



POLITICA EXTERIOR

El principio confederal

Author(s): Juan Urrutia

Source: *Política Exterior*, Vol. 20, No. 111 (May - Jun., 2006), pp. 75-82

Published by: [Estudios de Política Exterior S. A.](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20645926>

Accessed: 28-02-2016 17:52 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Estudios de Política Exterior S. A. is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Política Exterior*.

<http://www.jstor.org>

El principio confederal

Juan Urrutia

El plan Ibarretxe y el Estatut catalán han dado vida a la idea de la España plurinacional y el espectro del Estado confederal. Algunos temen el principio de la desintegración de España, para otros es una solución positiva a los problemas actuales de organización política.

Un espectro recorre España: el confederalismo. Desde hace meses, y con ocasión del planteamiento y elaboración de una propuesta de modificación del Estatuto de Cataluña que, en su redacción final acaba de ser aprobada por el pleno del Congreso de los diputados, se ha replanteado la organización territorial de España plasmada en el Título VIII de la Constitución Española de 1978 (CE78). Justamente en torno a ese replanteamiento ha surgido, primero tímidamente, luego con mayor ruido y siempre de manera negativa, el espectro de lo confederal, algo que se presenta como anticuado y como preludio de males mayores. Incluso se ha llegado a criticar a la propia CE78, precisamente por haber instaurado el llamado Estado de las Autonomías que oscila entre el Estado unitario (levemente maquillado) y una confederación (en la que puede fácilmente deslizarse) haciendo del Estado federal, al que muchos aspiran, una esperanza evanescente.¹

Es osado por mi parte escribir sobre estos asuntos sobre los que no tengo autoridad alguna, pero también es cierto que mi osadía puede ser útil para delinear con un poco de precisión los extremos de la discusión. Es esto último lo que pretendo hacer en este modesto trabajo que no puede disfrazarse de erudito, pero que desearía fuera tomado como una incursión intelectual en terreno desconocido y pertrechado con herramientas que pueden o no resultar adecuadas, pero que creo no han sido utilizadas en este territorio: ideas abstractas del análisis económico. No pretendo presentar un proyecto para la organización territorial del poder político en un ámbito determinado,

Juan Urrutia, catedrático en excedencia de Fundamentos del Análisis Económico, es presidente del consejo editorial de *Expansión y Actualidad Económica*.

POLÍTICA EXTERIOR, 111. Mayo / Junio 2006

sino perfilar el “principio confederal” como un conjunto de características, que pueden, y quizá deban, informar cualquier proyecto de esta naturaleza.

No se puede hablar del principio confederal sin hacer referencia a la soberanía. Decía Carl Schmitt que es soberano quien tiene el poder de declarar el estado de excepción, y yo me atrevo a añadir que también lo es quien decide qué hacer en ese estado de excepción. Mediante una aplicación analógica de la teoría de los contratos incompletos es fácil para un economista teórico hacerse una idea de lo que esto significa. Cuando los contratos son incompletos, como el caso del haz de contratos que conforman una empresa (o un Estado) no podemos alcanzar el óptimo de primer orden y, en lo que respecta al óptimo de segundo orden, lo importante para la eficiencia es especificar correctamente, dentro de un contrato de agencia entre un principal y un agente, quién decide en caso de que surjan contingencias no contempladas en los contratos. A quien tenga este poder se le llama propietario (o soberano en nuestro caso de un Estado y un pueblo). Si el contrato se firma para producir un bien privado, Oliver Hart ha mostrado que hay que conceder la propiedad a quien ponga el capital.² Pero cuando de lo que se trata es de producir un bien público, como sería el caso de un Estado que produce seguridad en el estado de necesidad hobbesiano, Besley y Ghatak han mostrado a su vez que la propiedad (o la soberanía en nuestro caso) debería recaer en quien pone el trabajo, en nuestro caso el pueblo.³

Pues bien, esta manera teórica-económica de plantear el problema de la soberanía desemboca directamente en lo que quiero llamar el principio confederal.

