la exposición señala dos elementos primordiales como vehiculadores del sentimiento identitario valenciano: la territorialización de los *Furs de València*, por un lado, y la progresiva configuración de un cuerpo político común, denominado 'el General', por otro» (p. 25-26). La unidad del marco legal fue lo que permitió que los diferentes estamentos actuaran conjuntamente ante la monarquía, en defensa de intereses comunes, superando actuaciones de fuerza (aunque no jurídicas), de sectores aislados, especialmente el nobiliario que era mayoritariamente de origen aragonés.

Dentro de este largo proceso político, de aproximadamente un siglo entre la proclamación del primer cuerpo legislativo y su aceptación en casi todo el territorio, la ciudad de Valencia jugó un papel primordial. Capital del reino, y única ciudad durante mucho tiempo puesta al frente de las tierras del estamento real, veía estrechamente ligados sus intereses a los de la difusión

de los fueros; a menudo fue su defensora y se adjudicó el derecho a hablar en favor del bien público de todo el reino («identificar el bien del reino con el bien de la capital y del estamento real», p. 123), especialmente frente a los nobles de origen aragonés (aunque no solo), que seguían con los fueros aragoneses. «Por lo tanto, el embrión de la identidad valenciana maduró en aquella temprana e intensa unión de los núcleos reales, encabezados por la ciudad de Valencia, en defensa de los fueros del reino» (p. 112).

El cambio que hizo posible extender este sentimiento incipiente a todo el reino fue consiguiente a las Cortes de 1329-30, con las que se da por acabada la lucha sobre los Fueros, «lucha civil que había enfrentado a los dirigentes del reino durante décadas y décadas, bloqueando el uso de las instituciones políticas como instrumento de debate común» (p. 109). Es imposible crear una unidad en el momento en el que, al menos unas partes del reino, se sienten más ligadas a las tierras de origen que a la nueva entidad en cuanto a unidad; y había sido justamente el derecho lo que había provocado la fractura, así como también lo que finalmente había solucionado el problema, el mismo derecho que desplegó todas sus potencialidades integradoras.

Justamente a partir de esta fecha, en 1336 y en 1340, Baydal localiza las primeras menciones al gentilicio *valenciano*, así como la primera concepción del General; lo mismo ocurría en Cataluña y en Aragón, que se podía dar tan solo a partir del momento en el que las Cortes representaran la integridad de los reinos y de sus estamentos. Fue un proceso lento, advierte justamente Baydal, y que afectó, al menos las primeras décadas, sobre todo a las clases dirigentes, las más ocupadas en la política del reino y, también, en la defensa de sus privilegios y de su integridad ante la política de los monarcas, en especial de Pedro III. Este proceso se parará momentáneamente por la fractura representada por la Guerra de la Unión y se verá reforzado en todos los sentidos, también institucionales, debido a la guerra con Castilla, desde 1357, la llamada Guerra de los dos Pedros. El monarca sigue identificándose a sí mismo con sus tierras y con el bien común pero, desde el momento en el que la comunidad política

—en este caso el reino de Valencia— se ve como un cuerpo separado del monarca —así como se ha podido constatar que ocurrió también en Aragón y en Cataluña— capaz de reconocer su interés como diferente y eventualmente opuesto al del rey, se da un paso enorme en el camino hacia la consecución de un sentimiento de identidad.

La evolución institucional, debida también a la guerra con Castilla y a las necesidades impelentes de muy alta financiación, llevó a la fijación de la definición de la Diputación del General, la Generalitat, en paralelo a lo que ocurría en los otros territorios de la Corona. Por lo tanto, desde mediados de siglo XIV, además de un código legal y de las Cortes, existe también una institución que representa al colectivo del reino. Y es también a partir de este momento que Baydal detecta que «había nacido, como tal, la primera identidad valenciana que englobaba el conjunto de los pobladores del reino de Valencia, fueran cuales fueran sus orígenes, catalanes, aragoneses u otros lugares» (p. 154).

El hecho de que Baydal ponga una fecha exacta no quiere decir que la identidad exista a partir de ese momento; como se ha visto, sencillamente marca que, antes de las Cortes de 1329-30 que acabaron con la crisis de los fueros, esta solo era posible en las formas limitadas que se han señalado, en el estamento real y, sobre todo, en la capital; es a partir de ese momento que se empieza a concretar dicha identidad —una tesis que no contradice las de Rubio y Ferrando, sino que las corrobora y les da perspectiva hacia atrás en el tiempo.

