

Globalización, democracia y la soberanía del ciudadano: ¿puede la competencia intergubernamental fortalecer la democracia?(1)

Víctor Vanberg

1. Introducción

La expansión de los mercados conocida como globalización crea nuevas opciones nuevas avenidas para el comercio de bienes y servicios, como así también nuevas oportunidades para las inversiones de capital y la asignación de los recursos productivos que se pueden desplazar. Es una afirmación común, y no respondida, que la globalización y la competencia que de ella resulta entre las distintas jurisdicciones impone restricciones a las acciones libres de los gobiernos nacionales.(2) La competencia es siempre un problema de accesibilidad a opciones alternativas, y, en la misma medida que la globalización de los mercados crea opciones adicionales para los ciudadanos y para aquellos a los que podemos llamar usuarios jurisdiccionales(3), la competencia entre jurisdicciones restringen el poder que los gobiernos pueden ejercer sobre ellos. Los gobiernos no pueden impunemente ignorar el mayor rango de opciones que ofrece la globalización a sus ciudadanos y usuarios jurisdiccionales.

El punto en discusión es cómo deben evaluarse estas restricciones del poder del gobierno. El argumento de que la competencia entre jurisdicciones pueden servir los intereses comunes de los ciudadanos y que es, por lo tanto, una buena consecuencia, es defendido por autores como Geoffrey Brennan y James M. Buchanan (1988:212 sig.) que ven la vulnerabilidad a la búsqueda de privilegios y rentas cómo una debilidad fundamental en el proceso político de toma de decisiones. De acuerdo al punto de vista de estos pensadores la competencia entre gobiernos puede brindar un remedio potencial al limitar el entorno de los gobiernos a otorgar privilegios, y, por lo tanto, se reducen los incentivos para la búsqueda de renta. El contra argumento, de que la competencia entre jurisdicciones obstruye e inclusive puede impedir la realización de los intereses colectivos de los ciudadanos es defendido por autores como Fritz W. Scharpf (1998) o Hans-Werner Sinn (1994, 1996). Ellos enfatizan los efectos potenciales de incentivos negativos de la competencia entre jurisdicciones, y el peligro de que puede llevar a una “competencia ruinosa entre Estados” (Sinn, 1995:241), con consecuencias indeseables para todas las partes involucradas.(4)

El punto de este artículo es sobre un argumento que se escucha frecuentemente dentro de este contexto, fundamentalmente que los desarrollos que se refieren a la *globalización* representan una amenaza para la *democracia*, y que existe un conflicto sistemático entre las fuerzas de la competencia del mercado entre jurisdicciones y los

principios de la política democrática.(5) Para examinar este argumento, primero es necesario aclarar que se entiende por principios de política democrática, y qué criterios de performance deberían, en consecuencia, usarse para acceder a una política democrática. Esta cuestión debe aclararse antes de que uno pueda proceder a una discusión con sentido acerca de cómo los efectos de la competencia entre jurisdicciones en política deben evaluarse en términos de los criterios que se postulan.

2. Estado, “Empresas de Jurisdicción” y Democracia

¿Cuáles son las “entidades” que compiten entre sí entre jurisdicciones (Vanberg y Kerber 1994)? En el presente debate sobre globalización, las naciones-estado son generalmente, explícita o implícitamente, entendidos como unidades competitivas. El término “jurisdicción” puede, sin embargo, interpretarse también en un sentido más amplio que incluya otros tipos de comunidades políticas, tanto en el nivel sub-nacional como en el supra-nacional, en la medida que tengan poder de generar e imponer reglas y regulaciones a la gente que vive o trabaja en sus respectivos territorios. Si pensamos en términos de naciones-estado, tendemos a imaginar que el mundo está dividido en entidades políticas, cada una ejerciendo un poder exclusivo dentro de cierta área. Si pensamos en categorías de jurisdicciones en un sentido más general, surge una imagen considerablemente más compleja de jurisdicciones que se superponen, comprendiendo, además de naciones-estado, entidades políticas en los niveles sub y supra nacionales, dentro de los cuales la autoridad está dividida y cada uno de los cuales tiene control sólo sobre ciertas áreas. En el nivel sub-nacional estas son comunidades o Länder dentro de Estados federales, y en el nivel supra-nacional estas son entidades tales como la Unión Europea. Inclusive si las naciones-estado gozan de un status especial dentro de este esquema, cuando hablamos de “competencia entre jurisdicciones” es importante tener en cuenta que la autoridad que define las características de una unidad política definida territorialmente puede dividirse en varias jurisdicciones. Para simplificar uno puede leer los argumentos que siguen como si las naciones-estado fueran las unidades involucradas en la “competencia entre jurisdicciones”. Sin embargo pueden aplicarse, si se hacen los ajustes apropiados, a jurisdicciones en general, i.e. indistintamente a jurisdicciones políticas sub o supra nacionales.

Para el propósito de este trabajo es útil pensar en los Estados (o jurisdicciones) como “empresas territoriales” en el sentido que son vistas, con respecto a su rol, como organizaciones que ofrecen paquetes de servicios jurisdiccionales para sus habitantes y usuarios de sus respectivos dominios territoriales, paquetes que incluyen cosas como infraestructura, seguridad legal, legislación social, estándares de ambientalismo, regulaciones impositivas, etc. i.e. todas las propiedades de una jurisdicción que están

sujetas potencialmente a elecciones políticas. De la misma manera que las empresas compiten por los consumidores ofreciendo sus respectivos paquetes precios-beneficios, los estados o jurisdicciones como “empresas territoriales” se encuentran compitiendo entre ellos con sus paquetes impuestos-beneficios por los “consumidores jurisdiccionales”, i.e. habitantes y usuarios jurisdiccionales.

Si miramos a los Estados como empresas territoriales en el sentido mencionado, podemos asimilar las *democracias* a *cooperativas*, es decir “empresas territoriales” que son propiedad de sus ciudadanos. Lo que caracteriza de las políticas democráticas es que sus miembros o ciudadanos son los últimos soberanos. Y, por lo tanto, en general, el propósito de las *cooperativas* u organizaciones de *miembros-propietarios* es promover los intereses de sus miembros, podemos decir que las políticas democráticas, como asociaciones de ciudadanos, deben servir los intereses comunes de sus ciudadanos, los ciudadanos. Por lo tanto, su performance o eficiencia deben medirse por cuan bien los ciudadanos pueden llevar a cabo sus mutuas beneficios. El criterio de eficiencia de las políticas democráticas en este sentido puede definirse como *soberanía del ciudadano*, en analogía con *soberanía del consumidor* como criterio de eficiencia de los mercados.

