

¿Cuánta desigualdad es compatible con el federalismo? Sobre los límites de la justicia distributiva federal

How Much Inequality is Consistent with Federalism? The Scope of Federal Distributive Justice

CRISTIAN FATAUROS*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, República Argentina

RESUMEN. La doctrina tradicional sobre federalismo justifica moralmente las desigualdades económicas si son el resultado del autogobierno legítimo de las subunidades federales. El objetivo de este trabajo será discutir esa afirmación y examinar los fundamentos filosóficos de la descentralización económica federal con el propósito de delinear las bases de una teoría federal de la justicia distributiva. En primer lugar examino la analogía entre la organización de los estados federales y la organización internacional, en segundo lugar defiendo que las condiciones morales de la legitimidad política en un estado federal engendran demandas distributivas tales que posibiliten a cada subunidad federal su autonomía. Pero además critico la visión de la fraterni-

dad como una virtud política frágil y demandante. Concluyo que la fraternidad provee razones, para reducir la desigualdad económica moralmente admisible, que son más importantes en estados federales territoriales que en estados federales caracterizados por el multiculturalismo.

Palabras clave: federalismo; autonomía; igualdad; desigualdad; equidad; justicia; distribución; legitimidad.

ABSTRACT. The traditional doctrine on federalism claims that economic inequalities are morally justified as long as they result from the legitimate exercise of federal subunit self-government. This paper discusses that claim and ex-

* cristian-fatauros@derecho.unc.edu.ar. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6803-9783>. Agradezco los comentarios de los evaluadores anónimos de la revista, a Federico Orlando, Sergi Morales y a Michael Jewkes por comentarios y sugerencias a un borrador de este trabajo y a los asistentes al Simposio de Ética y Filosofía Política realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba en el año 2016. Agradezco también el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica del cual fui Becario Postdoctoral mientras realizaba este trabajo. Este artículo forma parte del proyecto de investigación grupal titulado “Autogobierno, Autonomía y Justicia” (30720150100136CB) que cuenta con aval institucional y financiero de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

amines the philosophical grounds of federal economic decentralization in order to lay the basis for a federal theory of distributive justice. I explore the analogy between federal organizations and the international order claiming that moral conditions of political legitimacy generate some requirements for distribution. But also, I criticize the idea of fraternity as a demanding

and fragile political virtue. I try to show that fraternity gives us stronger reasons to reduce economic inequality in territorial federal states than in multicultural federal states.

Key words: Federalism; Autonomy; Fairness; Equality; Inequality; Justice; Distribution; Legitimacy.

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones federales, i.e., la existencia de múltiples niveles de gobierno, afectan de manera profunda los planes de vida de los ciudadanos, las acciones que les son permitidas y la porción distributiva de bienes que tienen derecho a reclamar¹. En un estado como Argentina, la organización federal tiene incidencia tanto sobre la calidad de vida de los ciudadanos como sobre el contenido de la educación que reciben. Por ejemplo, en algunas provincias la educación está influida por una cultura religiosa tradicionalista que afecta el derecho a la salud y al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos². Teniendo en cuenta que en los últimos 40 años se han desarrollado teorías y evaluaciones críticas sobre la distribución de las cargas y los beneficios sociales, genera perplejidad que la organización federal de los estados modernos, cuyos efectos coercitivos determinan tan profundamente la vida de las personas, no haya recibido la misma atención (Weinstock, 2001, 75, Máiz, 2006, 43-57)³.

Esta perplejidad está justificada si tenemos en cuenta que las instituciones federales se encuentran presentes en un gran número de democracias constitucionales modernas. Es más interesante aún si consideramos que los estados

¹ La desigualdad tiene muchas y diversas causas. Por un lado, la desigualdad puede originarse como resultado de la combinación de factores azarosos, i.e., de la “lotería natural”. Así, el hecho de haber nacido más fuerte o sano que otro puede verse como el resultado del azar. Por otro lado, la desigualdad puede originarse como resultado del funcionamiento de las instituciones sociales. Sobre la distinción entre desigualdades engendradas, establecidas y permitidas. Ver (Pogge, 1989).

² En la provincia de Salta, la Constitución Provincial reconoce privilegios formales a la Iglesia Católica al establecer que el estado “coopera con el sostenimiento del Culto Católico” (Art. 11, Constitución Provincial de Salta). En la misma provincia, el gobernador Dr. Juan Manuel Urtebay ha designado a miembros del Opus Dei en puestos claves del gobierno (Ministerio de Educación y Defensoría Pública de los Niños), ver (Ruibal, 2016).

³ Entre los más destacados exponentes de la filosofía política contemporánea y su evaluación de las instituciones distributivas encontramos a los siguientes autores (Freeman, 2006; Rawls, 1971-1999, 2001; Nozick, 1974, Dworkin, 2000; Barry, 1989; Cohen, 2009; Roemer, 1996; Kymlicka, 2002; Van Parijs, 1995).

federales establecen diferentes niveles de gobierno que se distribuyen y comparten competencias fiscales y tributarias. En el caso argentino, debido a la existencia de una fuerte discusión sobre la redistribución de la riqueza y el creciente aumento de los niveles de pobreza, el problema presenta características únicas. Los estados unitarios, por otra parte, no presentan esta clase de problemas. La existencia de diferentes esferas jurisdiccionales presenta una tendencia a generar desigualdades económicas que deben ser valoradas según principios de justicia distributiva que hasta ahora no han sido completamente identificados (Boucher, 2015, 157).