Finalmente, y me parece una aportación muy interesante e importante, tanto históricamente como políticamente, Baydal muestra cómo la nueva realidad identitaria valenciana no se construye en oposición a Aragón o Cataluña: «La conciencia de pertenecer al colectivo valenciano no era en absoluto incompatible con la participación en otros sentimientos identitarios» (p. 170). En este sentido, la identidad valenciana no se basaba ni en factores étnicos ni lingüísticos, sino que lo hacía en factores sociales, legales y políticos ligados al bien común del reino, puesto que, de hecho, étnicamente nada los diferenciaba de catalanes y aragoneses, que formaban la mayor parte de la población cristiana del reino. Mientras, desde el punto de vista sobre todo lingüístico (y a pesar de la progresiva imposición de la denominación de *valenciano* también para referirse a la lengua), y desde un perspectiva exterior, eran vistos como parte de la «nación catalana», que incluía la variante catalana propiamente dicha, la valenciana, la mallorquina y la rosellonesa. «Por lo tanto, no es que la identidad valenciana fuera una forma particularizante, regional o menor de la identidad catalana o aragonesa, sino que, bien al contrario, se trataba de un fenómeno totalmente nuevo y, además, inclusivo, que no entraba en contradicción total y directa con aquellas» (p. 174).

El libro, además, está muy bien escrito, cosa que se agradece sobre todo cuando se trata de un ensayo denso, y está basado en un fondo documental muy extenso, con una notabilísima cantidad de documentos inéditos e, incluso, totalmente desconocidos.



Normas para los autores de *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*

Normas para el autor o autora

Las personas que envíen trabajos para publicar en *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, deberán verificar previamente que el texto enviado cumple las normas siguientes:

Se aceptarán diferentes tipos de trabajos:

- **Artículos:** serán trabajos teóricos o empíricos originales, completos y desarrollados.
- **Punto de vista:** artículo de tipo ensayístico en el que se desarrolla una mirada innovadora sobre un debate en el campo de estudio de la revista o bien se analiza una cuestión o un fenómeno social o cultural de actualidad.
- **Reseñas:** críticas de libros.
- **Perfiles:** entrevistas o glosas de una figura intelectual de especial relevancia.

Los trabajos se enviarán en formato OpenOffice Writer (odt) o Microsoft Word (doc) a través del sitio web de la revista. No se aceptará ningún otro medio de envío ni se mantendrá correspondencia sobre los originales no enviados a través del portal o en otros formatos.

Los **elementos no textuales** (tablas, cuadros, mapas, gráficos e ilustraciones, etc.) que contenga el trabajo aparecerán insertados en el lugar del texto que corresponda. Además, se entregarán por separado como archivo adicional los gráficos editables en formato OpenOffice Calc (ods) o Microsoft Excel (xls) y los mapas, e ilustraciones o imágenes en los formatos jpg o tif a 300 ppp. Todos estarán numerados y titulados, se especificará la fuente en el pie, y se hará referencia explícita a ellos en el texto.

Los trabajos enviados serán inéditos y no se podrán someter a la consideración de otras revistas mientras se encuentren en proceso de evaluación en *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*. Excepcionalmente, y por razones de interés científico y/o de divulgación de aportaciones especialmente notorias, el Equipo de redacción podrá decidir la publicación y/o traducción de un texto ya publicado.

Números monográficos

En *Debats* existe la posibilidad de publicar números monográficos. Esta sección está abierta también a propuestas de la comunidad científica. La aceptación de un número monográfico está condicionada por la presentación de un proyecto con los objetivos y la temática del número monográfico, así como una relación detallada de las contribuciones esperadas o bien de la metodología de la convocatoria de contribuciones (*call for papers*). En caso de que se acepte el proyecto de monográfico por parte del Consejo de redacción, el director del monográfico gestionará el encargo y la recepción de los originales. Una vez recibidos los artículos serán transmitidos y evaluados por la revista. La evaluación la harán expertos y con el método de «doble ciego» (*double blind*). Todos los trabajos enviados a *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* se evaluarán de acuerdo con criterios de estricta calidad científica. Para obtener información más detallada sobre el proceso de coordinación y evaluación por pares de un número monográfico, los interesados deben contactar con el equipo editorial de *Debats*.

Lenguas de la revista

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad se publica en versión en papel y en versión digital en valenciano-catalán y en castellano.

Los trabajos enviados deben estar escritos en valenciano-catalán, castellano o inglés. En caso de que los artículos sean revisados positivamente por los revisores anónimos y aprobados por el Consejo de Redacción, *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* se hará cargo de la traducción a valenciano-catalán y a castellano.