Soberanía del consumidor significa que el proceso económico debe organizarse –o debe tener un marco de reglas- de manera tal que los productores respondan mejora las necesidades de los consumidores. En otras palabras, la soberanía del consumidor describe el ideal de un proceso económico en el que las necesidades de los consumidores son la principal variable de control. Por comparación, *soberanía de los ciudadanos* significa que el proceso político debería organizarse –o tener un marco de reglas- de manera que los “productores de políticas” respondan de la mejor manera a las necesidades de los ciudadanos. En otras palabras, la soberanía de los ciudadanos describe un proceso político ideal en el que las necesidades de los ciudadanos son la principal variable de control. La soberanía del consumidor es un criterio puramente de procedimiento. No se aplica directamente a los resultados de los procesos de mercado sino a los procedimientos que los generan. En este sentido, la soberanía del consumidor es un criterio puramente de procedimiento. No se aplica a los resultados de los procesos políticos per se, si no a la naturaleza de los procesos que los generan. Asegurar la soberanía del ciudadano significa organizar una política democrática, o proveerla con una constitución, de manera tal que el gobierno esté, por un lado, equipado para implementar esquemas que beneficien a todos los ciudadanos, mientras que, por otro lado, esté impedido, lo máximo que se pueda, de actuar en contra de los intereses de algunos o todos los ciudadanos.(6)

Que la competencia entre jurisdicciones posea una “amenaza para la democracia” depende de lo que consideremos como criterio de performance relevante para las políticas democráticas. Si suponemos que todo lo que la mayoría aprueba a través de los gobernantes electos es una expresión deseable de “democracia”, la conclusión fácil y obvia es que la competencia entre jurisdicciones debe ser “perjudicial para la democracia” en el sentido de que impide o restringe a los gobiernos de implementar medidas porque lo decidió la mayoría. Por el contrario, si medimos la eficiencia de la democracia en términos de los criterios mencionados anteriormente de soberanía del ciudadano, entonces no podemos llegar a la misma conclusión. En cambio, primero debemos examinar si las restricciones impuestas por la competencia entre jurisdicciones impiden, en realidad, que los gobiernos cumplan con su trabajo de promover los intereses comunes de los ciudadanos.

La medida en que las políticas democráticas satisfacen genuinamente el criterio de soberanía del ciudadano depende de cuan bien la estructura organizacional o constitucional provee ayuda para resolver dos problemas. Ellas deben, por un lado, permitir a la ciudadanía organizada o sus órganos ejecutivos, el gobierno, llevar a cabo los proyectos que sirvan a los intereses de todos los ciudadanos (“enabling constitution”). Por otro lado, deben limitar los poderes de toma de decisiones que tiene los políticos de manera que no puedan ser usados contra los intereses de algunos o todos los ciudadanos (“limiting constitution”). En resumen, la función de las constituciones políticas democráticas es hacer la ciudadanía capaz de actuar colectivamente para lograr beneficios comunes, brindar protección contra la explotación. El “cálculo constitucional” ponderando estos dos problemas es, por supuesto, lo que James M. Buchanan y Gordon Tullock (1962) han descrito como “las bases lógicas de la democracia constitucional” en uno de los clásicos de Public-Choice.

A la luz de los dos riesgos mencionados, el riesgo de las medidas políticas que deberían tomarse y no se tomaron en beneficio de los intereses comunes de todos los ciudadanos, y los riesgos de medidas políticas que se toman y operan en contra de los intereses de algunos o todos los ciudadanos, el principio de soberanía del ciudadano implica que todas las provisiones constitucionales –u otras restricciones- deben ser poder bajar un riesgo sin aumentar el otro, o que pongan los dos riesgos en un balance más favorable a juicio de los mismos ciudadanos. En otras palabras, el principio de soberanía del ciudadano puede definirse como el idea de que el proceso político debe limitarse por reglas constitucionales u otros medios de manera que los dos riesgos se lleven al punto en que los mismos ciudadanos consideran el balance más apropiado.

En un sistema democrático en el que nadie tiene un voto privilegiado (aparte de los poderes para la toma de decisiones de los delegados específicamente elegidos por los ciudadanos) el riesgo de decisiones no deseadas deben obviamente ser reducida en forma efectiva por una regla unánime, que le de a cada miembro el derecho a vetar todos los puntos. El lado negativo de esta regla es, por supuesto, que si bien es una barrera contra el riesgo de decisiones indeseables, reduce dramáticamente las chances de que se tome *cualquier* decisión, inclusive las que efectivamente benefician a todos los miembros(7). Este peligro, por el contrario, puede minimizarse por una regla que le otorgue a cualquier miembro individual el derecho de tomar decisiones compulsivas para la política. Sin embargo, puesto que los requerimientos de la democracia de iguales derechos para la toma de decisiones para todos los ciudadanos significa que este derecho se aplica a todos los ciudadanos por igual, tal regla de decisión debe, desde la perspectiva de cada miembro individual, maximizar el riesgo de que se tomen decisiones que vayan en contra de sus intereses. Para poder escapar de esta calamidad, está en el interés de todos los ciudadanos ponerse de acuerdo en constituciones para sus políticas, que permitan las decisiones por mayoría y la delegación del poder para la toma de decisiones, inclusive si esto implica inevitablemente la posibilidad que se tomen medidas que violen sus intereses. Esto no significa para nada abandonar la norma de referencia que, como asociación de ciudadanos, las políticas democráticas deben servir a los *intereses comunes de todos los ciudadanos*. Esto simplemente significa tener en cuenta que el balance entre los dos y de los costos que tiene la protección completa contra cualquier violación de los intereses individuales. Este criterio de promover los intereses de todos es –para decirlo de alguna manera- movido a un nivel más alto o general: Dado que no es práctico, especialmente sujeto a tantas desventajas, en el nivel de decisiones políticas particulares, se lo aplica a nivel constitucional donde se eligen las *reglas de decisión*. A este nivel la pregunta crucial es: dentro de las alternativas posibles qué *arreglos constitucionales o reglas de decisión* sirven mejor a los intereses comunes de todos, inclusive si se espera que permitir la toma de decisiones que no sean del interés de todos(8).

