

5. ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES AL ENCAJE DE CATALUÑA EN ESPAÑA

Ignacio Jurado y Sandra León

INTRODUCCIÓN

Tanto el fuerte impacto de la pandemia en España como, más recientemente, la guerra de Ucrania han trasladado la cuestión territorial a un segundo plano en el debate político de nuestro país. A pesar de ello, España ha pasado los últimos años estancada en una crisis territorial que ha tenido graves consecuencias para su estabilidad y gobernabilidad. El *procés* y su culminación en los hechos del 1 de octubre del 2017 desencadenaron la crisis de Estado más importante desde la llegada de la democracia. Este asunto, que ha sido un condicionante fundamental de la política española durante la última década, se presenta, a menudo, como una cuestión de preferencias incompatibles entre los ciudadanos de una comunidad autónoma y el resto de España.

En este capítulo exploramos el grado de polarización sobre las cuestiones territoriales antes de la pandemia¹, tanto en España como en Cataluña, desde una perspectiva de opinión pública, y en qué medida la polarización varía cuando dichas cuestiones se plantean como un asunto general o como una agenda de reformas específicas. Esto nos permitirá arrojar luz sobre en qué medida las preferencias territoriales son más o menos reconciliables en España y si existen alternativas institucionales

para el encaje de Cataluña en España que disfruten de apoyo mayoritario, tanto dentro de Cataluña como en el conjunto del país.

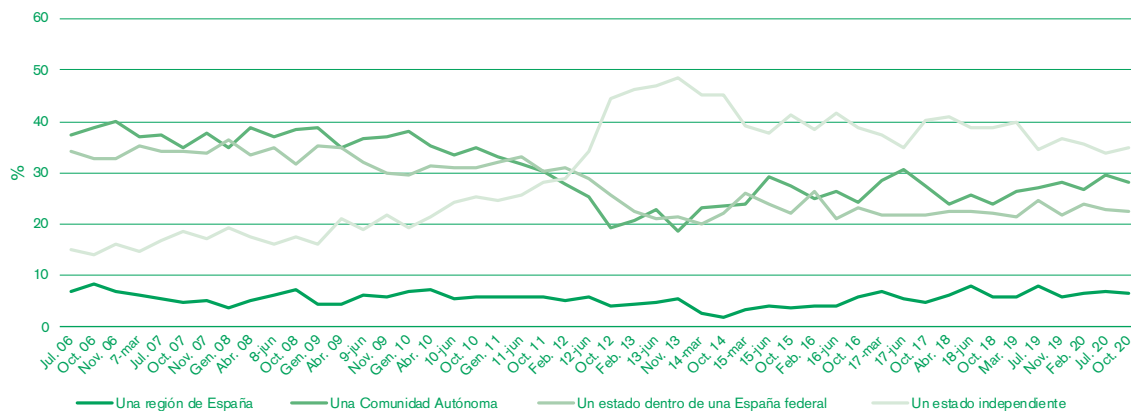
1. DOS EJES DE POLARIZACIÓN

La situación de antagonismo que desencadena la situación política en Cataluña en el otoño del 2017 es algo relativamente excepcional en ese territorio, pues durante años el independentismo fue bastante minoritario. Como se puede ver en la **Figura 1**, que refleja datos del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya entre 2006 y aproximadamente finales del 2011, el apoyo a la independencia oscila entre el 15% y 20%. Es tras el estallido de la crisis económica y la crisis de representación política cuando el porcentaje de ciudadanos favorables a esta opción comienza a aumentar espectacularmente. El apoyo a la independencia pasa en muy poco tiempo a alcanzar porcentajes superiores al 40%, manteniéndose por encima del 35% desde entonces. Aunque los datos del CEO solo están disponibles desde el año 2006, la evidencia que tenemos de otras fuentes es que en toda la primera etapa democrática el porcentaje de apoyo a la independencia en España es estable y bastante minoritario.

Entre sus muchas consecuencias, la eclosión del independentismo catalán produce una doble polarización sobre la cuestión territorial, es decir, una doble divergencia en

1. Los datos de opinión pública utilizados pertenecen a una encuesta realizada en diciembre de 2019.

Figura 1. Preferencias de los catalanes por el encaje de Cataluña



Fuente: barómetros del Centre d'Estudis d'Opinió².

las preferencias sobre el modelo territorial entre sectores de la ciudadanía. Por un lado, aumenta la polarización *dentro de Cataluña*, donde se reduce el consenso sobre cuál ha de ser el encaje de este territorio con el resto de España³. Esto ocurre porque el viraje hacia el independentismo en Cataluña no es unitario, pues una parte de la sociedad se mantiene favorable a propuestas que no pasen por la independencia. Por otro lado, la activación del independentismo catalán también aleja a la opinión pública catalana de la del resto de España, que, aun teniendo preferencias más estables, también vira hacia una posición algo más centralizadora. El conflicto territorial, por tanto, se sustenta sobre una doble polarización de las preferencias territoriales: dentro de Cataluña (interna) y entre Cataluña y el resto del España (externa).

Esta doble polarización se refleja en las siguientes figuras. La **Figura 2** utiliza los mismos datos del CEO que la **Figura 1** y muestra la evolución temporal de la divergencia de preferencias sobre el estatus territorial de Cataluña para dos grupos de la población catalana: por un lado, los ciudadanos que tienen una identidad predominantemente catalana; por otro lado, los catalanes con una identidad mixta o predominantemente española⁴. El gráfico muestra la diferencia en las preferencias territo-

2. Disponibles en www.ceo.cat

3. Como muestra la figura, las posiciones mayoritarias en la opinión pública catalana eran las autonomistas y federalistas y, en este sentido, puede hablarse de un cierto "consenso" en la medida en que, para una parte de la población, la España de las autonomías representaba un modelo cuasi federal.