Los monográficos se traducirán al inglés y, anualmente, se editará un número en papel con el contenido de dichos monográficos publicados en el volumen.

Formato y extensión de la revista

Los artículos y propuestas de *Debats* irán precedidos de una hoja de cubierta en la que se especificará la siguiente información:

- Título, en valenciano-catalán o castellano, y en inglés.
- Nombre del autor o autora.
- Filiación institucional: universidad o centro, departamento, unidad o instituto de investigación, ciudad y país.
- Dirección de correo electrónico. Toda la correspondencia se enviará a esta dirección electrónica. En el caso de artículos de autoría múltiple, se deberá especificar la persona que mantendrá la correspondencia con la revista.
- Breve nota biográfica (de un máximo de 60 palabras) en la que se especifiquen las titulaciones más altas obtenidas (y en qué universidad), la posición actual y las principales líneas de investigación del autor o autora. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* podrá publicar esta nota biográfica como complemento de la información de los artículos.
- Identificación ORCID: En caso de no disponer de ella, *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* recomienda a los autores que se registren en <http://orcid.org/> para obtener un número de identificación ORCID.
- Agradecimientos: en el caso de incluir agradecimientos, estos se incluirán después del resumen y no superarán las 250 palabras.

El texto de los artículos irá precedido de un resumen de una extensión máxima de 250 palabras (que expondrá clara y concisamente los objetivos, la metodología, los principales resultados y conclusiones del trabajo) y de un máximo de 6 palabras clave (no incluidas en el título, y que deberán ser términos aceptados internacionalmente en las disciplinas científico-sociales y/o expresiones habituales de clasificación bibliométrica). Si el texto está escrito en valenciano-catalán o castellano, se añadirá el resumen (*abstract*) y las palabras clave (*keywords*) en inglés. Si el texto está originalmente escrito en inglés, el Equipo de redacción podrá traducir el título, el resumen y las palabras clave al valenciano-catalán y castellano, en el caso de que el mismo autor o autora no lo haya hecho.

El texto de los artículos se deberá enviar anonimizado: se suprimirán (bajo el rótulo de anonimizado) todas las citas, agradecimientos, referencias y otras alusiones que pudieran permitir directa o indirectamente la identificación del autor o autora. La redacción de *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* se asegurará de que los textos cumplen esta condición. Si el artículo es aceptado para su publicación, entonces se enviará la versión no anonimizada a la revista, en caso de que difiriera de la enviada previamente.

Salvo casos excepcionales, los artículos tendrán una extensión orientativa de entre 6.000 y 8.000 palabras, incluyendo las notas al pie y excluyendo el título, los resúmenes, las palabras clave, los gráficos, las tablas y la bibliografía.

Los **puntos de vista** constarán de textos de una extensión aproximada de 3.000 palabras, incluyendo las notas al pie y excluyendo el título, los resúmenes, las palabras clave, gráficos, tablas y bibliografía. Uno de los textos deberá ser una presentación de la aportación que sea objeto de discusión, realizada por el autor o autora de la misma, o bien por el coordinador o coordinadora del debate.

Las **críticas de libros** tendrán una extensión máxima de 3.000 palabras, y al inicio se especificarán los siguientes datos de la obra reseñada: autor o autora, título, lugar de publicación, editorial, año de publicación y número de

páginas. También se deberá incluir el nombre y los apellidos, filiación institucional y la dirección electrónica del autor o autora de la reseña.

Las **entrevistas o glosas de una figura intelectual** tendrán una extensión máxima de 3.000 palabras, y al inicio se especificará el lugar y la fecha de realización de la entrevista y el nombre y apellidos, la filiación institucional de la persona entrevistada o de a quien se dedica la glosa. También se deberá incluir el nombre y los apellidos, la filiación institucional y la dirección electrónica del autor o autora de la entrevista o glosa.

El **formato del texto** deberá respetar las siguientes normas:

- Tipo y tamaño de letra: Times New Roman 12.
- Texto a 1,5 espacios, excepto las notas al pie, y justificado.
- Las notas irán numeradas consecutivamente al pie de la página correspondiente y no al final del texto. Se recomienda reducir su uso al máximo y que este sea explicativo y nunca de citación bibliográfica.
- Las páginas irán numeradas al pie a partir de la página del resumen, empezando por el número 1 (la hoja de cubierta con los datos del autor o autora no se numerará).
- No se sangrará el inicio de los párrafos.
- Todas las abreviaturas estarán descritas la primera vez que se mencionen.