Este trabajo es de naturaleza filosófico-normativa y pretende explorar los fundamentos ético-políticos de la distribución *federal* de recursos sociales y a la vez avanzar algunas conclusiones sobre las consideraciones que deben guiar la evaluación moral de las instituciones federales. El primer paso será distinguir diferentes tipos de desigualdad engendrados en un estado federal. Luego de identificar cuál es la desigualdad relevante para la justicia distributiva, el segundo paso será discutir dos argumentos centrales para la literatura federalista. El primer argumento sostiene que las desigualdades económicas entre ciudadanos de diferentes subunidades federales son moralmente permisibles. Criticaré que las condiciones de igualdad que deben ser satisfechas no solo están relacionadas con la distribución de los recursos económicos a nivel subfederal, sino también con la legitimidad de estas instituciones subfederales. El segundo argumento afirma que la estabilidad demanda fraternidad, una virtud moral frágil y terriblemente exigente. No obstante, en estados federales que comparten una cultura nacional relativamente homogénea, las exigencias redistributivas podrían basarse sobre una concepción menos exigente y más sólida de la fraternidad.

2. LA DESIGUALDAD EN LA ORGANIZACIÓN FEDERAL

En primer lugar, necesitamos elucidar las clases de desigualdades económicas existentes en un estado federal. Por un lado encontramos desigualdades *entre* subunidades. El Producto Bruto Interno de una provincia en Argentina puede ser diferente al de otra provincia; la cantidad de recursos naturales que poseen puede ser desigual⁴. Por otro lado, encontramos desigualdades económicas *entre* ciudadanos de *una misma* subunidad. Aunque es necesario reconocer que

⁴ Depende de la forma específica que adopte el derecho de propiedad en el estado federal y cómo se haya asignado la propiedad de los recursos naturales: ya que pueden ser propiedad de las provincias o del estado federal. En el caso argentino, la Constitución reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales (CN Argentina, art. 124).

estas desigualdades internas no necesariamente afectan la justicia distributiva del estado federal. También encontramos desigualdades económicas *entre* ciudadanos de *diferentes* subunidades⁵. Uno de los problemas de la justicia distributiva federal es determinar *cuál* es la desigualdad que debería evaluarse y *cuánta* desigualdad debería ser tolerable.

No necesariamente la desigualdad entre ciudadanos al interior de una provincia afecta el esquema de distribución federal. Por ejemplo, en las discusiones sobre justicia distributiva internacional encontramos argumentos en favor del uso de criterios diferentes para contextos diferentes, i.e., algunas posturas afirman que los reclamos de justicia doméstica y los reclamos de justicia internacional son diferentes e incomparables. El argumento de la *contextualidad* se apoya sobre la siguiente idea: un orden internacional puede ser considerado justo independientemente de la justicia distributiva de las instituciones domésticas de los estados soberanos que forman parte del orden internacional. Esto es así porque la justicia internacional no hace responsables a los estados por la justicia de otros estados soberanos. Los deberes de justicia internacional se limitarían a exigir colaboración en la satisfacción de estándares de derechos humanos.

Esta postura supone que un estado soberano satisface sus deberes de justicia internacional si colabora para que otros estados soberanos traten a sus ciudadanos según estándares de derechos humanos. Por esto, el hecho de que existan algunos pueblos soberanos, que cumplen estándares de derechos humanos, pero que realizan una distribución que no es justa o equitativa, no convierte en injusto todo el orden internacional. Este mismo argumento podría aplicarse al ámbito federal. Teóricamente sería posible que el estado federal asignase porciones distributivas equitativas para cada provincia pero que las instituciones de algunas provincias no distribuyeran los recursos equitativamente entre sus ciudadanos. Si se aceptan las mismas razones que se ofrecen al nivel internacional, entonces, respetar la autonomía de las provincias para organizar sus instituciones internas es una razón que impide responsabilizar a los ciudadanos de las otras provincias por la inequidad ajena.

Este argumento analógico ciertamente tiene una aplicación plausible no solo en lo que se refiere a la justicia distributiva, también se aplica en lo referido a la *legitimidad* de las subunidades federales. En mi opinión, si los gobiernos provinciales no son moralmente legítimos, por ejemplo, porque no respetan los derechos humanos de sus miembros, uno debería concluir que el estado federal que contiene a las subunidades, tampoco es moralmente legítimo. La razón es que la

⁵ También encontramos desigualdades de poder político. Un candidato necesita obtener 12 veces más votos en la provincia de Buenos Aires que en la provincia de Tierra del Fuego para ser elegido diputado a nivel nacional (González Bertomeu, 2008, 468).

organización institucional federal es el resultado del acuerdo de individuos que actúan en representación del gobierno de las provincias y en representación de los habitantes de las provincias. Si estos individuos no actúan como legítimos representantes de los habitantes de las provincias, entonces el acuerdo al cual prestan su consentimiento no puede vincular moralmente a quienes se ha usurpado la representación. En síntesis, no es posible establecer un acuerdo moralmente obligatorio que vincule a quienes no están correctamente representados⁶.

Esto lleva a concluir que una organización federal moralmente justificada exige instituciones provinciales moralmente justificadas. Por ejemplo, las instituciones provinciales deberán promover y garantizar el respeto por los derechos humanos; también deberán proteger y asegurar una adecuada participación política de los ciudadanos que habitan su territorio. En consecuencia, es razonable afirmar que las instituciones provinciales deben satisfacer un estándar de suficiencia en la distribución de los bienes sociales que permiten a sus habitantes llevar adelante una vida que no sea amenazada por la pobreza⁷.