4. Para conformar estos dos bloques, se ha utilizado una pregunta clásica en los estudios de opinión pública. A los encuestados se les pregunta cómo se identifican entre las siguientes opciones: 1) "me siento únicamente español/a"; 2) "me siento más español que catalán"; 3) "me siento tan español/a como catalán/a"; 4) "me siento más catalán/a que español/a" y 5) "me siento únicamente catalán/a". En el bloque de identidad mixta o española incluimos a los que se identifican con cualquiera de las tres primeras categorías. En el grupo de identidad catalana incluimos a los que se identifican con cualquiera de las dos últimas. Esto permite dividir la sociedad catalana en dos grupos de tamaño parecido. Incluimos a los de identidad mixta junto con los de identidad predominantemente catalana porque en Cataluña, por razones históricas, la identificación predominantemente española es bastante reducida. Aquellos con vínculos emocionales o identitarios con España tienden a identificarse con la opción mixta. Numerosos estudios han mostrado cómo la identidad es uno de los predictores fundamentales del voto por opciones independentistas y constitucionalistas y por el voto en un

riales de los dos bloques de población⁵. Como se puede comprobar, desde aproximadamente 2009 el crecimiento del independentismo aleja a los votantes con identidad catalana del resto. En los últimos años las diferencias parecen decrecer ligeramente. No obstante, este descenso en el alejamiento de las preferencias es pequeño porque, a la vez, los ciudadanos con identidad española de Cataluña también viran levemente hacia posiciones más centralistas. En esencia, la polarización territorial en Cataluña aumenta a partir de 2009 y, aunque parece revertir, se encuentra lejos de los niveles iniciales.

A la polarización dentro de Cataluña se suma el alejamiento de preferencias entre esta comunidad autónoma y el resto de España. Para medirla, utilizamos de nuevo una escala de “soberanismo” que se basa en una pregunta del CIS distinta de la del CEO, por lo que las cifras específicas no pueden ser comparadas con las del gráfico anterior⁶. La **Figura 3** muestra la diferencia entre la preferencia media por centralización/descentralización

territorial entre los individuos en Cataluña y los del resto de España. Como se puede observar, el alejamiento entre las preferencias de Cataluña y el resto de España se dispara entre 2009 y 2013⁷. Desde entonces, con altibajos, la divergencia es alta y estable, muy por encima de las diferencias en opinión pública previas al *procés*.

Estas figuras nos dan una perspectiva de la evolución que han experimentado las preferencias sobre el modelo territorial hasta la situación actual, caracterizada por una doble polarización: dentro de Cataluña y entre Cataluña y el resto de España. Ello convierte el asunto catalán en un problema intrincado que a menudo se representa como un callejón sin salida de preferencias irreconciliables.

2. EL MODELO TERRITORIAL: UN ASUNTO MULTIDIMENSIONAL

La existencia de una doble polarización sobre las preferencias *generales* de organización territorial, es decir, sobre cuál ha de ser el encaje general de Cataluña en España, lleva a pensar que, sobre este asunto, solo puede existir una situación de bloqueo. Sin embargo, cuando nos alejamos de un planteamiento general sobre la cuestión territorial y la abordamos desde una aproximación más multidimensional, observamos que algunos de sus aspectos generan más división que otros y que, por lo tanto, puede existir un mayor espacio para el acuerdo. Merece la pena, por tanto, profundizar y conocer mejor qué opiniones tiene la ciudadanía sobre asuntos y dimensiones específicos en el diseño del modelo territorial.

Habitualmente se pregunta a los ciudadanos sobre si estarían de acuerdo con una re-

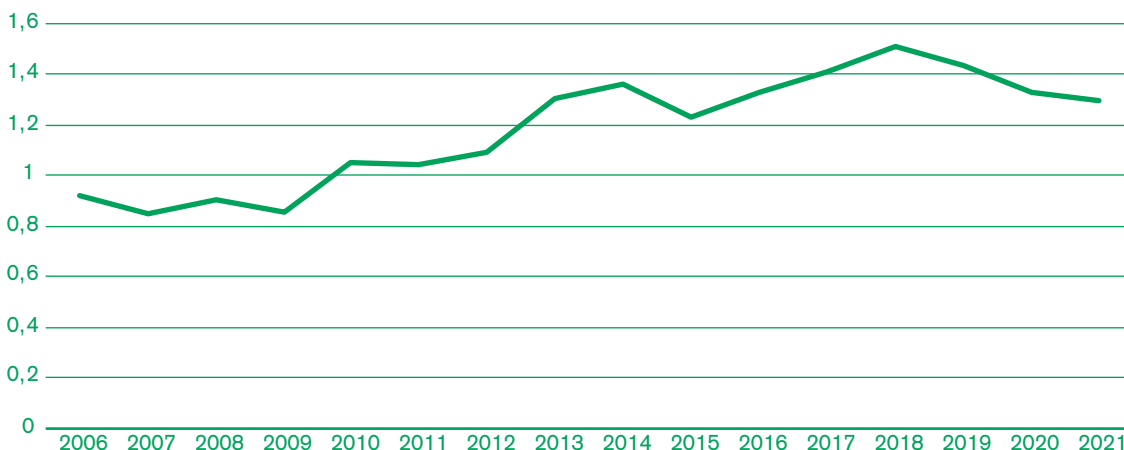
hipotético referéndum de secesión (Serrano, 2013; Rico y Liñeira, 2014).

5. Las preferencias sobre el grado de centralismo están medidas en una escala de 1 a 4, donde el 1 es la opción más centralista (“Cataluña ha de ser una región de España”) y el 4 es la opción más centrífuga (“Cataluña ha de ser independiente”). Para cada grupo, se calcula una posición media ponderada. En la figura se muestra la diferencia entre las medias como medida de divergencia en preferencias territoriales.