Los diferentes apartados del texto no deben ir numerados y se escribirán tal como se describe a continuación:

■ **NEGRITA, MAYÚSCULAS, ESPACIO ARRIBA Y ABAJO**

- *Cursiva, espacio arriba y abajo.*
- *Cursiva, espacio arriba y abajo, el texto comienza después de un espacio a modo de ejemplo, El texto comenzaría aquí*

Las citas deberán respetar el modelo APA (American Psychological Association).

- Las citas aparecerán en el cuerpo del texto y se evitará toda nota al pie cuya única función sea bibliográfica.
- Se citará entre paréntesis, incluyendo el apellido del autor, el año; por ejemplo: (Bourdieu, 2002).
- Cuando en dos obras del mismo autor coincida el año, se distinguirán con letras minúsculas tras el año; por ejemplo: (Bourdieu, 1989a).
- Si los autores son dos, se citarán los dos apellidos unidos por «y»: (Lapierre y Roueff, 2013); si son entre dos y cinco, se citará el apellido de todos los autores la primera vez que aparezcan en el texto; en las subsiguientes citas, no obstante, se citará únicamente el primer autor seguido de «et ál.» (con letra redonda); por ejemplo, (Dean, Anderson, y Lovink, 2006: 130) en la primera cita, pero (Dean et ál., 2006: 130) en las siguientes. Si los autores son seis o más, se citará siempre el apellido del primer autor seguido de «et ál.».
- Si se incluyen dos o más referencias dentro de un mismo paréntesis, se separarán con punto y coma; por ejemplo: (Castells, 2009; Sassen, 1999; Knorr y Preda, 2004).
- Las citas literales irán entrecomilladas y seguidas de la correspondiente referencia entre paréntesis, que incluirá obligatoriamente las páginas citadas; si sobrepasan las cuatro líneas, se transcribirán separadamente del texto principal, sin comillas, con una sangría mayor y un tamaño de letra más pequeño.

La **lista completa de referencias bibliográficas** se situará al final del texto, bajo el epígrafe «Referencias bibliográficas». Las referencias se redactarán según las siguientes normas:

- Solo se incluirán los trabajos que hayan sido citados en el texto, y todos los trabajos citados deberán referenciarse en la lista final.

- Se tendrá que incluir el DOI (Digital Object Identifier) de las referencias que lo tengan (<http://www.doi.org/>).
- El orden será alfabético según el apellido del autor o autora. En caso de varias referencias de una misma autoría, se ordenarán cronológicamente según el año. Primero se incluirán las referencias del autor o autora solo; en segundo lugar, las obras compiladas por el autor, y en tercer lugar las del autor con otros coautores o coautoras.
- Se aplicará sangría francesa a todas las referencias.

El apartado «Referencias bibliográficas» seguirá el modelo APA (American Psychological Association) según corresponda al tipo de documento citado:

■ **Libros:**

- Un autor: Anderson, B. (1991). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso.
- Dos autores: Rainie, L., y Wellman, B. (2012). *Networked: The New Social Operating System*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Más de seis autores: Se harán constar en la referencia los seis primeros autores seguidos de «et ál.».

■ **Artículo de revista:**

- Un autor: Hirsch, P. M. (1972). Processing fads and fashions: An organization-set analysis of cultural industry systems. *American Journal of Sociology*, 77(4), 639-659.
- Dos autores: Bielby, W. T., y Bielby, D. D. (1999). Organizational mediation of project-based labor markets: Talent agencies and the careers of screenwriters. *American Sociological Review*, 64(1), 64-85.
- Más de dos autores y menos de siete: Dyson, E., Gilder, G., Keyworth, G., y Toffler, A. (1996). Cyberspace and the american dream: A magna carta for the knowledge age. *Information Society*, 12(3), 295-308.

- **Capítulo de un libro:** DiMaggio, P. (1991). Social structure, institutions and cultural goods: The case of the United States. En P. Bourdieu, y J. Coleman, (eds.), *Social theory for a changing society* (p. 133-166). Boulder: Westview Press.

En este punto se incluyen artículos en libros de actas, monográficos, manuales, etc.