El principio confederal

Una simple mirada a la noción de soberanía que acabo de pergeñar nos hace ver dos cosas. La primera es que la soberanía reside en el principal de una relación de agencia entre el pueblo (principal) y el Estado (agente), donde, además, el pueblo es en realidad una multiplicidad de agentes que se ponen de acuerdo para encargar al agente el ejercicio de ciertas tareas que éste ejecuta por delegación. Ambas cosas están reflejadas, de una manera u otra, en el planteamiento que hace Hayek en el último capítulo de *Camino de servidumbre*.⁴

A pesar de que en este capítulo Hayek va a hacer el esfuerzo de diseñar un proyecto, no puede renunciar a un principio general que en esta ocasión pone en boca de lord Acton como cita inicial de este último capítulo. Dice

1. Ignacio Sotelo, *El País*, 24 y 25 de diciembre de 2005 y 5 de febrero de 2006.

2. Oliver Hart, *Firms, contracts and financial structure*. Londres: Oxford University Press, 1976.

3. T. Besley y M. J. Ghatak, “Government vs private ownership of public goods. Londres: CEPR, núm. 2725, 2001.

4. F. A. Hayek, *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial, 1976.

lord Acton: “De todos los frenos a la democracia, la federación ha sido el más eficaz y el más adecuado... El sistema federal limita y restringe el poder soberano, dividiéndolo y asignando al Estado solamente ciertos derechos definidos. Es el único método para doblar no solo el poder de la mayoría, sino el del pueblo entero”.

La mayoría, e incluso la unanimidad, pueden cometer injusticias. Éstas se cometerán en nombre de la soberanía que residirá en el conjunto de cuya mayoría o unanimidad estamos hablando. Luego, hay que limitar la soberanía, y la forma más expeditiva de hacerlo es dividirla mediante la creación de una federación en la que se le asigna al gobierno federal (o central) unos derechos, bien definidos, que habría que entender en sentido restringido de forma que no incluyan los derechos residuales que permiten decidir en situaciones no previstas. Si este análisis es correcto, lord Acton está hablando, como mejor forma de organizar los controles que eviten los posibles excesos de la democracia, no de una federación sino de una confederación. La cita anterior de Acton puede considerarse pues como el principio confederal, a pesar de que hable de una federación. Este principio se puede entender mejor siguiendo los pasos conceptuales de Hayek que, aunque referidos al ámbito internacional, son perfectamente aplicables a un ámbito nacional.

Si solo pensamos en una autoridad política como, por ejemplo, las Naciones Unidas, lo sensato es que esa autoridad establezca solo reglas generales que, de acuerdo con la *rule of law*, debieran estar sostenidas por una competencia, cedida o delegada, por las diferentes naciones. Esta autoridad que, en consecuencia, yo llamaría confederal y no federal, estaría sujeta al peligro de captura. Sin embargo, este peligro se minimizaría tanto más cuantos más Estados independientes hubiera y cuanto más tuvieran que decir estos Estados respecto al asunto para el que la autoridad confederal tiene competencia delegada.

Hayek nos confirma que la forma más útil de coordinar a los numerosos Estados independientes es la federación (que yo llamaría confederación). En efecto, Hayek afirma que “la forma de gobierno internacional que permite transferir a un organismo internacional ciertos poderes estrictamente definidos, mientras en todo lo demás cada país conserva la responsabilidad de sus asuntos interiores, es, ciertamente, la federación”. Continúa Hayek con una frase que no sería hoy muy aceptable en nuestro ámbito social: “el principio federal [confederal] [es] la única forma de asociación de pueblos diferentes que crearía un orden internacional sin agraviarlos en su legítimo deseo de independencia”. Esto le lleva a decir que “puede incluso esperarse que dentro de una federación [confederación] [...] se invierta hasta cierto

La participación que exige la democracia se produce mejor en las pequeñas comunidades

punto el proceso de centralización del pasado y se registre alguna transferencia de poderes del Estado a las autoridades locales”. Notemos que en el original no se habla de transferencia, sino de *devolution*, lo que confirma mi interpretación confederalista e incluso localista: “No es un accidente que, en conjunto, se encuentre más belleza y dignidad en la vida de las naciones pequeñas y que, entre las grandes, hay más felicidad y contento en la medida en que evitaron la mortal plaga de la centralización. En ninguna parte ha funcionado bien, hasta ahora, la democracia sin una gran proporción de autonomía local”.