En relación con este punto de “competencia entre jurisdicciones y democracia”, implica que debemos examinar cómo los límites que la competencia entre jurisdicciones imponen a los gobiernos afecta los riesgos explicados –el riesgo de que se tomen decisiones no deseadas y el riesgo de que no se tomen decisiones que benefician. Al examinar este punto, debemos tener presente que reducir cualquiera de estos dos riesgos no sólo implica problemas de intereses relacionados, sino también serios problemas de *conocimiento*. No está sólo el problema que la realización de los intereses comunes de todos los ciudadanos puedan verse frustrados porque los agentes políticos usan el poder de tomar decisiones que se les otorgó para perseguir intereses personales a costa de los intereses de los ciudadanos, o porque parte de la ciudadanía usa el proceso político para obtener ganancias unilaterales a costa de otros. Más bien,

existe el problema adicional que no siempre es evidente a los intereses comunes de los ciudadanos, o cómo servirlos de la manera y costos más eficiente(9). Cualquier juicio de los efectos de la competencia entre jurisdicciones debe tener en cuenta ambos problemas el de conocimiento y el de los intereses(10). Dado que el descubrimiento de los intereses del ciudadano común y los mejores métodos de lograrlos depende de la iniciativa de los empresarios de la política y de la capacidad de los ciudadanos de proponer alternativas relevantes, la competencia entre jurisdicciones puede –además de su fuerza motivadora- jugar un papel útil para generar información para ayudar a los empresarios políticos a solucionar los problemas, y para facilitar la evaluación de los ciudadanos de la performance política al darles parámetros de comparación(11).

3. Los ciudadanos y los usuarios de jurisdicciones

Al discutir los efectos de la competencia entre jurisdicciones, el foco se encuentra generalmente en la distinción entre factores trasladable y no trasladable, con énfasis en el hecho de que la competencia entre jurisdicciones favorece a los factores trasladables en comparación con los no trasladables, o, hablando más generalmente, los factores se favorecen de acuerdo a su grado de movilidad(12). La intensificación de la competencia entre jurisdicciones que se vio en los últimos años está relacionada con el hecho de que los cambios tecnológicos, políticos e institucionales ha hecho que la opciones económicas más allá de las fronteras nacionales se hayan vuelto crecientemente accesibles. Es obvio que los factores pueden beneficiarse de esta opción en la medida de su movilidad, con las correspondientes consecuencias para su poder de negociación relativo. Esto significa, por supuesto, que –como señalan los escépticos- la competencia entre jurisdicciones no favorecen por igual a los factores trasladables y a los no-trasladables. Sin embargo, esto no implica –como a veces se sugiere- que los factores menos trasladables estarían mejor si la competencia entre jurisdicciones no se hubiese intensificado, o que estarían mejor si usaran el poder político para impedir a los factores más trasladables que usen esta opción creada por la competencia entre jurisdicciones. Ya sea que este sea el caso o no, no se puede saber sin un mayor análisis.

Tan relevante como pueda ser para otros propósitos, la distinción entre factores trasladables y no-trasladables no es *per se* relevante para el presente artículo, i.e. la relación entre competencia entre jurisdicciones y la democracia. Si las políticas democráticas deben mirarse como asociaciones diseñadas para lograr los intereses comunes de sus miembros o ciudadanos, el tema de cómo la competencia entre jurisdicciones afecta los intereses de los factores trasladables y no-trasladables no es relevante para este artículo. En cambio es los intereses de los *ciudadanos* el que

provee el parámetro relevante para evaluar los efectos de la competencia entre jurisdicciones y para juzgar la deseabilidad de las reacciones políticas potenciales. Desde esta perspectiva, el contraste relevante no es entre factores trasladables y no-trasladables, sino entre *ciudadanos* y aquellos usuarios de jurisdicción, quienes como no ciudadanos, viven y realizan transacciones dentro de una jurisdicción. No hace falta decir que las dos distinciones no son, en realidad, completamente independientes una de otra. En particular, uno debe esperar que las combinaciones “ciudadanos/factores no-trasladables” y “jurisdicción/factores trasladables” ocurran a menudo desproporcionadamente, un hecho que se ha considerado al analizar los efectos de la competencia entre jurisdicciones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que sólo la capacidad de los gobiernos para promover los intereses comunes de sus ciudadanos brindan el criterio decisivo contra el cual podemos juzgar si existe un conflicto entre la competencia entre jurisdicciones y la democracia. Los intereses de los no-miembros como usuarios de jurisdicción no son *per se* de relevancia sistemática. Nótese, sin embargo, que esto no implica necesariamente que los intereses de los no-ciudadanos como actuales o potenciales usuarios de jurisdicción pueden ignorarse sin impunidad. *Ellos son irrelevantes sólo en la medida en que el criterio de performance para las asociaciones democráticas sea la proporción de intereses de los miembros y no la proporción de los intereses de los no-miembros.* Sin embargo, el interés de estos últimos sin duda juega un papel *indirecto* en la medida en que los ciudadanos o miembros de las políticas tengan, respecto de su propio interés, buenas razones para tener en cuenta los intereses de los no-miembros, más o menos de la misma manera en que el propietario de una empresa puede –si lo desea guiarla al éxito- considerar los deseos de sus clientes, proveedores, acreedores y empleados.

Además de las consideraciones indirectas mencionadas, a las que regresaremos más adelante, los intereses de los miembros de otras jurisdicciones puede, por supuesto, también ganar importancia directa, especialmente en los casos relacionados con los acuerdos potenciales (o reglas) entre Estados o jurisdicciones. Para poder evaluar la deseabilidad de tales acuerdos internacionales o inter-jurisdiccionales, no son sólo los intereses de los ciudadanos de una sola jurisdicción los que cuentan, sino los intereses de todos los ciudadanos de *todas* las jurisdicciones participantes. Esto será discutido más adelante con más detalle en conexión con el tema de las “reglas de la competencia” para la competencia entre jurisdicciones.

Antes de examinar los efectos de la “competencia entre jurisdicciones” hay que aclarar el concepto que es usado con distintos sentidos. Por ejemplo, se usa para referirse al hecho de que a través de los recursos infraestructurales y de marcos institucionales las jurisdicciones influyen sobre los costos de la producción interna de los bienes y servicios transables, y, consecuentemente, la competitividad de los productores locales

en el mercado global. En este sentido, las jurisdicciones compiten indirectamente con sus características en la medida que estas afecten las chances del productor local en el comercio internacional. Sin embargo, como se usa más frecuentemente, el concepto de competencia entre jurisdicciones no se refiere a esta forma “indirecta” de competencia, sino a la competencia por las personas y los factores trasladables.

Las jurisdicciones compiten entre sí en términos de sus atributos naturales (clima, propiedades geográficas, ubicación, etc.) que no están sujetos a cambios voluntarios, y en términos de atributos que están sujetos a elecciones políticas, como infraestructura (camino, educación, etc.), y condiciones de entorno institucional (seguridad legal, constitución económica, etc.). Puesto que los ciudadanos son los “propietarios” principales de las jurisdicciones democráticas, se puede decir que, representados por sus gobiernos, compiten por los recursos trasladables que les gustaría atraer, y retener, en sus respectivas jurisdicciones. Los intereses que los ciudadanos demandan en este contexto pueden muy bien estar en conflicto, no sólo entre las personas sino también intra-personalmente, puesto que los ciudadanos pueden verse afectados en diferentes capacidades por el impacto de la competencia entre jurisdicciones, como miembros de una jurisdicción, como proveedores de trabajo y capital humano, como poseedores de capital financiero trasladables o de capital de inversión menos trasladable, como consumidores u otros aspectos.