■ **Referencias de Internet:**

- Documentos en línea: Raymond, E. S. (1999). *Homesteading the noosphere*. Recuperado el 15 de enero de 2017 de <http://www.catb.org/~esr/writings/homesteading/homesteading/>
- Generalitat Valenciana (2017). Presència de la Comunitat Valenciana en FITUR 2017. Recuperado el 7 de marzo de 2017 de http://www.turisme.gva.es/opencms/opencms/turisme/va/contents/home/noticia /noticia_1484316939000.html
- Artículos de revistas en línea: Ros, M. (2017). La «no-wash protest» i les vagues de fam de les presoners republicanes d'Armagh (nord d'Irlanda). Una qüestió de gènere. *Papers*, 102(2), 373-393. Recuperado el 18 de marzo de 2017 de <http://papers.uab.cat/article/view/v102-n2-ros/2342-pdf-es>
- Artículos de prensa en línea. Con autor: Samuelson, R. J. (11 de abril de 2017). Are living standards truly stagnant? *The Washington Post*. Recuperado el 12 de abril de 2017 de https://www.washingtonpost.com/opinions/are-living-standards-truly-stagnant/2017/04/11/10a1313a-1ec7-11e7-ad74-3a742a6e93a7_story.html?utm_term=.89f90fff5ec4
- Sin autor: *La Veu del País Valencià* (11 de abril de 2017). Els valencians son els ciutadans de l'Estat que més dies de treball necessiten per a pagar el deute públic. Recuperado el 12 de abril de 2017 de <http://www.diarilaveu.com/noticia/72769/valencians-pagar-treball-deutepublic>

Se ruega a los autores o autoras de los originales enviados que adapten su bibliografía al modelo APA en todos aquellos casos no ejemplificados en este apartado. Los textos que no se ajusten a este modelo serán devueltos para que los autores o autoras realicen los cambios oportunos.

Normas del proceso de selección y publicación

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad publica trabajos académicos de investigación teórica y empírica rigurosa en los ámbitos de las ciencias sociales y las humanidades en general. Sin embargo, en algunos monográficos se podrán incorporar algunas aportaciones de otras disciplinas afines a la temática de cultura, poder y sociedad, como la historia, la ciencia política y los estudios culturales.

La evaluación será encargada a académicos expertos y se desarrollará por el método de «doble ciego» (*double blind*) en los artículos de la sección de monográfico llamada «Cuaderno» y en los del apartado de miscelánea de artículos de investigación, denominado «Artículos». Todos los trabajos de estas secciones enviados a *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* se evaluarán de acuerdo con criterios de estricta calidad científica.

Los errores de formato y presentación, el incumplimiento de las normas de la revista o la incorrección ortográfica y sintáctica podrán ser motivo de rechazo del trabajo sin pasarlo a evaluación. Una vez recibido un texto que cumpla todos los requisitos formales, se confirmará la recepción y comenzará su proceso de evaluación.

En una primera fase, el Equipo de Redacción efectuará una revisión general de la calidad y adecuación temática del trabajo, y podrá rechazar directamente sin pasar a evaluación externa aquellos trabajos con una calidad ostensiblemente baja o que no efectúen ninguna contribución a los ámbitos temáticos de la revista. Para esta primera revisión, el Equipo de Redacción podrá requerir la asistencia, en caso de que lo considere necesario, de los miembros del Consejo de Redacción o del Consejo Científico. Las propuestas de «Puntos de vista» podrán ser aceptadas tras superar esta fase de filtro previo sin necesidad de evaluación externa.

Los artículos que superen este primer filtro se enviarán a dos evaluadores externos, especialistas en la materia o línea de investigación de la que se trate. En caso de que las evaluaciones sean discrepantes, o que por cualquier otro motivo lo considere necesario, el Equipo de Redacción podrá enviar el texto a un tercer evaluador o evaluadora.

Según los informes de evaluación, el Equipo de Redacción podrá tomar una de las decisiones siguientes, que será comunicada al autor o autora:

- Publicable en la versión actual (o con ligeras modificaciones).
- Publicable tras revisarlo. En este caso, la publicación quedará condicionada a la realización por parte del autor o autora de todos los cambios requeridos por la redacción. El plazo para hacer estos cambios será de un mes, y se deberá adjuntar una breve memoria explicativa de los cambios introducidos y de cómo se adecuan a los requerimientos del Equipo de Redacción. Entre los cambios propuestos podrá haber la conversión de una propuesta de artículo en nota de investigación / nota bibliográfica, o viceversa.
- No publicable, pero con la posibilidad de reescribir y reenviar el trabajo. En este caso, el reenvío de una versión nueva no implicará ninguna garantía de publicación, sino que el proceso de evaluación volverá a empezar desde el inicio.
- No publicable.

En caso de que un trabajo sea aceptado para su publicación, el autor o autora deberá revisar las pruebas de imprenta en el plazo máximo de dos semanas.