Podemos terminar diciendo que, si lo anterior es cierto, es porque la democracia exige participación, y ésta puede darse más fácilmente en las jurisdicciones pequeñas, que bien podrían servir de entrenamiento y de experimentación: “Sólo donde la responsabilidad puede aprenderse y practicarse en asuntos que son familiares a la mayoría de las personas, donde lo que guía la acción es el íntimo conocimiento del vecino más que un saber teórico sobre las necesidades de otras gentes, puede realmente el hombre común tomar parte en los negocios públicos, porque éstos conciernen al mundo que él conoce”. A la luz de estas ideas que conforman el principio confederal, no es de extrañar que Hayek acabe diciendo que Reino Unido tiene mucho que aprender de Suiza, un Estado que nació confederal.

Características de un sistema confederal

Una confederación es “una alianza, común entre varias personas, y más comúnmente entre naciones o Estados”, según el diccionario de la Real Academia Española. La alianza consiste en la delegación de poder que los Estados o naciones miembros de la confederación hacen a favor de un agente central, también llamado confederación, en materias que a todos atañen y que pueden realizarse más fácilmente desde un centro eliminando costes de coordinación. Una entidad política de esta naturaleza comparte en teoría algunas características interesantes.

La primera y más importante es el respeto escrupuloso al principio de subsidiariedad que nos dice, en general, que ninguna unión de orden superior se debe encargar de lo que puede hacer una de orden inferior. Una provincia o un Estado no debe hacer lo que puede hacer un municipio, digamos. Esto no ocurriría en un Estado unitario, y en uno federal puede no ocurrir. Como en una confederación las competencias de una unión de orden superior son las delegadas por las de orden inferior, es de suponer que esta delegación no se hará cuando no conviene; de ahí que podamos decir que un sistema confederal cumple con este principio de subsidiariedad.

La segunda característica de una confederación es su flexibilidad. Dependiendo de la evolución de los costes de coordinación, ciertas competencias que hoy no han sido delegadas lo pueden ser mañana y otras, delegadas

hoy, pueden ser recuperadas mañana. Esto ocurre singularmente en Suiza, incluso hoy en día. Es decir, no hay nada que dificulte que el principio de subsidiariedad se dé en todo momento. Pero además no hay ninguna presunción de simetría, de forma que es posible que algunos Estados o naciones de la confederación deleguen unas competencias mientras que otros prefieran retenerlas.

La tercera característica notable de una confederación es la compatibilidad en incentivos. Esto quiere decir que, dada la flexibilidad y las razones que llevan a los Estados confederados a hacer uso de ella, nunca ocurrirá que un cierto nivel de la confederación tenga que hacer algo que no quiere hacer.

Y finalmente tenemos la escalabilidad. Se puede ser igualmente confederalista en todos los niveles. Una nación puede organizarse internamente de una manera confederal y puede similarmente aliarse con otras en un Estado confederado que, a su vez, puede entrar en una alianza superior de tipo confederal.

No es difícil intuir que no cualquier forma de organización política es compatible con estas características. No solo el principio de subsidiariedad es incompatible con el Estado unitario o con el Estado federal. Estos dos últimos son también incompatibles con la escalabilidad y difícilmente podrían hacerse compatibles con la flexibilidad o la compatibilidad en incentivos.

A pesar de que estas cuatro propiedades pueden parecer razonables e incluso deseables, son muy pocos los ejemplos reales que uno puede aportar. Aparte de Suiza, solo vienen a la mente de manera natural los años iniciales de Estados Unidos y la conformación de la República Federal de Alemania. Hasta hace poco tiempo, en efecto, parecía razonable pensar que, de acuerdo con estos dos ejemplos, la confederación es como un estadio preliminar en la configuración de un verdadero Estado federal o incluso unitario. Sin embargo, como los costes de coordinación han disminuido de manera tan drástica, debido a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), no hay más remedio que replantearse las cosas y mirar sin temor a la confederación no como una reminiscencia del pasado, sino como una posible solución positiva a muchos problemas de organización política actuales. El principio confederal podría ser un comienzo, el principio de lo que viene.