El deseo de un usuario de jurisdicción para quedarse, y usar sus recursos trasladables, en una jurisdicción dependerá de lo que se puede llamar su *renta de jurisdicción*, i.e. la diferencia entre el rendimiento que obtiene de la inversión de sus recursos en una jurisdicción dada y el retorno que puede obtener cambiando a la más atractiva jurisdicción abierta a él. Dado que el rendimiento de la alternativa más favorable representa el costo de oportunidad de la inversión de los recursos en cualquier jurisdicción, en consecuencia la renta de la jurisdicción es positiva mientras los costos de oportunidad sean inferiores que el rendimiento obtenido en esa jurisdicción y es negativo si los costos de oportunidad exceden a ese rendimiento. Si la renta de la jurisdicción es nula, un usuario de jurisdicción será indiferente entre quedarse en una jurisdicción dada o llevar sus recursos trasladables a la jurisdicción alternativa más atractiva. Si la renta de la jurisdicción es negativa, él se llevará sus recursos de esa jurisdicción.

Los efectos de los cambios que la palabra globalización describe pueden también, en términos de la terminología anterior, rephrasearse diciendo que un acceso más amplio y fácil a jurisdicciones alternativas más atractivas ha generalmente aumentado los costos de oportunidad del uso de los factores trasladables en cualquier jurisdicción específica.

Inclusive si, durante un período de tiempo, la atracción “absoluta” de una jurisdicción no cambia, las rentas de jurisdicción pueden reducirse por el simple hecho que se vuelvan accesibles nuevas alternativas más atractivas, con el efecto de un costo de oportunidad creciente para los usuarios de jurisdicciones de quedarse en la jurisdicción. Esto, por supuesto, se acentúa más si los atributos políticos modificables se han vuelto menos atractivos en términos absolutos en términos de recursos trasladables.

4. La competencia entre jurisdicciones y los intereses comunes

La competencia siempre impone restricciones a los competidores. En este sentido, como ya se dijo, la competencia entre jurisdicciones impone, obviamente, restricciones a los gobiernos que hace costoso o inclusive imposible que ellos implementen o sostengan ciertas políticas o regulaciones. Si uno supone una lista sustantiva *a priori* de actividades que los gobiernos democráticos tienen que perseguir, uno puede fácilmente llegar a la conclusión que la competencia entre jurisdicciones impiden que los gobiernos puedan cumplir algunos o todos los puntos de tal “agenda democrática” predefinida. Si, en cambio, una comprensión de democracia de procedimiento, como está implícito en el criterio de soberanía del ciudadano descrito arriba, uno no puede sacar ningún juicio sin mirar más de cerca al tema de qué tipo de políticas puede esperarse alentar o desalentar por la competencia entre jurisdicciones. En otras palabras, es necesario analizar en qué medida el hecho de que los ciudadanos y usuarios de jurisdicción puedan tener ventajas de las oportunidades ofrecidas por la competencia entre jurisdicciones impida a los gobiernos no servir a los intereses de los ciudadanos.

El argumento de que la competencia entre jurisdicciones está en conflicto con los intereses de los ciudadanos en última instancia implica que tal competencia crea un dilema del prisionero para los ciudadanos involucrados ya sea inter-jurisdiccional o intra-jurisdiccional. En otras palabras, afirmar que un conflicto sistemático ocurre entre competencias entre jurisdicciones y la democracia implica hacer una de las siguientes afirmaciones:

Que los ciudadanos de una jurisdicción, a través del uso separado e individual de las opciones ofrecidas por la competencia entre jurisdicciones, se ponen en una situación colectiva que es menos atractiva para todos en comparación con la situación en que se encontrarían si estas opciones no estuvieran disponibles.

O

Que los ciudadanos de varias jurisdicciones se causan mutuamente daño y crean situaciones indeseables para todos, ya sea por usar separadamente, como personas individuales las opciones ofrecidas por la competencia entre jurisdicciones o por adaptarse separadamente, como una sola jurisdicción, a las condiciones impuestas por la competencia entre jurisdicciones.

El primer caso implica un dilema (del prisionero) *intra*-jurisdiccional, el segundo caso uno *inter*-jurisdiccional.

En el caso del dilema del prisionero *intra*-jurisdiccional, puede decirse que la competencia entre jurisdicciones ofrece a los ciudadanos de una jurisdicción incentivos “perversos” que les hará, en la persecución de sus intereses individuales separados, elegir estrategias que, en sus efectos agregados, resultan en un auto-daño. Un ejemplo puede ser si los ciudadanos, actuando por motivos de ganancias individuales y separados, favorecen inversiones de capital en el exterior en vez de en país, causando efectos agregados negativos en las condiciones de vida en la jurisdicción local que, a su propio juicio, más que compensa las ganancias extras derivadas de tales inversiones externas –como opuestas a las locales.

En el caso del dilema (del prisionero) *inter*-jurisdiccional, la competencia entre jurisdicciones le ofrecerá a los respectivos ciudadanos, o a sus gobiernos, incentivos “perversos” en el sentido que los lleva a tomar decisiones que, en los cálculos separados de cada jurisdicción separada parece ventajosa pero que, sin embargo, en su efecto total son desventajosos para todos los involucrados(13).

En lo que sigue quiero analizar más de cerca qué razones potenciales pueden haber para creer que tales dilemas existen.

5. Intereses de los consumidores, intereses de los productores e intereses de los ciudadanos.

Con respecto a las posibles razones para el dilema (del prisionero), causada por la competencia entre jurisdicciones, es útil distinguir entre varios intereses, en los que los ciudadanos de un Estado pueden ser afectados por la competencia entre jurisdicciones.

En este respecto, uno puede separar los intereses como consumidores de los intereses como productores –ya sea como inversores, empleados, o en cualquier otra función- y de estos dos tipos de intereses uno puede, a su vez, distinguir intereses que se puede tener como “ciudadano” en un sentido más estrecho, fundamentalmente intereses en las características de las jurisdicciones, que ellos favorecen como ciudadanos de jurisdicciones separados de su capacidad como consumidores o productores.

En términos de esta distinción, el argumento de que la competencia entre jurisdicciones crea dilemas (del prisionero) intra o inter-nacionales puede reformularse de la siguiente manera: al usar –ya sea como consumidores, productores o propietarios de recursos trasladables- las opciones disponibles bajo competencia de jurisdicciones, los ciudadanos, al perseguir separada e individualmente sus intereses, generan un resultado general que dañan sus intereses como *ciudadanos* comunes al punto que más que compensa, a su propio juicio, los beneficios obtenidos por usar estas opciones.