6. En concreto, la pregunta del CIS da las siguientes opciones: 1) Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías; 2) Un Estado en el que las CC. AA. tengan menor autonomía que en la actualidad; 3) Un Estado con CC. AA. como en la actualidad; 4) Un Estado en el que las CC. AA. tengan mayor autonomía que en la actualidad, y 5) Un Estado en que se reconociese a las CC. AA. la posibilidad de convertirse en estados independientes. Hemos adjudicado un valor correlativo de 1 a 5 a estas opciones para medir las preferencias por mayor/menor descentralización. No se muestran datos anteriores a 2009 porque en las encuestas más antiguas la pregunta sobre preferencias territoriales no incluye la segunda opción. No obstante, si se utiliza una escala de 1 a 4, donde las dos opciones de mayor centralización se incluyen en una única categoría inicial, se observa que la divergencia de preferencias fue bastante estable en los años 90 y 2000 hasta la llegada del *procés*.

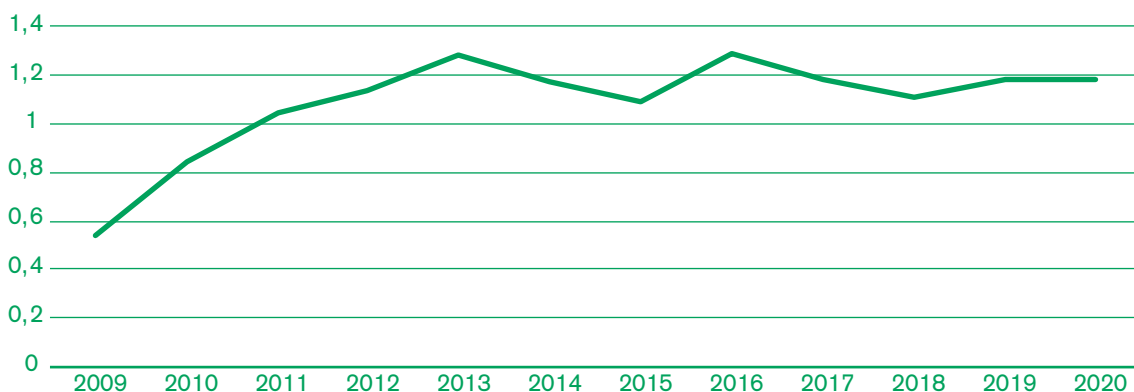
7. Para aquellos años donde la pregunta está disponible en más de una encuesta, utilizamos la primera encuesta realizada en el año.

Figura 2. Divergencia en preferencias territoriales en Cataluña



Fuente: barómetros del Centre d'Estudis d'Opinió.

Figura 3. Divergencia en preferencias territoriales entre Cataluña y España



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas.

forma constitucional, algo a lo que una gran mayoría responde afirmativamente. La última vez que el CIS preguntó sobre esta cuestión, en septiembre de 2018, un 70% de ciudadanos españoles manifestaba estar a favor de una reforma de la Constitución. Este apoyo superaba el 50% en prácticamente todos los grupos sociodemográficos y políticos, pero era abrumador sobre todo en la izquierda y

entre los votantes de los nuevos partidos (Podemos y Ciudadanos, dado que entonces Vox era aún marginal en la arena política)⁸. Preguntados por el alcance de la reforma constitucional, un 14% de aquellos que abogaban por la misma apostaba por una reforma total,

8. Datos del barómetro de septiembre de 2018 del Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 3223.

un 49,3% deseaba una reforma importante y de largo alcance, y solo un 33,2% apostaban por una reforma pequeña.

Sin embargo, apenas conocemos qué aspectos concretos suscitan más o menos acuerdo en el diseño constitucional y menos aún en su dimensión del modelo territorial. Por ejemplo, en esa misma encuesta, cuando se preguntaba por dimensiones específicas para la reforma, el 19,3% consideraba que se debía reformar la regulación de competencias de las comunidades autónomas. Desgraciadamente, a partir de estos datos no se puede inferir con claridad la dirección de esta reforma y si esta debe ir hacia una mayor descentralización, centralización o clarificación de competencias, lo cual muestra el grado de imprecisión que tenemos sobre el conocimiento de las preferencias territoriales de los españoles con los datos ya existentes.

Para profundizar sobre esta cuestión, hemos utilizado datos de dos encuestas realizadas en diciembre de 2019 dentro del marco del proyecto “Federalism in Polarized Times”⁹. Una de las encuestas se realizó en el conjunto de España y la otra se realizó solo en Cataluña¹⁰. En ambas encuestas se plantearon las mismas preguntas, por lo que podemos realizar una doble comparación: 1) entre la opinión pública catalana y la del resto de España; y 2) dentro de Cataluña, entre preferencias y percepciones del bloque catalanista (los que se sienten “solo catalanes” o “más catalanes que españoles”) y del bloque con identidad mixta y española (los que se sienten “solo españoles”, “más españoles que catalanes” o “tan catalanes como españoles”).

9. El proyecto está financiado por el James Madison Trust y la Comunidad de Madrid y la investigadora principal es la profesora Sandra León.