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad publicará anualmente la lista de todas las personas que han hecho evaluaciones anónimas, así como las estadísticas de artículos aceptados, revisados y rechazados,

y la duración media del lapso entre la recepción de un artículo y la comunicación de la decisión final al autor o autora.

Buenas prácticas, ética en la publicación, detección de plagio y fraude científico

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad se compromete a cumplir las buenas prácticas y las recomendaciones de ética en las publicaciones académicas. Se entienden como tales:

- Autoría: en el caso de autoría múltiple se deberá reconocer la autoría de todos los autores, todos los autores deben estar de acuerdo en el envío del artículo y el autor o autora que figure como responsable deberá garantizar que todos los autores aprueban las revisiones y la versión final.
- Prácticas de publicación: el autor o autora deberá notificar una publicación previa del artículo, incluyendo las traducciones o bien los envíos simultáneos a otras revistas.
- Conflicto de intereses: se debe declarar el apoyo financiero de la investigación y cualquier vínculo comercial, financiero o personal que pueda afectar a los resultados y las conclusiones del trabajo. En estos casos se deberá acompañar el artículo de una declaración en la que consten estas circunstancias.
- Proceso de revisión: el Consejo de redacción debe asegurar que los trabajos de investigación publicados han sido evaluados por al menos dos especialistas en la materia, y que el proceso de revisión ha sido justo e imparcial. Por lo tanto, debe asegurar la confidencialidad de la revisión en todo momento, la no existencia de conflictos de interés de los revisores. El Consejo de redacción deberá basar sus decisiones en los informes razonados elaborados por los revisores.

La revista articulará mecanismos y controles para detectar la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por plagio:

- Presentar el trabajo ajeno como propio.
- Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- No emplear las comillas en una cita literal.
- Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- Parafrasear una fuente sin mencionarla.
- Parafrasear abusivamente, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de fraude científico son las siguientes:

- Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- Publicación duplicada y autoplagio.
- Apropiación individual de autoría colectiva.
- Conflictos de autoría.

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad podrá hacer públicas, en caso de que las haya constatado, las malas prácticas científicas. En estos casos, el Consejo Editorial se reserva el derecho de desautorizar aquellos artículos ya publicados en los que se detecte una falta de fiabilidad que se determine posteriormente como resultado tanto de errores involuntarios como de fraudes o malas prácticas científicas, mencionadas anteriormente. El objetivo que guía la desautorización es corregir la producción científica ya publicada, asegurando su integridad. El conflicto de duplicidad, causado por la publicación simultánea de un artículo en dos revistas, se resolverá determinando la fecha de recepción del artículo en cada una de ellas. Si solo una parte del artículo contiene algún error, este se puede rectificar

posteriormente por medio de una nota editorial o una fe de erratas. En caso de conflicto, la revista solicitará al autor o autores las explicaciones y pruebas pertinentes para aclararlo, y tomará una decisión final basada en las mismas.

La revista publicará obligatoriamente, en sus versiones impresa y electrónica, la noticia sobre la desautorización de un determinado texto, y en ella se tienen que mencionar las razones para tal medida, a fin de distinguir la mala práctica del error involuntario. Asimismo, la revista notificará la desautorización a los responsables de la institución a la que pertenezca el autor o autores del artículo. Como paso previo a la desautorización definitiva de un artículo, la revista podrá hacer pública una noticia de irregularidad, aportando la información necesaria en los mismos términos que en el caso de una desautorización. La noticia de irregularidad se mantendrá el tiempo mínimo necesario, y concluirá con su retirada o con la desautorización formal del artículo.

Aviso de derechos de autor

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 22/1987 de 11 de noviembre de Propiedad Intelectual, BOE del 17 de noviembre de 1987, y conforme al mismo, los autores o autoras ceden a título gratuito sus derechos de edición, publicación, distribución y venta sobre el artículo, para que sea publicado en *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*.

Debats. Revista de cultura, poder y sociedad se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad «Reconocimiento - NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales».

Así, cuando el autor o autora envía su colaboración, acepta explícitamente esta cesión de derechos de edición y de publicación. Igualmente autoriza a *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad* a incluir su trabajo en un fascículo de la revista para que se pueda distribuir y vender.