Para enfocar con mayor precisión los intereses comunes de los ciudadanos que podrían potencialmente ser obstruidos por la competencia entre jurisdicciones, puede ser útil partir del argumento de libre comercio standard y sus implicancias para la soberanía del consumidor.(14) Según el argumento clásico de Adam Smith, la expansión y globalización de los mercados deber claramente ser bienvenido como fuente de mayor bienestar. Al ampliar la extensión del mercado, i.e. al incrementar el conjunto de oportunidades se promueve la división del trabajo y la especialización y, por este medio se incrementa la productividad del trabajo como la principal fuente de crecimiento de la riqueza: los bienes y servicios pueden estar a disposición a menores costos de lo que estarían en caso contrario. La competencia entre jurisdicciones son beneficiosas precisamente porque las opciones económicas creadas por la globalización generan beneficios para aquellos que –ya sea como consumidores y compradores o como propietarios de recursos trasladables- tienen un incentivo para usarlos. Obviamente, esto no implica que los efectos inmediatos de tal competencia debe ser de ventajas unánimes para todos los ciudadanos o miembros de una jurisdicción, dado que aquellos que pierden clientes o socios debido a lo atractivo de dichas opciones se considerarán perjudicados en comparación con el status quo(15). Y, dado que como regla, cada ciudadano no experimenta los efectos de la competencia entre jurisdicciones *únicamente* como consumidor, o como poseedor de recursos trasladables, o como productor, sino que tiene todos o varios intereses, los distintos efectos deben sopesarse unos contra otros cuando se juzga el impacto general de la competencia entre jurisdicciones.

El principio normativo de la soberanía del consumidor es seguro un ideal extremadamente cuestionable, si se dio dogmáticamente prioridad a los intereses de los consumidores, sin considerar otros intereses humanos potenciales que extienden más allá del rol del consumidor. Si recomendaciones constitucionales que implica, i.e. para organizar “la economía” de manera que las preferencias de los consumidores sean la variable última de control del proceso de producción, tienen que tener sentido, no pueden ignorar el hecho de que los individuos están implicados en el proceso económico también como productores –ya sea como inversores, como empresarios o como empleados, por lo tanto cabe esperar que también tengan intereses como productores(16). En última instancia el principio de soberanía del consumidor implica la idea de que, como ideal de regulador del proceso de mercado, está en el interés de todos los ciudadanos –y, sin embargo, con respecto a sus varios intereses, no sólo como consumidores o inversores, sino también como productores. Más precisamente, el principio debe en última instancia interpretarse como la conjetura de que una constitución económica basada en los intereses de los consumidores muestra propiedades de funcionamiento más deseables para todos los ciudadanos, conteniendo todos sus intereses diversos, que una constitución económica que responde a los intereses de los productores *proteccionistas* (Vanberg 1997a:720 y sigs.). Esta conjetura se deriva del diagnóstico que los intereses en una competencia abierta que tiene los ciudadanos como consumidores o compradores son unánimes, pero, sin embargo, no es el caso del proteccionista.

Cualesquiera sean las categorías de bienes y servicios que el interés principal de los grupos particulares persiga, la apertura a la competencia como un principio general es compatible con todos estos intereses. En este sentido, podemos decir que la apertura a la competencia está en el interés unánime de los consumidores como así también en el interés unánime de los productores, en la medida que estén afectados *en su rol de compradores*. Pero obviamente, como se mencionó antes, en su rol de productores como *proveedores* pueden verse negativamente afectados por la competencia entre jurisdicciones, y pueden, por lo tanto, estar inclinados a buscar legislación proteccionista que impida a sus clientes acceder a alternativa más atractivas. En contraste con los intereses de los consumidores o compradores en la apertura de la economía, tales intereses proteccionistas de los productores no están, sin embargo, en concordancia mutua. Ellos no ofrecen bases para una constitución económica consensual sino que en realidad son intereses de *privilegios* en el sentido que la legislación proteccionista no se la busca para todos los productores por igual sino para ramas de la industria específicas (definidas estrechamente) (17). Los beneficios se obtiene de la protección concedida a la especialidad de una persona en particular y no de la protección otorgada a otros. En realidad, la protección concedida a otros puede entrar en conflicto con los intereses de uno, especialmente si se la protección se le otorga a aquellos bienes y servicios que uno necesita. Claramente la situación más

atractiva es tener una protección única y que los demás compitan. Cuanto mayor sea el grupo de “beneficiados” por la legislación proteccionista, tanto más desfavorable será el saldo entre los beneficios derivados de la protección de uno y los efectos negativos de la protección otorgada a otros. En otras palabras, mientras que es atractivo ser el beneficiario de las regulaciones proteccionistas, si a uno se le presentara la opción de elegir entre un sistema totalmente proteccionista y uno régimen competitivo totalmente no proteccionista, existirían todas las razones para elegir el último.(18)

Otra manera de describir el tema es decir que los ciudadanos se enfrentan con un dilema (del prisionero) cuando se trata de sus intereses proteccionistas. La estrategia dominante es buscar protección para sus propias actividades. Sin embargo, al hacer esto tiende a generar una situación de proteccionismo endémico, que es menos deseable para todos que un arreglo completamente no-proteccionista. En el proceso político normal, ellos no se enfrentan con la elección entre un sistema totalmente no proteccionista y un sistema abierto a la competencia, sino que ellos tratan de buscar, o se refrenan de buscar, privilegios proteccionistas para ellos mismos. En principio, no tienen motivos para suponer que su propia decisión unilateral de no buscar privilegios les aseguren que vivirán bajo uno u otro sistema. Por lo tanto, no importa cuando deseen vivir en un sistema competitivo abierto, esta preferencia en sí misma no da ningún motivo para optar por restricciones individuales.

El dilema proteccionista que resulta de esta estructura de incentivos ha sido diagnosticado como el mayor problema del proceso político tanto por la Freiburg School Law and Economics (Vanberg 1998) y la Public-Choice School(19).

Una solución posible a este dilema puede ser las provisiones constitucionales que pone límites, sujetos a demanda judicial, al gobierno de los legisladores: en el pasado los límites constitucionales, cuya intención era servir ese propósito, fueron sólo un remedio parcial(20). La competencia entre jurisdicciones pueden mostrar ser una fuerza efectiva para fortalecer los límites constitucionales que aparentemente ponían límites disciplinarios al poder.