Ahora bien, no parece haber dudas de que una organización institucional federal moralmente justificada exige provincias legítimas, en el sentido antes mencionado, pero no es indubitable si a su vez exige provincias justas, i.e. que distribuyan los recursos de manera equitativa. Si se aplican los argumentos antes mencionados parece que eso no sería una exigencia moral. Pero es necesario indagar qué otras consideraciones podrían ser de aplicación al ámbito doméstico federal y que podrían originar exigencias de distribución *equitativa*. De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, la autonomía y el autogobierno parece solo justificar la exigencia de niveles distributivos según los cuales cada subunidad funcione como una institución legítima.

⁶ No intentaré aclarar el problema de si existe una conexión conceptual entre la obediencia al derecho y la legitimidad de la autoridad. Simplemente afirmo que no estoy obligado a cumplir acuerdos firmados por quien no es mi legítimo representante. Sobre la cuestión de la obediencia y la legitimidad ver (Vilajosana Rubio, 2007, 125 y ss.).

⁷ Es necesario aclarar que una teoría de la justicia que sostiene que la igualdad es el valor más importante en la distribución de recursos, no necesariamente debe contener principios o estándares que demanden igualdad estricta. También podría contener exigencias que prioricen la posición social de un grupo de individuos para disminuir la desigualdad. Véase (Parfit, 1995; Rawls, 1971-1999). Del mismo modo, una teoría igualitarista podría exigir que todos los individuos tuvieran recursos suficientes para alcanzar un umbral determinado que les permita, por ejemplos, no ser dominados por otros individuos, gozar de un nivel educativo específico, o gozar de un cierto nivel de salud física o mental, o incluso alcanzar el florecimiento humano. Una teoría así no necesariamente es “suficientaria o suficientista” porque para serlo debería además afirmar que por encima de ese umbral las desigualdades no son moralmente relevantes. Sobre la discusión en torno a la posibilidad de una teoría basada en la suficiencia, véase (Axelsen & Nielsen, 2016; Casal, 2007; Frankfurt, 1987; Shields, 2012).

3. EL VALOR DE LA AUTONOMÍA EN LA ORGANIZACIÓN FEDERAL

Uno de los argumentos más sólidos en favor del federalismo afirma que el federalismo es la mejor forma de respetar el valor de las autonomías locales y a la vez lograr eficiencia en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la promoción del bienestar local⁸. Además, el federalismo en materia tributaria tiene el beneficio de incrementar la responsabilidad fiscal de cada subunidad. El problema desde el punto de vista de la igualdad es que pueden generarse desigualdades económicas entre las subunidades (Grotz and Llach, 2013, 105 y ss.). No obstante, estas desigualdades económicas parecerían estar justificadas por razones vinculadas al federalismo (Føllesdal, 2001, 238). Dicho de otro modo, las desigualdades económicas que se generan entre ciudadanos de diferentes provincias, podrían ser toleradas porque el autogobierno y la autonomía fiscal son más importantes que la estricta igualdad económica. Los federalistas conciben la desigualdad económica como algo moralmente permisible, siempre que exista la posibilidad de autogobernarse⁹.

Esta tesis sobre la desigualdad económica que permite el autogobierno se apoya sobre argumentos similares a los revisados anteriormente; la defensa del autogobierno exige el federalismo como el modo correcto de organizar la sociedad global. Es decir, cada estado soberano debería tener completa autonomía para decidir qué concepción de la equidad considera correcta aunque este ejercicio legítimo de autogobierno pueda generar desigualdades económicas entre estados soberanos. Estas desigualdades no serían moralmente incorrectas (Føllesdal, 2001). Por supuesto que esta idea tiene sus detractores. Algunos encontrarán que la desigualdad económica entre individuos de diferentes países atenta contra la igualdad moral de las personas. Esta teoría de la justicia internacional aboga por aplicar principios de justicia que demandan una igualdad estricta entre todos los seres humanos sin importar en donde estén ubicados. Es comprensible que una postura así rechace la implementación institucional del federalismo a nivel internacional precisamente porque rechazan las desigualdades económicas y sociales entre ciudadanos de diferentes estados (Føllesdal, 2001, 237).

Andreas Føllesdal contradice el argumento igualitarista estricto aunque acepta que el federalismo debería incluir algunas condiciones para excluir

⁸ Los argumentos en favor del federalismo son de dos tipos: o bien defienden la organización federal por oposición a la secesión o bien por oposición a la organización unitaria (Føllesdal, 2014). A lo largo de este trabajo se indaga sobre la justificación o permisibilidad moral de la desigualdad económica bajo estados federales. No es el objetivo ofrecer argumentos en favor o en contra del estado unitario.

⁹ (Føllesdal, 2001, 2014).

ciertas desigualdades económicas. Las desigualdades económicas que deben evitarse por ser moralmente incorrectas son las que implican:

1. *pobreza extrema*
2. *dominación política*
3. *impedimentos para asegurar procedimientos equitativos*
4. *la distribución de porciones desiguales de bienes sociales*

Las tres primeras condiciones (*eliminar la pobreza extrema, impedir la dominación política y asegurar procedimientos equitativos*) están conectadas con la legitimidad de las instituciones políticas. La autoridad política no puede ser legítima y en consecuencia no está moralmente justificada, si se aplica a personas a las que no se les proveen medios económicos para subsistir, o se les niega participación en la toma de decisiones o se las discrimina arbitrariamente en los procedimientos políticos. En situaciones de pobreza extrema, los ciudadanos no alcanzan un umbral de bienes sociales suficientes para llevar una vida decente. Un ciudadano está dominado por otro, cuando por ejemplo no tiene acceso a una educación de calidad. Un procedimiento discrimina arbitrariamente si por ejemplo no existen reglas claras que impidan la existencia de monopolios económicos. Estas razones exigen satisfacer un determinado umbral de recursos que asegure procedimientos equitativos, una distribución igualitaria de algunos bienes sociales esenciales y se puedan ejercitar efectivamente las libertades políticas básicas.