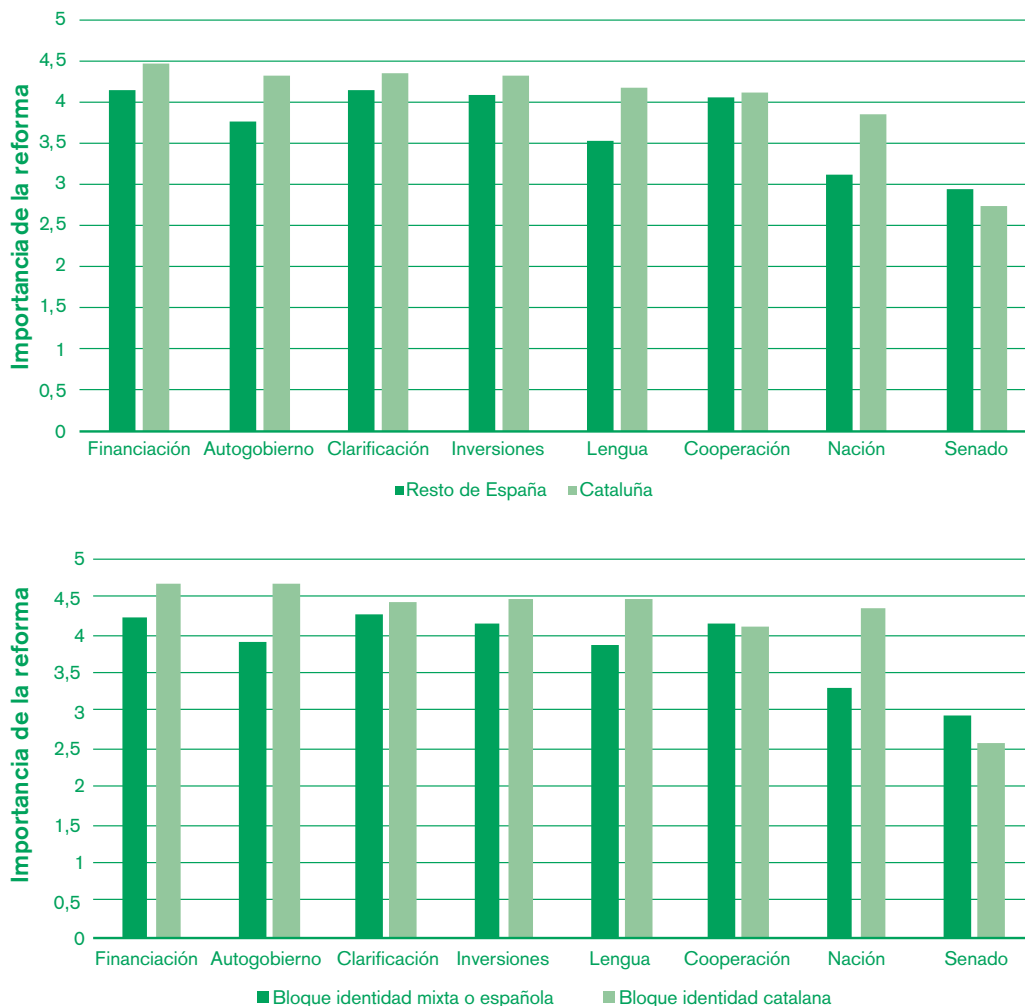
10. En ambos casos, el trabajo de campo lo realizó Netquest. Se utilizaron cuotas de género, edad y región para obtener muestras representativas.

En ambas encuestas se preguntó a los ciudadanos hasta qué punto sería importante avanzar reformas en una serie de áreas del modelo autonómico. En concreto, preguntamos por la relevancia de los siguientes aspectos:

- La financiación de las comunidades autónomas
- El nivel de autogobierno de las comunidades autónomas
- La clarificación de competencias entre el Gobierno central y los autonómicos
- La inversión en infraestructuras del Gobierno central en las comunidades autónomas
- La regulación de las lenguas cooficiales
- Los mecanismos de cooperación entre la administración central y las autonómicas
- El reconocimiento de los hechos nacionales (“nación”, “región”, etc.) en la Constitución
- El rol del Senado

Los ciudadanos podían indicar la importancia de cada uno de estos asuntos en una escala de 1 (nada importante) a 5 (muy importante). En la **Figura 4**, mostramos, primero, la importancia que se le otorga en Cataluña y en el resto de España excluyendo Cataluña (imagen superior de la **Figura 4**) a cada uno de esos asuntos. En segundo lugar, utilizando la encuesta exclusivamente catalana, mostramos la importancia que tiene para los ciudadanos cada uno de estos asuntos comparando la posición de aquellos con identidad predominantemente catalana con la del resto de ciudadanos de Cataluña (imagen inferior de la **Figura 4**).

Figura 4. La importancia otorgada a aspectos del modelo territorial



Fuente: datos del proyecto "Federalismo en tiempos de polarización" 2019/00029/001, financiado por el contrato Atracción Talento y James Madison Charitable Trust y liderado por Sandra León. Encuesta realizada en diciembre de 2019.

Varias conclusiones pueden extraerse de la **Figura 4**. En primer lugar, la percepción general de los ciudadanos indica que sería importante avanzar en la reforma de la mayoría de asuntos relacionados con el modelo territorial, con la principal excepción del Senado. No obstante, hay variación en el grado de coincidencia. Las opiniones sobre la importancia de la cooperación entre Gobiernos, la clarificación

competencial y, en menor medida, las inversiones territorializadas son percibidas de modo bastante parecido en España y Cataluña y también dentro de Cataluña. Además, todas ellas son consideradas como áreas importantes que tener en cuenta si se llevara a cabo una reforma, pues todos los bloques las valoran de media con más de un 4 en la escala de 1 a 5 en importancia. A primera vista, estos son asuntos que

podrían parecer útiles para facilitar cualquier debate de reforma del modelo territorial.

En cambio, hay otros asuntos en los que hay una mayor divergencia. El estatus nacional de las comunidades autónomas, la oficialidad de las lenguas autonómicas y el nivel de autogobierno son elementos que generan distintas opiniones. El bloque de identidad catalana las considera mucho más importantes que quienes tienen identidades mixtas o españolas. Igualmente, ese bloque mueve la posición media catalana hacia considerar estos asuntos como más importantes, alejando la postura media en Cataluña de la postura del resto de España.

La segunda conclusión es que, para la mayoría de asuntos, la divergencia en la importancia concedida es mayor dentro de Cataluña (entre el bloque de identidad catalana y el bloque con identidad mixta o española) que entre Cataluña y el resto de España. En seis de los ocho asuntos que presentamos a los ciudadanos, el alejamiento es mayor entre bloques dentro de Cataluña. Llama la atención, sobre todo, la divergencia en dos asuntos sobre los que a veces la opinión publicada parece asumir que hay un consenso extendido en Cataluña: el estatus nacional de las comunidades autónomas (y, por ende, de Cataluña) y el nivel de autogobierno. Las diferencias respecto a la relevancia asignada a su reforma entre el bloque de identidad catalana y el bloque con identidad española son las más altas de entre las ocho cuestiones presentadas y, además, con niveles de divergencia mayores que entre la opinión media en Cataluña y la del resto de España.