En lo que se refiere a la relación entre los intereses de los consumidores y los productores, se puede decir que la competencia entre jurisdicciones no *crea* un dilema del prisionero, pero está en realidad en condiciones de *superar* un dilema del prisionero intra-jurisdiccional, fundamentalmente el dilema del proteccionismo. Al ofrecer oportunidades de salida restringe el poder del gobierno para poner una carga a los ciudadanos (y a los usuarios de jurisdicción) con los costos de los privilegios de la

protección otorgados a otros: los efectos globales de dicha competencia pueden ser beneficiosos inclusive para aquellos a los que se les quitan los privilegios, si, al solucionar el dilema de proteccionismo, se llega a una solución simultánea para todos –o, al menos, para una proporción lo suficientemente grande- bajando los privilegios de protección y, por lo tanto, logrando un “juego” más deseable para todos los involucrados. En este sentido, la competencia entre jurisdicciones claramente amplía en vez de restringir la democracia.

Sin duda, todo esto no responde todavía a la pregunta formulada anteriormente acerca de si la competencia entre jurisdicciones crea un dilema con respecto a la relación entre los intereses de los consumidores y/o productores por un lado, y los intereses de los ciudadanos por otro. También podría ocurrir que, además de los intereses por *privilegios* proteccionistas, exista algo que refleje “los intereses proteccionistas generales”, por ejemplo en el sentido de que los ciudadanos de una jurisdicción comparten el interés “proteccionista” –distinto al interés de los productores ya analizados- en mantener ciertas características de la jurisdicción que ellos sienten amenazadas por la fuerza de la competencia. En contraste con los intereses por privilegios proteccionistas, se puede pensar que los ciudadanos de una jurisdicción estén mejor si restringen su libertad de acceder a ciertas opciones creadas por la competencia entre jurisdicciones.

Es innegable, como dice John Kinclaid (1992), que surja un conflicto entre *consumición y ciudadanía* (21). Sin embargo, la mera insinuación de que tal dilema pueda surgir es una justificación insuficiente para afirmar que la competencia entre jurisdicciones significa una amenaza para la democracia, y que, por lo tanto, es aconsejable las restricciones a, o la eliminación de, la competencia. Para llegar a tal conclusión, uno tiene que mostrar específicamente qué intereses comunes de los ciudadanos pueden ampliarse restringiendo la competencia, y por medio de qué restricciones a la competencia concretamente esperamos que las ventajas superen a las potenciales desventajas. Inclusive si una restricción de la competencia entre jurisdicciones puede responder a los intereses de cierto ciudadano cuando se consideran *todos* sus efectos. Por ejemplo, se podría argumentar que la mayoría de las personas parecen compartir –independientemente de cualquier interés por *privilegios* proteccionistas- un interés general en la estabilidad social y en las condiciones económicas de su propio entorno. Los muy difundidos resentimientos tradicionales contra los sistemas competitivos probablemente han alimentado, en alguna medida, este deseo. Hasta el presente ha existido una crítica comunitaria a la sociedad liberal. Sin embargo, el hecho innegable de que el ser humano tiene este tipo de intereses de ninguna manera implica que traten de realizarlos a toda costa, y que ellos están preparados a pagar el precio que tengan que pagar para vivir en un sistema que

consistentemente coordine estos intereses. Las preferencias del pasado y del presente revelan que el comportamiento concreto de la gente evidencia lo contrario. Para la mayoría de ellas, sacrificar las ventajas que se pueden disfrutar de los sistemas de competencias abierta parece ser un precio muy alto para alcanzar sus intereses por la estabilidad. Después de todo, comunidades tales como la Amish en Pennsylvania, que están totalmente comprometidas con estilos de vida tradicionales, son famosas por su rareza.

Sin embargo podemos interpretar la evidencia disponible, el test de última instancia del “deseo de pagar” debe relacionarse con los deseos de la gente –enfrentada con alternativas viables- para optar por tales sistemas y mantenerse leales a ellos en presencia de la posibilidad de salida(22). Si esto es así, los sistemas que satisfacen los intereses comunes de los ciudadanos por la estabilidad introduciendo “límites adecuados” al proteccionismo, debería ser sostenible en un mundo en el cual la competencia entre jurisdicciones prevalece al menos en la medida que la gente pueda ejercer una libre elección entre sistemas alternativos. Esto sugiere que si deseamos mejorar las oportunidades de la gente para poder vivir mejor en sistemas que sirven, en la mayor medida posible, a sus intereses comunes y compatibles –incluyendo los potenciales intereses proteccionistas generales- debemos favorecer “intra-constituciones para la elección constitucional” que incrementen la posibilidad de los individuos para elegir voluntaria, individual y separadamente, entre regímenes alternativos(23). Este tema, al cual la teoría del federalismo fiscal ha hecho contribuciones importantes(24) es de relevancia obvia para la evaluación de los efectos de la competencia entre jurisdicciones en la democracia(25).

6. El argumento de la “carrera destructiva”.

En la medida que los efectos problemáticos atribuidos a la competencia entre jurisdicciones puedan rastrearse hasta los dilemas intra-nacionales (o intra-jurisdiccionales) los problemas respectivos parecen solucionarse con medidas nacionales (o jurisdiccionales). Esto significa que el problema real no se debe a la competencia *per se*, sino a las deficiencias de las “constituciones jurisdiccionales” existentes, deficiencias que están *expuestas* pero no *causadas*, por la competencia. Hay que admitir que este resultado es sólo de importancia limitada, puesto que los autores que ponen el acento en los peligros de la competencia entre jurisdicciones, parecen identificar el problema crítico no tanto en un dilema (del prisionero) *intra-jurisdiccional* sino en el hecho de que puede llevar a dilemas *inter-jurisdiccionales*. Si aceptamos el concepto de Estados o jurisdicciones como *empresas territoriales*, la

suposición de tales problemas implica afirmar que la competencia fuerza a los gobiernos a responder a los intereses de los recursos trasladables de manera que les impida mantener regulaciones o tomar medidas que estarían en el interés común de sus respectivos ciudadanos. En otras palabras, implica que la competencia por los recursos trasladables hace que las jurisdicciones que compiten –o los respectivos gobiernos– adopten medidas cuyo efecto total son desventajosas para todos los ciudadanos involucrados. Se ha afirmado que, en lo que se refiere a regulaciones de las actividades económicas o impuestos a las empresas, la competencia resultará en una “carrera destructiva” en detrimento de todos los involucrados. O se expresan temores de que la producción de ciertos bienes públicos, en particular las políticas distribucionistas serán imposibles (Sinn 1997^a, 1997b).