Pero evitar la cuarta condición, i.e., “*la distribución de porciones desiguales de bienes sociales*”, está vinculado a la manera en que se distribuyen los recursos económicos de una sociedad. Es ciertamente discutible afirmar que las instituciones federales deban garantizar una igualdad económica estricta de los productos de la cooperación social¹⁰. Por una parte, aun si no respondemos la cuestión de quiénes son los sujetos relevantes de la justicia distributiva doméstica, uno podría negar que los que participan en una empresa cooperativa deban recibir *porciones estrictamente iguales* de los bienes socialmente producidos. Incluso aunque uno acepte que los participantes deben recibir una *porción equitativa*, esto no implica *igualdad en el resultado*. Por otra parte, uno

¹⁰ Existe una enorme discusión que se vincula a la idea de responsabilidad y suerte en la distribución que abrió una línea de investigación denominada “igualitarismo de la suerte”. Esta corriente asume que las personas tienen igual valor moral pero que su porción distributiva debe tratar de compensar aquellas desventajas que son producto del azar y a la vez no compensar las desventajas que sean responsabilidad de las personas. Esta corriente incorpora la idea de responsabilidad dentro del arsenal teórico del igualitarismo por lo que uno puede razonablemente dudar de que los participantes de una empresa cooperativa deban recibir porciones de recursos estrictamente iguales. Sobre la discusión puede verse (Arneson, 1989; Anderson, 1999; Dworkin, 2000; Cohen, 1989, 2004; Roemer, 1993; Knight, 2010) entre otros.

podría afirmar que los participantes deben tener un igual derecho a participar en la decisión sobre cómo se van a distribuir los productos de la cooperación, pero no implica *igualdad en el resultado*.

Pero además, si debemos preocuparnos por la desigualdad económica que se genera entre ciudadanos de distintas provincias la razón más convincente para justificar esta preocupación es que la distribución de cargas y beneficios es realizada por instituciones *federales*. No necesariamente esto es así en todos los estados federales. En el caso argentino, estamos frente a una distribución compartida de las competencias fiscales, tributarias y de provisión de servicios y satisfacción de necesidades, y según las exigencias constitucionales que se aplican al caso, debemos preocuparnos por realizar una distribución “...*equitativa, solidaria y [que] dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*” (Constitución Argentina, art. 75 inc. 2).

Cuando existen reglas de distribución de competencias tributarias, entonces, el estado federal y los estados provinciales miembros están *moralmente obligados* a intervenir ante déficits de justicia y no solo ante déficits de legitimidad. Pero esto es contingente y depende de las particularidades de la organización federal en cuestión. En el caso bajo análisis, las normas constitucionales establecen las condiciones de legalidad de la intervención federal “[*e*]l gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno...” (Constitución Argentina, art. 6). Una interpretación de los ideales republicanos que sea consistente con la historia constitucional argentina y otros principios constitucionalmente establecidos, exige una distribución económica tal que posibilite que los ciudadanos sean libres y responsables. Ahora bien, tal como he establecido anteriormente, las instituciones federales también producen inequidades entre los ciudadanos de diferentes provincias debido al modo en que todas las instituciones sociales (federales y provinciales) distribuyen las cargas y beneficios económicos¹¹.

Las restricciones sobre la desigualdad económica internacional no son semejantes. Si bien es verdad que los ciudadanos de diferentes países participan en múltiples prácticas institucionales compartidas, no participan de instituciones *políticas compartidas*¹². Andreas Føllesdal se refiere a la creciente inter-

¹¹ La idea de que la igualdad distributiva exige principios con criterios que evalúen los “procedimientos” o las “instituciones” y no los “resultados finales” ha sido discutida largamente. Parte de esa discusión ha tomado la forma de argumentos en pro y en contra de principios teleológicos o deontológicos. Este argumento también ha sido desarrollado para mostrar las implicancias de la fraternidad en lo que se denomina la “justicia contextual” (Shorten, 2015, 148).

¹² Este argumento ha sido desarrollado por Hugo Seleme (Seleme, 2011a, 2011b).

dependencia comercial a nivel global entre ciudadanos de diferentes estados soberanos para justificar que existe una práctica social compartida (Føllesdal, 2001, 244). Sin embargo, en sus propios términos es posible objetar este razonamiento dado que son las instituciones domésticas las que “amortiguan” el efecto de las políticas que establecen las instituciones internacionales (Føllesdal, 2001, 244-245). Esto significa admitir que los ciudadanos son afectados de manera indirecta y solo existirá una situación de injusticia en la medida en que las instituciones estatales no distribuyan el impacto de manera equitativa. Además esto significa reconocer que son los ciudadanos de un estado soberano quienes tienen la responsabilidad primaria de organizar sus instituciones de tal modo que los efectos producidos legalmente sean equitativos.

Los argumentos que presenta Føllesdal para justificar la desigualdad económica son relativamente convincentes si consideramos la cuestión de la legitimidad, pero no son suficientes para justificar la desigualdad económica entre ciudadanos de un estado federal. Incluso si consideramos la posición de los más desaventajados, como sugiere el autor, no es seguro que ellos estén dispuestos a negociar y aceptar desigualdades económicas que los coloquen en peor situación que los ciudadanos de otras provincias, solo para obtener derechos políticos y participar en el gobierno de su provincia. Si los más pobres de una provincia A están en una peor posición que los ciudadanos más pobres de otra provincia B, su reclamo para disminuir la desigualdad relativa respecto de los ciudadanos con los que conviven en la provincia A parece estar plenamente justificado.