Lista de verificación para preparar envíos

Como parte del proceso de envío, los autores o autoras deben verificar que cumplen todas las condiciones siguientes:

1. El artículo no se ha publicado anteriormente ni se ha presentado antes a otra revista (o se ha enviado una explicación en «Comentarios para el editor»).
2. El fichero del envío está en formato de documento de OpenOffice o Microsoft Word.
3. Siempre que ha sido posible, se han proporcionado los DOI para las referencias.
4. El texto utiliza un interlineado de 1,5 espacios; letra de tamaño 12 puntos; utiliza cursiva en vez de subrayado, excepto en las direcciones URL. Con respecto a todas las ilustraciones, figuras y tablas, se colocan en el lugar correspondiente del texto y no al final.
5. El texto cumple los requisitos estilísticos y bibliográficos descritos en las instrucciones a los autores o autoras.
6. Si se envía a una evaluación por expertos de una sección de la revista, se deben seguir las instrucciones a fin de asegurar una evaluación anónima.
7. El autor o autora debe cumplir las normas éticas y de buenas prácticas de la revista, en coherencia con el documento disponible en la página web de la revista.

Los archivos deben enviarse a: secretaria.debats@dival.es

En caso de que no se sigan estas instrucciones, los envíos se podrán devolver a los autores o autoras.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre y apellidos _____

Calle _____ Ciudad _____ CP _____

Tel. _____ Correo electrónico _____ Fax _____

Deseo suscribirme por un año (dos números) a partir del próximo número de *DEBATS. Revista de cultura, poder y sociedad*, mediante:

Transferencia bancaria a Bankia: 2077 0049 8631 0092 4708 – Código swift: cvalesvv)
DEBATS/DIPUTACIÓ VALÈNCIA

Domiciliación bancaria:

Entidad bancaria _____ Código _____

Domicilio sucursal _____ Código _____

Número de cuenta _____

IBAN _____

Fecha _____

Firma _____

Por importe de:

España: 10 €; Europa: 14 €; resto de países: 15 €.

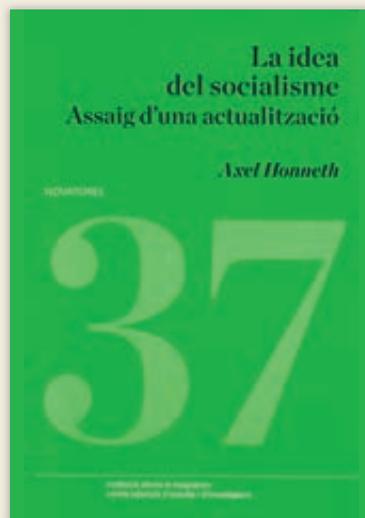
Precio por ejemplar: 6 €.

Los ejemplares atrasados (salvo los que estén agotados) se solicitarán a Sendra Marco, distribució d'edicions, SL / Calle Taronja, 16. 46210 Picanya. Tel. 961 590 841 / sendra@sendramarco.com