En lo que se refiere al tema de los bienes públicos, primero hace falta aclarar si las ventajas que están en juego benefician solamente a los ciudadanos de la jurisdicción que los provee o existe una apreciable “radiación más allá” de las fronteras de la jurisdicción. Si ocurre esto último, i.e. si hay efectos externos significativos la atracción de la “opción del free-rider” muy bien puede evitar que los gobiernos provean tales bienes públicos bajo condiciones competitivas, inclusive si este fuera el interés común de todos los ciudadanos. Sin embargo, la raíz de la dificultad, una vez más, no se encuentra en la competencia *per se* sino en el problema de la externalidad. Este problema debe resolverse, sin embargo, a través de acuerdos internacionales apropiados o normas dirigidas directamente al problema de la externalidad, en vez de eliminar la competencia.

El argumento de la “carrera destructiva” es discutible, especialmente donde entran las medidas, regulaciones o servicios del Estado, cuyas alegadas ventajas fundamentalmente benefician a los ciudadanos de la jurisdicción involucrada (Sinn 1997a:12). En lo que se refiere a los posibles efectos negativos de la competencia entre jurisdicciones sobre las regulaciones o servicios, los escépticos no siempre distinguen claramente entre “free-riding” por un lado y “salida” por el otro. Hay que hacer una distinción precisa entre (a) los problemas causados cuando los recursos trasladables pueden obtener una ganancia de los servicios o características de jurisdicciones sin pagar un precio apropiado (problema del free-riding en la provisión de los servicios públicos) y (b) los problemas que surgen del hecho de que los factores trasladables tengan la opción de migrar de jurisdicciones menos atractiva a otras más atractivas.

El problema del free-rider en realidad impedirá la provisión de jurisdicciones con características que, para los ciudadanos y usuarios de jurisdicciones, tienen el carácter de bienes públicos, mientras exista la opción de consumo gratis. Si los recursos

trasladables tienen la opción de usar los servicios e infraestructuras de una jurisdicción sin pagar, lo más probable es que lo aprovechen. Sin embargo, no es la competencia entre jurisdicciones la que crea esta opción. La competencia entre jurisdicciones está relacionada con la migración de los recursos trasladables de una jurisdicción a otra, y la migración es algo completamente diferente de free-riding. Se trata de elegir entre jurisdicciones alternativas con sus varias *combinaciones* de servicios y contribuciones requeridas. Sin duda, al migrar de una jurisdicción a otra, los recursos trasladables pueden eludir las contribuciones requeridas de la jurisdicción que se abandona, pero sólo lo pueden hacer si simultáneamente renuncian a los servicios de esa jurisdicción. No hay evidencia de que –independientemente de las posibles diferencias en la calidad de los servicios brindados- ellos siempre favorecen a la jurisdicción que exija menos impuestos. En realidad, es mucho más probable que busquen la combinación –costo-beneficio más atractiva.

Una “carrera destructiva” en una competencia por reducción de impuestos no es probable, siempre que las reglas del impuesto aplicado prohíban al free-rider –i.e. el uso gratuito del uso de los servicios de la jurisdicción- y los impuestos sobre las empresas corresponden al uso de los servicios de la jurisdicción(26). Donde no hay garantía la competencia entre jurisdicciones puede llevar a una “carrera destructiva”, pero entonces el problema real no está en la competencia *per se*, sino en las diferencias del sistema tributario. Solucionar este problema significa fundamentalmente introducir reformas apropiadas a las reglas tributarias a nivel nacional. La “competencia destructiva” puede evitarse si la competencia tributaria internacional toma la forma de “Leistungswettbewerb” o “performance competitiva”, i.e. si un sistema tributario nacional castiga a los usuarios de la jurisdicción al punto en que hacen uso de los servicios o características de la jurisdicción. Si los acuerdos y regulaciones internacionales están en conflicto con el principio: “tributación de acuerdo con el beneficio”, obviamente se hace necesaria una reforma en ese nivel. Si de acuerdo a las empresas la opción de decidir de pagar impuestos en una jurisdicción cuyos servicios están usando, o en una jurisdicción en la que –hablando figurativamente- sólo tiene una casilla de correo, será difícil evitar una “carrera destructiva” en el terreno de los impuestos a las empresas. Pero, nuevamente, en esos casos el problema no está en la competencia ente jurisdicciones, sino en las reglas de juego inadecuadas.

En la medida que las características y servicios de locación brindadas por una jurisdicción tengan propiedades de bienes públicos “locales”, en el sentido que los ciudadanos y usuarios de jurisdicción sean los principales beneficiarios, la competencia entre jurisdicciones aparentemente no se interponen en el camino del principio “impuestos de acuerdo al beneficio”. Si, como Sinn parece hacer, uno ve en la restricción a “beneficios impuestos” una limitación indeseable del poder del

gobierno(27), uno tiene que explicar sobre qué bases considera deseable y legítimo que los gobiernos puedan imponer a los ciudadanos o usuarios de jurisdicción un costo del cual no obtienen ningún beneficio.

En su reflexión sobre “A New Principle of Just Taxation” Knut Wicksell (1967 [1896]:73-164) hace más de cien años sostuvo una argumentación que es válida aun hoy, sobre por qué puede decirse que el principio “tributación de acuerdo al beneficio” (1967:74) es un principio *justo*. Él argumenta: “Parece ser una clara injusticia que alguien sea forzado a contribuir con un costo de alguna actividad que no sirva a sus intereses o sea diametralmente opuesta a ellos” (*ibid.*, 89) (28). La competencia entre jurisdicciones favorece el principio de “tributación de acuerdo al beneficio”, ofrece protección contra lo que Wicksell vio como “la parte controversial de la política fiscal” (Söderstrom 1986:94), principalmente la posibilidad “(para) varios grupos de obtener ventajas a costa de los otros” (*ibid.*). Por supuesto, esto puede ponerse en el camino de proyectos que no están motivados por un interés en los privilegios sino en las preocupaciones bien intencionadas por el “bienestar general”, al extremo que las ideas propuestas por los defensores de tales esquemas no coinciden la opinión de los ciudadanos y los usuarios de jurisdicción. Como Dennis Mueller (1998:186) afirmó:

La mayor parte de las objeciones a la competencia tributaria entre gobiernos que afirman que llevará a una “caída social” y a una “carrera destructiva” se basan en un punto de vista elitista del gobierno similar al argumento subyacente “necesidad mérito”. El “observador imparcial” sabe cuál debe ser el nivel adecuado de impuestos del país y cómo su dinero debe gastarse y teme que cualquier caída en el nivel de recaudación perjudique estos programas. Tales temores son infundados, *si el gobierno provee los bienes y servicios que los ciudadanos desean y usan el criterio impuestos-beneficios para financiarlos.*(29)

El principio “tributación de acuerdo al beneficio” no requiere una proporcionalidad perfecta entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos. Significa que los impuestos pagados deben mirarse como un precio deseoso de pagar por los beneficios que brinda la jurisdicción que, a juicio de los ciudadanos y los usuarios de jurisdicción, compensa los costos, *a la luz de opciones alternativas disponibles*. La competencia entre jurisdicciones en el sentido de la disponibilidad de alternativas es esencial para cualquier evaluación significativa de los costos y beneficios(30). Los impuestos pagados compensados por los beneficios obtenidos en una jurisdicción se pagan con ganas. La competencia entre jurisdicciones no puede poner en riesgo este tipo de sistemas tributarios(31).