Føllesdal afirma que los ciudadanos más pobres podrían desear decidir de manera autónoma sobre cuestiones que tengan que ver con sus propios intereses locales (Føllesdal, 2001, 248-249). Pero esto no necesariamente debe quedar en manos de las subunidades si pueden originarse demandas redistributivas hacia los estados vecinos. Por ejemplo, si una provincia decide conservar métodos de producción artesanal en ciertas zonas agropecuarias, o invertir más recursos en educación, por ejemplo, al establecer una educación bilingüe, esta decisión puede impactar sobre los ingresos de esa provincia poniendo en cabeza de las demás provincias exigencias redistributivas más demandantes. Estos efectos son explícitamente reconocidos por el autor. La mala administración o la falta de reformas institucionales para el desarrollo económico de una subunidad, podría justificar que las decisiones sean tomadas por el gobierno federal (Føllesdal, 2001, 248-249).

Algunos podrían mostrarse escépticos sobre la plausibilidad de este argumento ya que parece favorecer la idea de un gobierno central que hace prevalecer sus decisiones sobre las de los gobiernos locales. Un gobierno central contrario a políticas igualitarias, podría oponerse a las políticas redistributivas de

una provincia. Pero la discordancia entre niveles de gobierno no necesariamente justificaría la intervención federal. Si la subunidad tiene instituciones legítimas y justas, no existen razones para justificar la interferencia a nivel interno. Sin embargo, este escepticismo podría ser atractivo tanto para los ciudadanos de la subunidad que propone políticas redistributivas, como para los ciudadanos de las subunidades que sienten que deben subvencionar las costosas preferencias igualitaristas de los primeros. Más adelante se hará referencia a cómo el valor de la fraternidad puede aportar razones para cuestionar este escepticismo.

En mi opinión, existe otra razón más relevante que interpela a los ciudadanos más desaventajados. Ellos son quienes más pueden perder en caso de que el gobierno provincial no atienda adecuadamente sus intereses. Si la posición distributiva de los que están peor en una subunidad mejorase porque las decisiones económicas comenzaran a tomarse desde el gobierno federal, entonces, puede que para ellos el valor de la autonomía deje de ser considerado el valor máspreciado. Es más, aunque el hecho de tener autonomía para decidir sobre cuestiones locales, parece disminuir los costos económicos y la responsabilidad de los demás ciudadanos que pertenecen a otras subunidades, esto no siempre ocurre. Desde el punto de vista de las personas peor situadas distributivamente, esto solo sería atractivo si fuese cierto que de no existir subunidades y gobiernos locales, ellas estarían en una posición distributiva aún peor. Pero el no tener que decidir sobre cómo se afectarán los intereses de otras personas en otras subunidades no necesariamente hace ahorrar dinero a los que menos tienen. Esto depende de cómo esté diseñado el sistema de contribución y tributación para financiar el funcionamiento de las instituciones. En un sistema tributario realmente progresivo, los que menos tienen no deberían aportar más a medida que el estado crece y las competencias se ensanchan, i.e., el grado de influencia y de decisión se amplía hacia otras esferas y jurisdicciones. El argumento del ahorro solo funciona para los más pobres si se establece un sistema en el que todos pagan contribuciones estrictamente iguales.

4. CUÁL ES LA DESIGUALDAD QUE IMPORTA PARA LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA FEDERAL

Ahora bien, parece evidente que la organización federal es una parte central de la estructura institucional de ciertas sociedades y por ello es sorprendente que la filosofía política no haya dedicado esfuerzos más serios a evaluar normativamente las instituciones federales¹³. En los pocos ejemplos de teóricos polí-

¹³ Me refiero a “organización federal” y no federalismo, para evitar la confusión entre un esquema institucional y las corrientes, doctrinas, valores y estudios sobre los diferentes tipos de

ticos contemporáneos preocupados por el federalismo encontramos que sus aportes han sido más bien secundarios y relacionados con cuestiones vinculadas al multiculturalismo, al pluralismo lingüístico y la integración regional (Kymlicka, 1996; Máiz, 2006; Weinstock, 2001). Aun así, una tarea valiosa es rescatar la discusión sobre el valor de la fraternidad y su impacto sobre la solidaridad fiscal puesto que puede tener interesantes implicaciones para la comprensión de los valores subyacentes al federalismo.

Para que una sociedad federal sea justa su esquema institucional, i.e., sus principales instituciones sociales, jurídicas y políticas, debe satisfacer ciertos estándares morales (principios de justicia distributiva). En otros términos, la porción de bienes sociales que le corresponde a cada parte debe ser equitativa¹⁴. Tal como he mencionado antes, es necesario determinar cuál es la desigualdad económica adecuada que debe ser evaluada moralmente¹⁵. Una respuesta posible es: la desigualdad económica que se produce por las instituciones federales que asignan competencias a las provincias. Una segunda respuesta es: la desigualdad económica producida por las instituciones federales que distribuyen derechos y libertades a los ciudadanos. Mientras que la primera de las respuestas implica considerar a las provincias como los sujetos moralmente relevantes de la justicia distributiva federal, la segunda respuesta considera que los sujetos relevantes son los ciudadanos. Mientras que la primera de las respuestas parece más adecuada para juzgar la distribución del poder político en la organización federal, la segunda es más apropiada para juzgar la distribución de bienes sociales.