No cabe duda, en efecto, de que no hay otro camino para la ONU. Incidentalmente, cabe opinar aquí que la crisis en esta organización a consecuencia de la guerra de Irak y, en general, el rechazo a la multilateralidad por parte de la administración de George W. Bush, exige su redefinición, una redefinición que bien podría incorporar las ideas aquí esbozadas.

**La confederación
puede ser una
posible solución
a los problemas
de organización
política actuales**

Por otro lado, caben dudas sobre la forma en que se van a ir solucionando en el tiempo los problemas territoriales que se presentan en España después de un cuarto de siglo de vigencia de la CE78. Tanto el plan Ibarretxe, como el proyecto de Estatut catalán plantearon abiertamente la idea de la España plurinacional, al hilo de la cual se pone en circulación el espectro confederal que hoy recorre España. Euskadi, que es *cuasi* confederal en sí misma, con unos territorios históricos en los que reside una especie de soberanía originaria mal definida, pretendía, a través del plan Ibarretxe, una confederación bilateral con el Estado español que, en la práctica, no puede darse a no ser que este último acabe siendo una confederación asimétrica. Cataluña no está organizada de acuerdo con ningún principio confederal, y el texto del Estatut finalmente aprobado en el Congreso refleja el temor hacia esa deriva confederal, temor que también se muestra en muchas opiniones recogidas en los medios de comunicación y que airean el peligro de que esa deriva y el principio confederal sean el pistoletazo de salida para la desintegración de España. Cabría pensar, sin embargo, que caminar hacia esa especie de confederación que llaman la España plurinacional podría ser la mejor garantía de que España se mantenga como tal llegando a revestir, en su día y una vez dejado atrás el Estado de las Autonomías, la deseada por muchos forma federal, siempre que así lo aconseje la evolución de los costes de coordinación.

Confederalismo fiscal

La confusión reinante en estas materias confederales se muestra de manera palmaria en materia de financiación autonómica. Por eso merece la pena reflexionar específicamente sobre la generalización del concierto económico del que hoy gozan Navarra y el País Vasco, una configuración fiscal que conformaría la esencia del confederalismo fiscal que ahora paso a estudiar.

Se ha hablado mucho de federalismo fiscal dando origen a una pléyade de publicaciones, pero muy poco de lo que podríamos llamar confederalismo fiscal. No hablaré en abstracto, me referiré al sistema de concierto y su cupo. Me he ocupado de esto en dos artículos, así que puedo ser breve.⁵

La primera consideración es que el sistema de concierto económico es claramente confederal, pues cumple el principio de subsidiariedad ya que, además de confiar a estas dos Comunidades Autónomas la recaudación de todas las figuras impositivas, el centro solo hace por ellas, a cambio del cupo, aquello que ellas no pueden hacer bien. La segunda consideración es que puede generalizarse, retocando algunas cifras, a todas las Comunidades Autónomas, aunque, si se hace, el centro pierde muchísimo poder y pasa a

5. "El Cupo Vasco: un imposible arreglo ideal", *Expansión*, 2004, y "Disipación de rentas y financiación autonómica", *Expansión*, 2005.

ser una especie de ejecutor delegado. De actuar como un principal, pasa a actuar como un agente del verdadero principal, algo que nunca debió de dejar de ser de acuerdo con el principio confederal y también con la concepción de la soberanía expuesta más arriba. La tercera consideración es que nada de esto está reñido con la solidaridad interterritorial que puede instrumentarse fácilmente mediante un fondo de compensación que permita garantizar unos gastos públicos mínimos iguales para cada ciudadano español, viva donde viva. Este fondo puede funcionar de manera casi automática una vez definidas las aportaciones y los derechos a retirar fondos del mismo con la única condición de que no se rompa la compatibilidad de incentivos, haciendo que el juego de este fondo cambie el *ranking* de renta de las Comunidades Autónomas. La última consideración es que este sistema fomenta la competencia fiscal entre las comunidades, lo que es bueno y no corre ningún peligro de derivar en unos servicios públicos pobres.