3. ¿HAY MARGEN PARA EL ENTENDIMIENTO?: UN EXPERIMENTO

Vista la divergencia en preferencias territoriales y en la importancia que otorgan los ciudadanos a cada asunto, ¿significa esto que

las distintas opiniones públicas tienen preferencias irreconciliables? Para responder a esta pregunta realizamos un experimento —conocido como *conjoint*— que consiste en presentar a los ciudadanos dos formas de organización territorial y preguntarles cuál elegirían. Eso nos permitió observar qué características hacen que un modelo sea el preferido¹¹.

Al realizar la encuesta, se mostraba a los encuestados dos formas de organización del modelo territorial. Cada modelo contiene un diseño distinto, estructurado alrededor de los ocho ámbitos mencionados: la financiación de las comunidades autónomas, el nivel de (des)centralización competencial, la clarificación competencial, las inversiones territoriales, las lenguas, la cooperación entre distintos Gobiernos en España, el reconocimiento nacional de las comunidades autónomas y el Senado. El diseño de cada uno de estos ámbitos varía siempre entre una medida que representa mayor centralización, otra que mantiene el *statu quo* y, al menos, una medida que supone una mayor descentralización o capacidad de decisión para las autonomías. Estas alternativas de diseño se presentan de manera aleatoria. Los encuestados se enfrentan a dos modelos que varían aleatoriamente en las medidas y después eligen el preferido de los dos. Cada entrevistado debe elegir seis veces entre dos modelos distintos. Con ello, podemos analizar si distintos grupos de la población tienden a elegir el mismo tipo de organización territorial, como también comprobar específicamente qué configuración de la organización territorial es más importante para explicar el apoyo a un determinado modelo. Otra ventaja de este experimento es que nos permite ver si hay más o menos consenso en la opinión pública alrededor de dimensiones específicas de la organización territorial, más

11. Para más información sobre esta metodología ver Hainmueller *et al.* (2014).

allá de las preferencias generales que detallábamos arriba (“centralización”, “Estado de las autonomías actual”, “Más descentralización” o “independencia”).

Para analizarlo, en la **Figura 5** se muestra cómo la probabilidad de estar a favor de un modelo territorial aumenta o disminuye para cada medida específica dentro de cada ámbito. En el gráfico separamos entre ciudadanos catalanes y del resto de España¹². Cuando una barra aumenta hacia la derecha, significa que aumenta la probabilidad de aceptar una reforma del modelo territorial si el modelo propuesto contiene esa medida. Una barra hacia la izquierda significa que incluir esa medida en una reforma del modelo territorial hace que baje el apoyo a ese paquete de reformas. Los tamaños de las barras indican si estos aumentos o descensos de la probabilidad son mayores o menores.

Hay elementos donde el disenso emerge claramente, porque son apoyados por un grupo (la barra discurre hacia la derecha) y rechazados por el otro (la barra discurre hacia la izquierda). Podemos destacar principalmente tres: el refuerzo de la presencia del castellano, la plena autonomía en la regulación de las lenguas por parte de las comunidades autónomas y la descentralización de competencias que incluyan la potestad para convocar un referéndum. Estas son las tres áreas donde parece haber mayor divergencia en preferencias.

Por otro lado, existen otros elementos alrededor de los que hay consenso, ya sea

positivo —porque tanto para ciudadanos catalanes como para los del resto de España esas medidas aumentan la probabilidad de aceptar el modelo territorial— o negativo —porque en ambos grupos esa medida reduce la probabilidad de que el modelo territorial sea aceptado—. Las inversiones según necesidades de la comunidad autónoma, el aumento de transferencias y la eliminación de duplicidades se encuentran entre las que parecen generar mayor apoyo compartido. Un ejemplo llamativo es que la opción central respecto al Senado, tanto en Cataluña como en el resto del Estado, es la eliminación de la institución, mientras que todas las opciones de reforma producen rechazo. Esta parece ser un área donde es probable que otras cuestiones, como el rechazo a la clase política, se cruza a la hora de moldear las preferencias sobre el modelo territorial.