Si los sujetos relevantes fuesen las provincias, y si aplicásemos un criterio que priorice la posición del sujeto más desaventajado, la desigualdad económica entre provincias solo podría justificarse en la medida en que la mayor riqueza de una de ellas mejorase la posición de la que menos tiene. Sin embargo, no creo que el objeto de la justicia distributiva en Argentina sea la distribución *entre* provincias y por lo tanto, debemos rechazar la idea de que los sujetos moralmente relevantes sean las provincias. En Argentina, la estructura de libertades básicas e igualdad de oportunidades de cada ciudadano está principalmente determinada por las normas constitucionales de nivel federal y las limitaciones y regulaciones de los derechos y libertades son establecidos por leyes de nivel

esquemas institucionales federales, los argumentos en favor y en contra y el funcionamiento de estos esquemas. En este trabajo solo estoy preocupado por evaluar la organización federal en tanto esquema institucional. Ver (Føllesdal, 2001, 2014, Weinstock, 2001).

¹⁴ Las teorías de la justicia contemporáneas se distinguen según cómo interpreten el valor de la igualdad, y este concepto es ampliamente aceptado como el valor subyacente a los juicios de moralidad distributiva. Ver (Kymlicka, 2002, 3 y ss.).

¹⁵ Ver (Shorten, 2015, 139).

federal¹⁶. Esta estructura institucional de libertades, oportunidades y recursos económicos es la que define los derechos y deberes de todos ciudadanos.

Además, como hemos señalado más arriba, el hecho de que las provincias tengan diferentes niveles de ingresos y riquezas no necesariamente se refleja en diferentes niveles de bienestar de los habitantes de cada provincia o diferentes niveles de gasto público. Así que no sería distributivamente relevante, desde el punto del individuo que vive en la provincia más rica o en la provincia más pobre, que la provincia que está en la peor posición distributiva tenga más riquezas que las que tendría si la desigualdad no existiera. No hay dudas sobre que la preocupación por la justicia distributiva debe tener en cuenta la posición distributiva del *ciudadano* peor posicionado¹⁷.

Parece entonces que nuestro interrogante principal exige considerar la posición distributiva de cada ciudadano individualmente considerado. Ahora bien, sería necesario investigar si debemos o no examinar al interior de las subunidades federales o al interior del estado federal. Dicho de otro modo, debemos determinar si la desigualdad que importa es la producida por las instituciones de las subunidades provinciales o la producida por las instituciones federales. Si respondiésemos que la desigualdad económica relevante es la que producen las instituciones provinciales, entonces las posiciones de dos personas en diferentes provincias no serían relevantes porque serían incomparables. Pero por el contrario, la desigualdad económica que importa *es* la producida por el esquema federal de distribución de competencias y de beneficios económicos y por lo tanto, la desigualdad económica entre ciudadanos de diferentes provincias *es* moralmente relevante.

5. UNA CONCEPCIÓN MÁS ROBUSTA DE LA FRATERNIDAD

¿Cómo debería examinarse la relación entre conciudadanos de diferentes provincias? ¿Es necesario que exista una relación de confianza entre ellos y es el

¹⁶ Esto es independiente de la explicación histórica de cómo se haya originado la organización institucional actual e independiente de que la competencia para establecer regulaciones sustantivas (códigos de fondo) sea una competencia que las provincias de Argentina hayan depositado en el gobierno central.

¹⁷ ¿Por qué no deberíamos extender este argumento más allá de las fronteras del estado federal? ¿Qué tiene en particular el estado federal que no tiene la sociedad global? Responder estas preguntas nos llevaría bastantes páginas pero de manera sintética puedo afirmar que los ciudadanos de una organización federal se ven coaccionados por las instituciones federales y estas instituciones producen un efecto profundo en sus vidas, pero además ellos realizan un ejercicio compartido del poder político que configura las instituciones que luego los coaccionan. No es tan claro que a nivel internacional estas tres características estén presentes y por ello el argumento no puede aplicarse.

estado federal quien debe promover las bases de esta relación? ¿No están todos los ciudadanos de un estado vinculados por una relación de fraternidad cívica? En contraste con las relaciones cívicas en un estado unitario, los ciudadanos de un estado federal tienen una doble lealtad que muchas veces puede verse comprometida al intentar cumplir obligaciones que apuntan en direcciones opuestas¹⁸. Por un lado tienen deberes con sus conciudadanos de su provincia y por el otro tienen deberes con los demás ciudadanos.

Una forma de interpretar estos deberes y exigencias es a la luz de un valor como la fraternidad. Pero existen diferentes concepciones de la fraternidad. Una forma de entender la fraternidad es la adopción de ciertas actitudes y creencias que podrían ayudar a comprender los valores que dan sentido a los consiguientes derechos y deberes que surgen en una convivencia democrática. Esta forma de entender la fraternidad es difícil de implementar en una sociedad caracterizada por la plurinacionalidad. Factores como la religión, el idioma, o la cultura pueden convertirse en un obstáculo para ver o tratar a nuestros conciudadanos como hermanos. Además este valor requiere un nivel de confianza y estrecho conocimiento de tal modo que una sociedad moderna parece incapaz de apelar a estos sentimientos y actitudes compartidos respecto de los demás ciudadanos.