Comentarios finales

Esta exposición sobre el confederalismo ha procedido desde lo más abstracto hacia lo más concreto, desde Hobbes y el problema de la soberanía hasta la consideración concreta de la posible generalización de un sistema de concierto económico a toda España. En estos comentarios finales me gustaría volver a lo abstracto, pero no a la abstracción política, sino a la abstracción cultural, tratando de relacionar esta construcción intelectual de lo que es una confederación con otras construcciones intelectuales que hoy se despliegan en el mundo cultural.

Pensemos, en primer lugar, en la interpretación de la cosmología que ya forma parte de la cultura general. Lo que hoy impera es la concepción asociada al *big bang*, que ve el universo como un comienzo, en el que una masa enormemente densa explotó y dio origen a la expansión observada y que a veces complementamos con un momento en el que el universo volverá a concentrarse en una bolita de materia. Esto, hay que reconocerlo, no tiene nada que ver con la idea abstracta del confederalismo, excepto en la posibilidad de que éste sea reversible. La idea confederal estaría más bien asociada con la concepción *steady state* de Fred Hoyle, según la cual el correspondiente formalismo matemático no permite hablar de α y ω , sino de lo que ocurre entre ese comienzo y ese final. Así es, en efecto, si pensamos que el mundo es una confederación de Estados que son, a su vez, una confederación de naciones que no son sino una confederación de unidades formadas por una confederación de tribus constituidas como una confederación de individuos. El paso de una configuración a otra es siempre igual sean las que sean esas configuraciones, como habría sido el desarrollo del Universo, según entiendo a Hoyle.

Pensemos, en segundo lugar, en la noción de red (*network*) sobre la que se ha especulado mucho a finales de los años noventa del siglo XX. El conjunto de nodos, y enlaces entre ellos, que conforman una red tienen propiedades interesantes tanto estáticas como dinámicas. Entre las primeras, tenemos la famosa distancia constante entre dos nodos cualesquiera que se observa en multitud de redes, o la naturaleza de la distribución de los nodos según los enlaces que los cruzan. Se trata, en este segundo caso, de una distribución potencial que, como se repite para todas las magnitudes de una red, decimos que es *scale free*, exactamente igual que una confederación.

Estas propiedades estáticas de las redes están en el origen de dos características que trabajan, por analogía, a favor de la confederación. La primera es que una estructura reticular es compatible con la diversidad. Cada uno de los *hubs* representa una “cultura” distinta que, sin embargo, no está desgajada de otras asociadas a otros nodos de un tamaño mayor o menor. Esta diversidad “cultural” representa, más allá de las dificultades de la coordinación, las ventajas de la complementariedad que hace de las redes, o del trabajo en red, algo muy productivo. La segunda característica que se desprende de la naturaleza reticular de cualquier organización y, por tanto, también de una confederación, es la resistencia al colapso, precisamente porque no tienen un único centro cuya destrucción sería letal para la coordinación y la capacidad de producción potenciada por la complementariedad.

Las propiedades dinámicas de una red tienen un interés no menor que las estáticas. Lo interesante de ellas es que conforman pautas de eliminación y surgimiento de enlaces que rehacen las culturas diferenciales como pautas distintas y cuya singularidad depende de los costes de cortar o construir enlaces, algo relacionado con lo que he llamado la flexibilidad de una confederación, cuyas fronteras delimitadoras son variables y cuya magnitud de tareas delegadas por las entidades confederadas es también variable.

Esta resonancia de la confederación con las redes se extiende a cualquier otra entidad física o institución que tenga naturaleza reticular: la red eléctrica, la Red (Internet) y el cerebro humano. En este último caso, la neurología nos ha convencido de que los circuitos neuronales conforman una red con *hubs* diferenciados y encargados de diferentes tareas, pero sin un centro coordinador. Como dice Brockman “la inteligencia es una red sin centro y su esencia no está en el núcleo sino en la circulación a través de esa red”.⁶ Es decir, la escalabilidad de lo confederal llega hasta nuestras neuronas.

6. John Brockman, entrevista en *La Vanguardia*, 9 de enero de 2006.