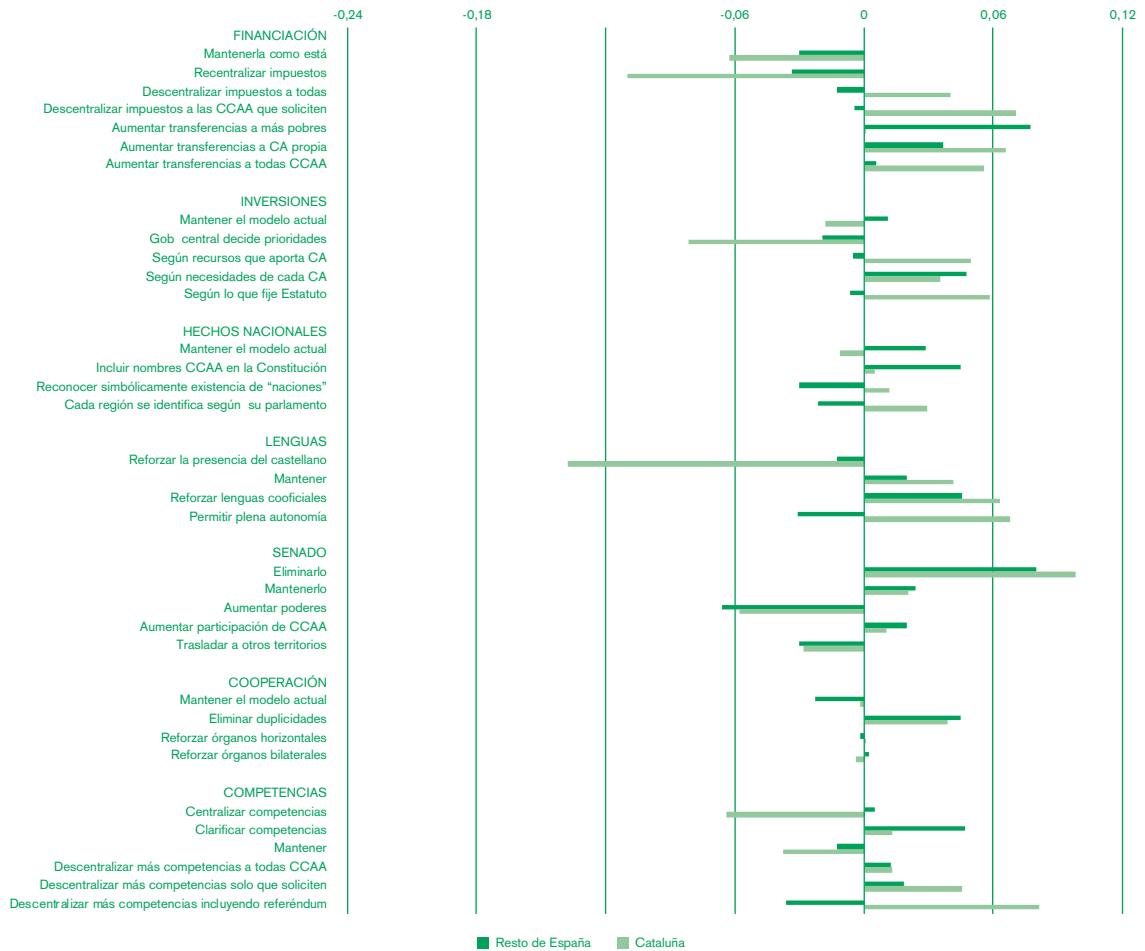
Cuando realizamos el mismo ejercicio dentro de Cataluña, comparando las preferencias de los ciudadanos con identidad catalana y de los que tienen una identidad española o mixta, vemos que los resultados cambian poco (**Figura 6**)¹³. Esto puede interpretarse como un hecho positivo. En general, aquellas propuestas que generan aceptación tanto en Cataluña como en el resto de España también generan acuerdo entre los bloques identitarios *dentro* de Cataluña. Es decir, no hay propuestas que fomenten el entendimiento dentro de Cataluña y a su vez aumenten la distancia entre Cataluña y el resto de España. Esto significa que los mismos paquetes de medidas pueden ayudar a superar la doble polarización que describíamos más arriba.

Son varias las conclusiones que podríamos extraer de estos resultados, pero quisiéramos

12. La manera de medir el disenso es calculando la diferencia absoluta en los coeficientes del experimento de *conjoint* de cada uno de los posibles elementos mostrados a los ciudadanos de Cataluña y del resto de España. Cuando un asunto aumenta mucho la posibilidad de que el modelo territorial sea aceptado por un ciudadano de uno de estos grupos y, sin embargo, aumenta la posibilidad de que el modelo territorial sea rechazada por un ciudadano de otro grupo, la barra (y, con ello, el grado de disenso) será mayor. Si, en cambio, el asunto aumenta o reduce la probabilidad de ser aceptado el modelo territorial en una magnitud parecida, la barra será menor.

13. Algunos aspectos varían sobre los factores que generan más consenso entre Cataluña y el resto de España. Por ejemplo, opciones que incluyan más descentralización de competencias en Cataluña reciben un mayor acuerdo entre los dos bloques en Cataluña.

Figura 5. El aumento de probabilidad de aceptar un modelo territorial por asunto (Cataluña-resto de España)