Haríamos mejor si buscamos una concepción de la fraternidad que pueda ser adecuada para una sociedad democrática liberal. Según John Rawls, existe una manera de entender el valor de la fraternidad mucho más cercano a nuestras tradiciones y organización federal (Rawls, 1971-1999, 90). La idea de fraternidad excluye las acciones que están orientadas a maximizar los beneficios particulares, o que están motivadas por intereses egoístas. Pero en particular, ¿cuáles serían los requerimientos que se pueden extraer de una concepción de la fraternidad así considerada? En la teoría de la justicia rawlsiana, estos requerimientos se identifican con la institucionalización de una preocupación prioritaria por los ciudadanos que se encuentran en la peor posición distributiva.

Esto podría tener implicancias diferentes en las federaciones que se caracterizan por el multiculturalismo, por oposición a las federaciones caracterizadas simplemente por una división territorial. En países como Canadá, la idea de compartir los beneficios producidos por la cooperación social puede verse como algo difícil de aceptar, sobre todo si se tiene en cuenta que existen diferencias lingüísticas que alejan a los ciudadanos y que les imponen lealtades y deberes que van en sentidos opuestos. En estos casos, la tarea de las instituciones federales de promover entre los ciudadanos un *ethos* basado en la idea

¹⁸ El problema de las múltiples y competitivas fuentes de lealtad es propio de estados plurinacionales en los que el federalismo ha sido visto como la solución política para mantener la unión y evitar la secesión.

de no querer obtener ventajas a menos que los que están peor estén mejor deberá ser mucho más consistente y sistemática. Es cierto que esto debería ser más fácil en estados territorialmente federales como es el caso argentino, donde no existen múltiples y conflictivas fuentes de lealtad nacional y los intereses de los habitantes de las subunidades son (medianamente) convergentes y la cultura es relativamente homogénea¹⁹.

Según algunos autores, en los estados federales caracterizados por la plurinacionalidad, la fraternidad federal es necesaria para mantener la estabilidad política institucional. Se afirma así que la fraternidad, i.e., la idea de que los destinos de los ciudadanos de distintas provincias están unidos, es una condición de la unidad federal. Bajo una concepción de la fraternidad como amistad cívica que exige sentimientos y actitudes que vinculen a los miembros de una sociedad heterogénea, como he señalado, el ideal parece impracticable. Pero bajo una concepción de la fraternidad como ausencia de un interés maximizador que busca obtener ventajas sin beneficiar al resto de los ciudadanos, el ideal encuentra una interpretación adecuada en el principio de la diferencia rawlsiano (Rawls, 1971-1999, 91).

Bajo esta concepción, la fraternidad federal exigiría disminuir la desigualdad económica ya que mayor desigualdad podría acrecentar la inestabilidad política y el interés en disolver el estado federal²⁰. En este tipo de estados federales plurinacionales, la fraternidad podría exigir una forma de solidaridad y una organización política basada en un “consenso superpuesto” entre las diferentes naciones y sus valores (Shorten, 2015, 151 y ss.). Sin embargo en un estado territorialmente federal (como es el caso argentino), la fraternidad exigida no contendría obligaciones cívicas que demandaran colocar los intereses de una nación por debajo de los intereses del estado federal. En primer lugar, la cultura nacional es ampliamente compartida por los ciudadanos en cualquiera de las provincias. En segundo lugar, ninguna provincia se presenta como la fuente de un nacionalismo que compita con el que representa el gobierno federal. Por todo ello, es razonable pensar que en estados territorialmente organizados los ciudadanos de las diferentes subunidades deberían estar más dispuestos a compartir *equitativamente* los beneficios y las cargas, los derechos y deberes, que surgen de la convivencia bajo instituciones federales.

¹⁹ Daniel Weinstock afirma que si una redistribución equitativa implica una base emocional como la que provee una nacionalidad común, entonces un estado plurinacional necesitaría apelar a otras consideraciones valorativas para motivar a sus ciudadanos (Weinstock, 2001, 79). En cuyo caso, estados federales como Argentina no necesitarían apelar a ningún otro valor para motivar a la ciudadanía para ayudar a los miembros más pobres.

²⁰ Weinstock afirma que los estados federales plurinacionales tienen herramientas para incrementar la confianza entre los ciudadanos. Esta confianza simplemente asegura que los ciudadanos no se vean como antagonistas. Ver (Weinstock, 2001, 81).

6. CONCLUSIONES

Dado que las instituciones federales son un resultado producto de la acción cooperativa de los ciudadanos, pero esta cooperación social ocurre a través de los representantes que envían las subunidades provinciales, la legitimidad de las instituciones federales requiere que las instituciones provinciales sean legítimas. Esta legitimidad se traduce en la satisfacción de estándares que imponen alcanzar umbrales de bienes sociales adecuados para, por ejemplo, satisfacer las demandas de derechos humanos. Es necesario subrayar que los argumentos de soberanía y autonomía en el ámbito doméstico no tienen la misma fuerza que en el ámbito internacional externo. Técnicamente, juzgar cuáles son los principios adecuados para regular la distribución económica de una sociedad organizada de manera federal, es diferente según cuál sea la principal institución que lleva adelante la distribución económica. Por lo tanto, en el caso argentino, tanto las instituciones federales como las instituciones provinciales conforman el mecanismo que debe ser evaluado y deben ser evaluadas de manera *conjunta* porque distribuyen *coordinadamente* los bienes sociales y económicos, los derechos y los deberes que son el producto de la cooperación social.

Sin embargo, debemos concluir que la desigualdad entre los habitantes de las diferentes subunidades sí es relevante, y la principal razón es que no son las subunidades las responsables de garantizar una distribución equitativa de los bienes sociales. Esto es así en todos aquellos casos en que: a) la cooperación social se materializa en instituciones federales, y b) cuando las instituciones federales tienen la responsabilidad primaria de garantizar los derechos y los deberes de sus ciudadanos.