institutió
alfons el magnànim
centre valencià
d'estudis i d'investigació

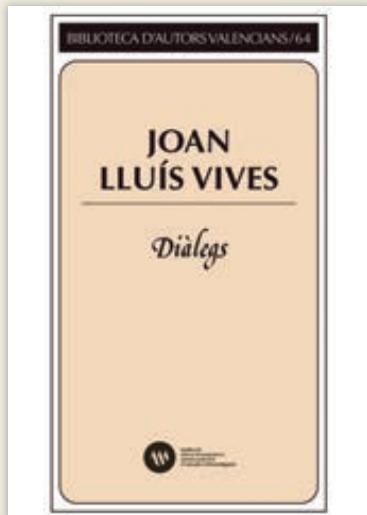


**La idea del socialisme.
Assaig d'una actualització**

Axel Honneth

Novatores

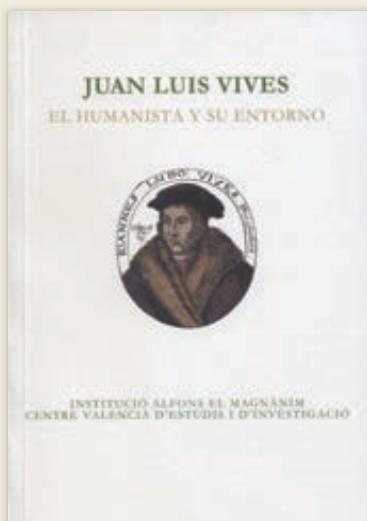
En tu llibreria habitual



Diàlegs

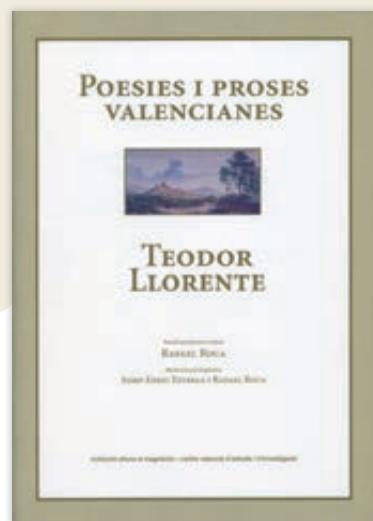
Joan Lluís Vives

Biblioteca d'Autors Valencians



**Juan Luis Vives.
El humanista y su entorno**

VV. AA.

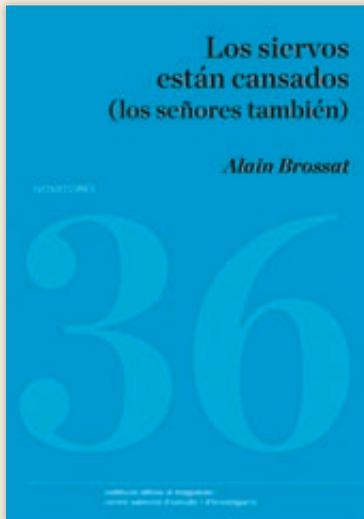


**Poesies i proses
valencianes**

Teodor Llorente

C/ Corona, 36. 46003 València
T. 963 883 169
www.alfonselmagnanim.net





**Los siervos están cansados
(los señores también)**

Alain Brossat

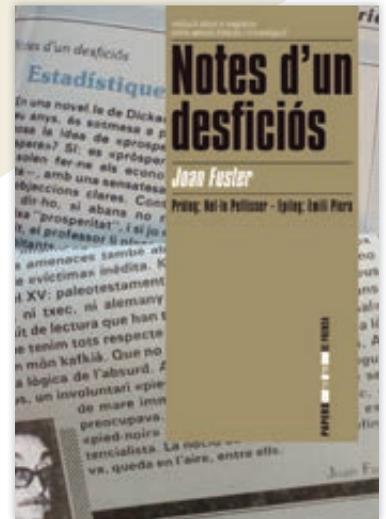
Novatores



**Socialistes d'un país imaginat.
Una història del Partit Socialista
del País Valencià (1974-1978)**

Joan Martí Castelló

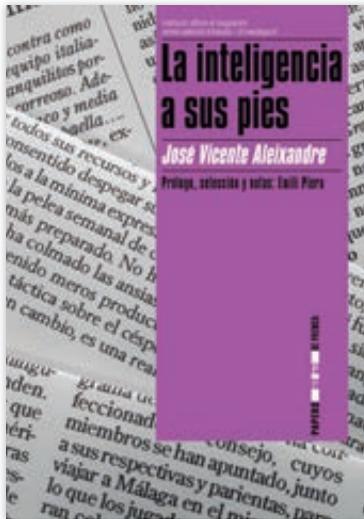
Adés & Ara



Notes d'un deficiós

Joan Fuster

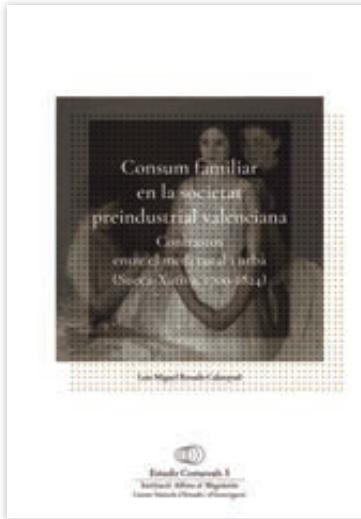
Papers de Premsa



La inteligencia a sus pies

José Vicente Aleixandre

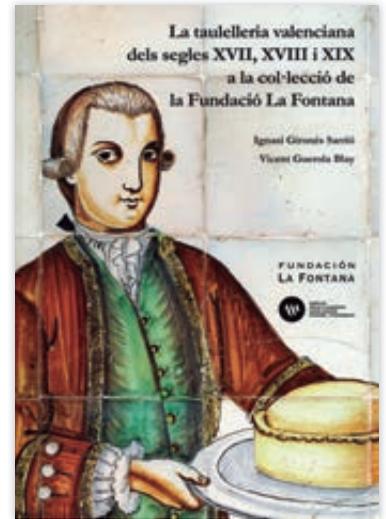
Papers de Premsa



**Consum familiar en la societat
preindustrial valenciana**

Luis Miguel Rosado

Estudis Comarcals



**La taulereria valenciana dels segles
XVII, XVIII i XIX a la col·lecció de
la Fundació La Fontana**

Ignasi Gironés i Vicent Guerdol

**Más de 1.300 libros
a tu alcance**