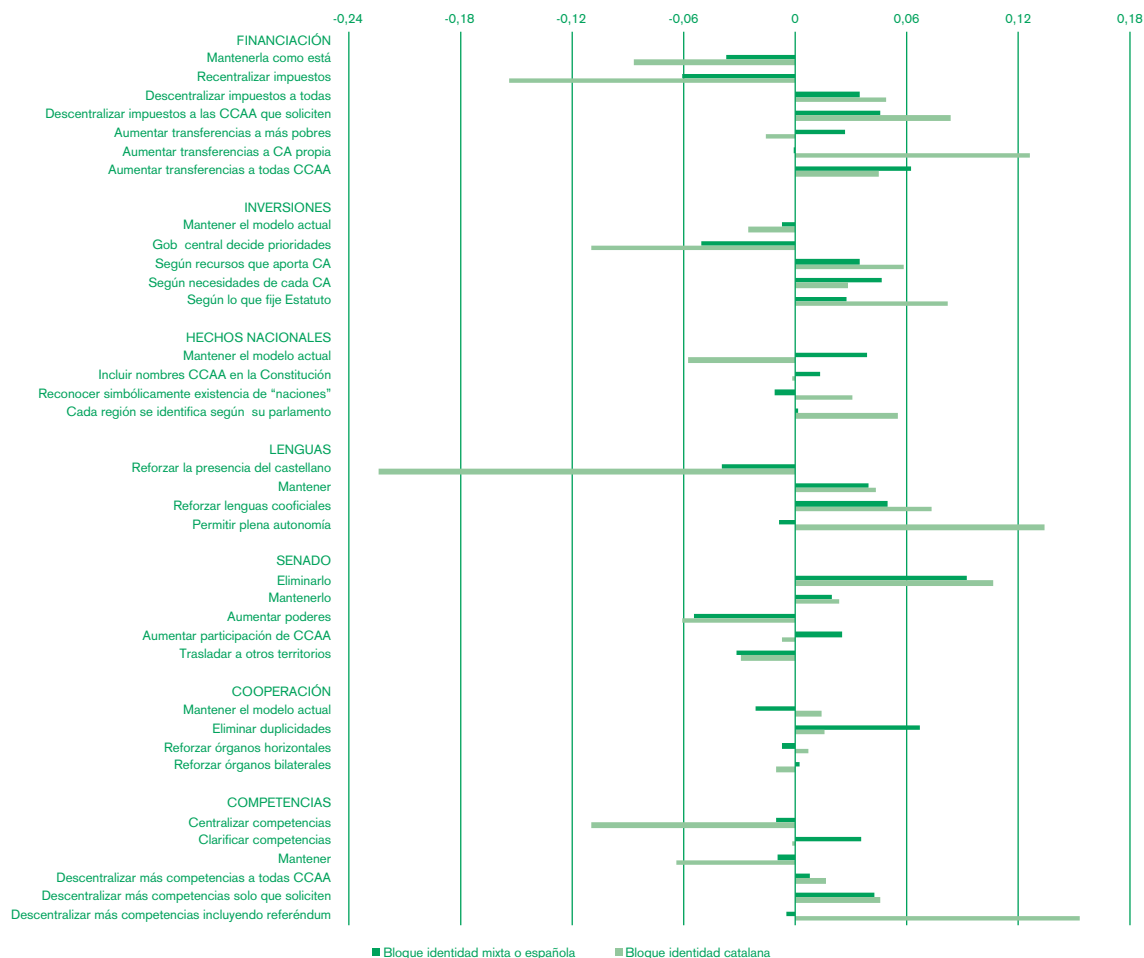


Fuente: datos del proyecto "Federalismo en tiempos de polarización" 2019/00029/001, financiado por el contrato Atracción Talento y James Madison Charitable Trust y liderado por Sandra León. Encuesta realizada en diciembre de 2019.

recaltar una. Los análisis presentados aquí no pretenden ser un compendio exhaustivo de las medidas que pueden proponerse en relación con el diseño del modelo territorial en España ni, a partir de ellas, desarrollar un catálogo de propuestas. Únicamente pretenden mostrar que, cuando salimos del debate más general y aterrizamos sobre propuestas concretas en ámbitos específicos, existen más elementos de acuerdo de los que muchas veces percibimos en el debate político. Aunque

las opciones más descentralizadoras podrían resultar más útiles para el desbloqueo, los acuerdos pueden ser maleables. Existen cuestiones que generan aceptación en un bloque y rechazo en el otro. Pero también cuestiones que generan apoyo en dos bloques o incluso apoyo en un lado y ambigüedad en el otro. Reconducir el debate a cuestiones como las que aquí se plantean puede contribuir a desbloquear el callejón sin salida en el que parece encontrarse la cuestión territorial.

Figura 6. El aumento de probabilidad de aceptar un modelo territorial por asunto (bloque de identidad catalana-bloque de identidad mixta o española)



Fuente: datos del proyecto "Federalismo en tiempos de polarización" 2019/00029/001, financiado por el contrato Atracción Talento y James Madison Charitable Trust y liderado por Sandra León. Encuesta realizada en diciembre de 2019.

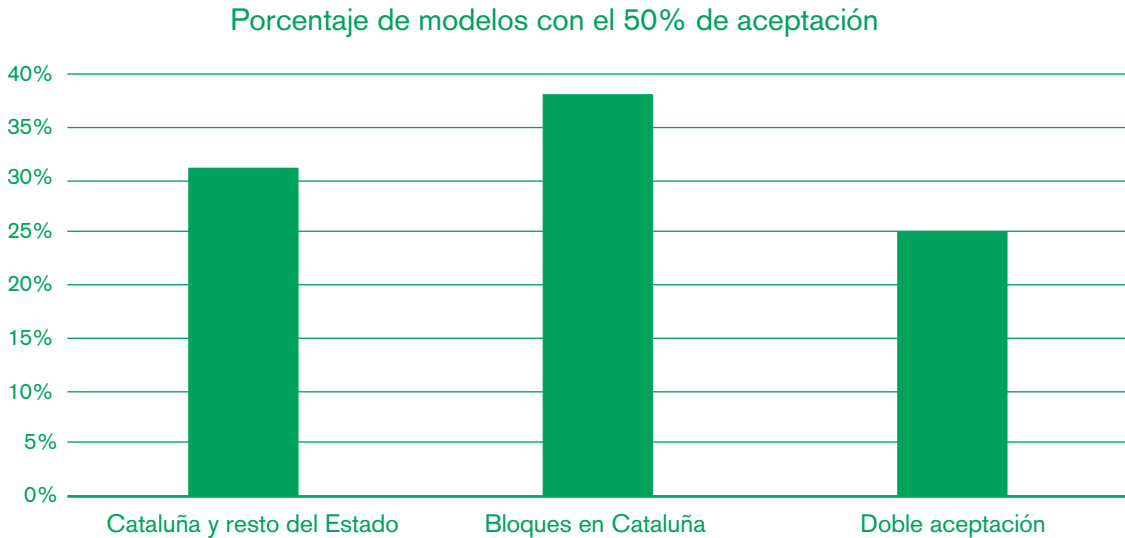
Para ilustrar esto, teniendo en cuenta todo el catálogo de medidas, nuestro experimento permite simular 67200 propuestas distintas de articulación territorial de España¹⁴. Aunque hemos comprobado que el nivel de apoyo sobre cada cuestión varía mucho, pueden

existir modelos de organización territorial donde el rechazo que genera alguna medida se vea compensado con el apoyo que suscita otra medida. Partiendo de esta idea, hemos calculado el nivel de apoyo para los perfiles de ciudadanos que venimos analizando de las 67200 propuestas que podemos simular.

En la **Figura 7** mostramos primero cuántos modelos tienen una probabilidad del 50% de ser aceptados a la vez por un ciudadano

14. Estas son todas las propuestas que pueden generarse con los treinta y cinco valores de los ocho atributos del *conjoint*.