Finalmente, aunque la desigualdad económica entre ciudadanos de diferentes provincias es relevante, no podemos afirmar que tenga la misma importancia que tiene en estados unitarios. Esto depende de la específica configuración de la organización política y de los criterios de distribución que los ciudadanos se hayan comprometido a respetar. De esto se sigue que las provincias no son los sujetos relevantes de la justicia distributiva federal. Pero el valor de la fraternidad federal tiene diferentes concepciones de acuerdo al tipo de federalismo al que se aplica. En el caso argentino, las subunidades no generan identidades nacionales, ni generan deberes excesivamente demandantes ni puede verse como frágil o amenazada por reclamos independentistas. Por todo ello, las desigualdades económicas deben ser consideradas sospechosas, independientemente de cuál sea la provincia en la que los ciudadanos sufran estas desigualdades.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Elizabeth S. 1999. "What Is the Point of Equality?" *Ethics* no. 109 (2): 287-337.
- Arneson, Richard J. 1989. "Equality and equal opportunity for welfare." *Philosophical Studies* no. 56 (1): 77-93.
- Axelsen, D. V., & Nielsen, L. (2016). Essentially Enough. *What Is Enough?: Sufficiency, Justice, and Health*, 101.
- Barry, Brian M. 1989. *Theories of justice, California series on social choice and political economy*. Berkeley: University of California.
- Boucher, François & Jocelyn Maclure. 2015. "Federal Distributive Justice: Lessons from Canada." In *Recognition and Redistribution*, edit. Michael & Jean-François Grégoire Jewkes. Bélgica: Leuven University Press.
- Casal, P. (2007). Why Sufficiency Is Not Enough. *Ethics*, 117(2), 296-326.
- Cohen, Gerald A. 1989. "On the currency of egalitarian justice." *Ethics* no. 99 (4): 906-944.
- Cohen, Gerald A. 2004. "Expensive taste rides again." In *Dworkin and His Critics: with Replies by Dworkin*, edit. Justine Burley. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Cohen, Gerald A. 2009. *Why not socialism?:* Princeton University Press.
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Føllesdal, Andreas. 2001. "Federal inequality among equals: A contractualist defense." *Metaphilosophy* no. 32 (1-2): 236-255.
- Føllesdal, Andreas. 2014. Federalism. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edit. Edward N. Zalta.
- Frankfurt, H. (1987). Equality as a Moral Ideal. *Ethics*, 98(1), 21-43.
- Freeman, S. 2006. *Justice and the social contract: essays on Rawlsian political philosophy*: Oxford University Press, USA.
- González Bertomeu, Juan Francisco. 2008. "Notas sobre Federalismo." In *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional: Democracia*, edit. R. Gargarella. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Grotz, Mauricio, and Juan José Llach. 2013. "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010." In *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, edit. Carlos Gervasoni y Alberto Porto. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Jewkes, Michael, and Jean-François Grégoire, eds. 2015. *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*. Belgium: Leuven University Press.
- Knight, Carl. 2010. *Luck Egalitarianism: Equality, Responsibility, and Justice*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Kymlicka, Will. 1996. "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo." *Revista Internacional de Filosofía Política* (7), 1996, p. 20-54. ISSN: 1132-9432.
- Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Second ed. Oxford: Oxford University Press.
- Máiz, Ramón. 2006. "Federalismo plurinacional: una teoría política normativa." *Revista d'estudis autonòmics i federals* (3): 43-85.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books.
- Parfit, D. (1995). Equality or priority? *The Ideal of Equality*. University of Kansas: St Martin's Press Inc. and Macmillan Press Ltd. (Reprinted from: Reprinted in *The Ideal of Equality*, M. Clayton and A. Williams).
- Pogge, Thomas. 1989. *Realizing Rawls*. Ithaca [N.Y.]: Cornell University Press.
- Rawls, John. 1971-1999. *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John. 2001. *Justice as fairness: a restatement*. Erin Kelly ed. Vol. 1. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Roemer, John E. 1993. "A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner." *Philosophy and Public Affairs* no. 22 (2): 146-166.
- Roemer, John E. 1996. *Theories of distributive justice*. Cambridge, Mass ; London: Harvard University Press.
- Ruibal, Alba M. 2016. Federalism and Subnational Feminist Legal Mobilization in a Highly Unequal Federation: The Case of Salta, Argentina. In *Annual Meeting of the Law and Society Association*. New Orleans, USA.
- Seleme, Hugo. 2011a. *Las fronteras de la justicia distributiva. Una perspectiva rawlsiana, El Derecho y La Justicia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Seleme, Hugo. 2011b. "The moral irrelevance of global and international inequality." *The Journal Jurisprudence*: 271-326.
- Shields, L. (2012). The Prospects for Sufficiencyarianism. *Utilitas*, 24(1), 101-117.
- Shorten, Andrew. 2015. "Federalism, Contractualism and Equality", en *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*, edit. Michael & Jean-François Grégoire Jewkes. Bélgica: Leuven University Press.
- Van Parijs, Philippe. 1995. *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?* New York: Oxford University Press.
- Vilajosana Rubio, Josep María 2007. *Identificación y justificación del derecho*. Edit. Jordi Ferrer Beltrán y Juan José Moreso, *Filosofía y Derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Weinstock, Daniel. 2001. "Towards a normative theory of federalism." *International Social Science Journal* no. 53 (167): 75-83.