Figura 7. Grado de acuerdo sobre modelos territoriales



Fuente: datos del proyecto "Federalismo en tiempos de polarización" 2019/00029/001, financiado por el contrato Atracción Talento y James Madison Charitable Trust y liderado por Sandra León. Encuesta realizada en diciembre de 2019.

catalán y por un ciudadano del resto de España¹⁵. Un 31% de los 67 200 modelos potenciales presentados a los encuestados reciben un 50% de apoyo en Cataluña y en el resto de España. Curiosamente —y pese a que anteriormente mostrábamos que dentro de Cataluña hay una ligera mayor divergencia en cuanto a la importancia que se le da a los distintos asuntos relativos a la articulación territorial de España—, dentro de Cataluña el porcentaje de paquetes que cuentan con el apoyo mayoritario tanto del bloque de identidad catalana como del bloque de identidad mixta o española sube hasta el 38%. En la última columna mostramos el porcentaje de modelos simulados que reciben apoyo mayoritario dentro de Cataluña (entre los dos bloques identitarios) y *al mismo tiempo* concitan la mayoría de apoyos tanto en Cataluña como en el resto de España. En este caso, son

el 25% de los modelos los que superan esa doble polarización.

Estos resultados muestran que, como esperaríamos, hay preferencias divergentes sobre cómo ha de ser la organización territorial en España, por lo que la capacidad de construir acuerdos mayoritarios tiene límites, pero también indican que la polarización no significa que no exista ningún espacio para el acuerdo territorial. Es decir, la polarización que indicábamos más arriba no es insalvable; existe más coincidencia de lo que tal vez asumimos y distintas combinaciones de medidas pueden generar más espacio para el entendimiento. Existen diseños territoriales que pueden concitar un apoyo de la mayoría, tanto en clave nacional como en clave catalana, incluyendo medidas que aumentan el apoyo de un bloque y cuyo rechazo en el otro bloque se compense con medidas que este también apoyaría. Así, cuando estos diseños/modelos se convierten en propuestas, hay un poco más de margen de construir acuerdos ampliamente aceptados

15. Ver Abramson *et al.* (2019) para una discusión metodológica alrededor de esta idea.

entre los dos bloques en Cataluña que entre Cataluña y el resto de España¹⁶. Con todo, podemos afirmar que la organización territorial no es un callejón sin salida.

CONCLUSIONES

1 Los datos de opinión pública antes de la pandemia muestran una doble polarización sobre la cuestión territorial: dentro de Cataluña y entre Cataluña y el resto del Estado. Esta doble polarización se refleja en que, dentro de Cataluña, las posturas sobre el modelo de organización territorial entre quienes tienen identidades mixtas o españolas y quienes tienen identidades catalanas se han alejado, a la vez que la postura media en Cataluña se ha distanciado de la del resto de España.

2 A pesar de esta situación, la polarización territorial no es insalvable y existe más coincidencia de lo que tal vez asumimos. Para ello planteamos un experimento de *conjoint*, que consiste en presentar a los participantes dos formas de organización territorial y preguntarles cuál elegirían. Los participantes deben elegir varias veces entre dos modelos distintos. Este ejercicio permite observar, por un lado, qué características de ese modelo territorial hacen que el modelo sea el preferido (elegido más veces) y, por otro lado, si las características que generan un mayor rechazo o apoyo a los modelos son parecidas en Cataluña y en España.

3 Las inversiones según necesidades de la comunidad autónoma, el aumento de transferencias y la eliminación de duplicida-

des se encuentran entre las medidas concretas del modelo territorial que parecen generar mayor apoyo tanto en Cataluña como en el resto de España. En cambio, el refuerzo de la presencia del castellano, la plena autonomía en la regulación de las lenguas por parte de las comunidades autónomas y la descentralización de competencias que incluyan la potestad para convocar un referéndum son las tres áreas donde las preferencias son más distantes.

4 La simulación de miles de paquetes de reforma territorial muestra que hay un 38% de propuestas que contarían con el apoyo mayoritario *dentro* de Cataluña, es decir, tanto del bloque de identidad catalana como del bloque de identidad mixta o española.

5 La simulación de paquetes de reforma territorial también muestra que una de cada cuatro propuestas de reforma (un 25%) suscitaba el apoyo mayoritario dentro de Cataluña (entre los dos bloques identitarios) y *al mismo tiempo* en el resto de España.

6 En resumen, los resultados del experimento indican que, cuando la política aterrija sobre cuestiones concretas, más allá de las grandes demandas (“independencia o no”/“centralismo o no”), existe espacio para tejer acuerdos que permitan encontrar mayorías y puntos de encuentro.

7 Las medidas específicas de reforma territorial (financiación, lengua, inversiones, etc.) que se presentan en este ejercicio no pretenden ser un compendio exhaustivo de los ámbitos que deben incluirse en el posible rediseño del modelo territorial en España. Lo que nos interesa subrayar a partir de los resultados es que un debate centrado sobre la letra pequeña del diseño territorial, y no en las grandes categorías, permite encontrar más elementos de

16. No olvidemos que para este ejercicio hemos excluido a los ciudadanos catalanes del cómputo de las preferencias en España y que, si se incluyen, el grado de acuerdo es mucho mayor, pues hacen oscilar la posición de conjunto del Estado hacia un punto más cercano a la posición media en Cataluña.

acuerdo y de transacción. Existen medidas que generan aceptación en un bloque y rechazo en el otro. Pero también otras que generan apoyo en dos bloques o incluso apoyo en un lado y ambigüedad en el otro. Reconducir el debate hacia una mayor variedad de cuestiones puede contribuir a un mayor entendimiento en la cuestión territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramson, S. F.; Korhan, K.; Magazinnik, A. (2019). "What Do We Learn about Voter Preferences from Conjoint Experiments?". Working paper. Disponible en: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kkocak/files/conjoint_draft.pdf
- Hainmueller, J.; Hopkins, D. J.; Yamamoto, T. (2014). "Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments". *Political analysis*, 22(1), pp. 1-30.
- Rico, G.; Liñeira, R. (2014). "Bringing secessionism into the mainstream: The 2012 regional election in Catalonia". *South European Society and Politics*, 19(2), pp. 257-80.
- Serrano, I. (2013). "Just a matter of identity? Support for independence in Catalonia". *Regional & federal studies*, 23(5), pp. 523-45.