7. Competencia entre jurisdicciones y redistribución.

Bajo las condiciones mencionadas de “Leistungswettbewerb” o “competencia de performance” los gobiernos sólo pueden gravar a los factores trasladables si están dispuestos a pagar los impuestos requeridos como un precio por los beneficios recibidos por el uso de una jurisdicción particular. Aparentemente, una de las razones principales para autores como Hans-Werner Sinn para ver al principio de “impuestos beneficios” como una limitación indeseable del poder del gobierno es la sospecha de que “los factores trasladables no pueden gravarse con fines redistributivos” (Sinn 1994:101) (32). Si este argumento sólo significara afirmar que la competencia entre jurisdicciones obstruye ciertos objetivos redistributivos predefinidos que están justificados por razones que no tienen relación con la “soberanía del ciudadano” no habría necesidad de discutirlo en el presente contexto. Es suficiente referirse al comentario anterior sobre la incompatibilidad entre el concepto de democracia como proceso y los objetivos de Estado postulados. El argumento es de interés sistemático en el presente contexto sólo si significa afirmar que la competencia entre jurisdicciones pone en peligro los proyectos de redistribución que sirven a los intereses comunes de todos los ciudadanos(33).

Donde los impuestos redistributivos se usan para producir características de jurisdicción (tales como la “paz social”, regularmente invocada en el debate de Alemania) que hacen que la jurisdicción sea más atractiva para los ciudadanos y usuarios de jurisdicción, tales impuestos pueden verse como un precio que puede demandarse a los factores trasladables por tomar ventaja de las características particulares de la jurisdicción. En la medida que la opción de “free-riding” sea excluida, los factores trasladables se enfrentarán con la opción de pagar el precio demandado o prescindir de los beneficios de esa jurisdicción. Se pueden concebir razones acerca de por qué los impuestos redistributivos pueden beneficiar a todos los ciudadanos de una jurisdicción, incluyendo a los que tiene que pagar por ellos (Mueller 1998). También se pueden concebir razones de por qué lo mismo puede ser cierto para los no-ciudadanos como usuarios de jurisdicción. Ya sea que los impuestos redistributivos sean compensados o no por cualquier servicio o característica que ofrezca beneficios a los factores trasladables, estos últimos tratarán de eludir tales pagos (34). Pero ¿sobre que bases debería permitirse a un gobierno reclutar factores trasladables para la financiación de transferencias que no generan ningún beneficio para ellos? ¿Si la redistribución resulta en una característica deseable, no deberían los beneficiarios de estas características también pagar los costos? Sin duda los ciudadanos de cualquier jurisdicción particular pueden encontrar atractiva la propuesta de que los usuarios de jurisdicción contribuyan a financiar esquemas que beneficia exclusivamente a ellos, los ciudadanos. Esto, sin embargo, no significa para nada que los ciudadanos de una sola jurisdicción puedan obtener beneficios comunes de intentos

unilaterales de forzar a los usuario de jurisdicción a realizar tal contribución, ni tampoco implica que los ciudadanos de varias jurisdicciones -como los ciudadanos miembros de la Unión Europea- puedan en conjunto mejorar esta situación, si, el perseguir tales “intereses de explotación”, ellos restringen la competencia entre ellos mismos. En realidad, con respecto a la explotación fiscal de los usuarios de jurisdicción, los ciudadanos de distintas jurisdicciones están enfrentando un “dilema”, pero se trata de un “dilema” que sirve a sus intereses comunes. Les impide adoptar estrategias (de explotación) que, desde el punto de vista de cada jurisdicción individual puede ser atractiva, pero que colectivamente los perjudicará en comparación con la situación de no adoptarlas.

Una cosa es si la competencia entre jurisdicciones impide a los gobiernos poner impuestos a los factores trasladables o usuarios de jurisdicción con fines distributivos que no les provoque un beneficio equivalente. Otra cosa es si la competencia entre jurisdicciones impiden a los ciudadanos la implementación de esquemas redistributivos *ente ellos* que puedan ser beneficiosos para todos ellos. Este es el punto argumentado por H. W. Sinn, quien se concentra en la redistribución como una forma de seguro: (35) “La redistribución y el seguro son dos caras de una misma moneda, su diferencia radica fundamentalmente en el punto del tiempo en que se evalúan. Ex posto todo contrato de seguro implica una redistribución. Ex ante, antes que los dados del destino se lancen, gran parte de la redistribución puede verse como un seguro contra el riesgo de variaciones en el ingreso” (Sinn 1997b:258) (36). Tal interpretación de la redistribución como un esquema de seguro de interés común para todos los ciudadanos tiene sentido. Sin embargo, no responde a si los arreglos de la redistribución existente para la prueba que tiene que pasar por cualquier esquema de seguro “eficiente”, principalmente que es un beneficio *ex ante* para todas las partes, y de esta manera le da a todos buenas razones *ex ante* para participar voluntariamente del acuerdo. Tampoco aclara la necesidad de examinar por qué el esquema de seguro que pase esta prueba pueda estar amenazado por la competencia entre jurisdicciones. Si a la luz de esto, miramos a uno de los elementos de la maquinaria redistribucionista del Estado Benefactor, principalmente los subsidios a la industria “amenazada” como un “seguro contra el riesgo de variaciones en el ingreso” (Sinn 1997b:258), parece muy dudoso que este elemento particular califique como un seguro beneficioso *ex ante* para los ciudadanos. Este tipo de seguro contra el riesgo del mercado sólo se puede otorgar como un privilegio a determinados grupos. Claramente no es aplicable como una regla general aplicable por igual a todos. No importa cuan comprensible el deseo de tal seguridad contra el riesgo de mercado pueda ser, no puede satisfacerse de una manera deseable si se extiende a todas las partes de una manera no discriminatoria. Como una vez lo puso Hayek (1944:123):

Que cualquiera sufra una fuerte disminución de su ingreso... sin duda ofende nuestro sentido de justicia. Las demandas de aquellos que sufren esto para que el Estado intervenga en su nombre ... seguramente serán recibidas con simpatía y serán apoyadas. La aprobación general de estas demandas han tenido el efecto de que los gobiernos en todas partes hayan tomado medidas... para protegerlos de las vicisitudes del mercado.

Sin embargo de un solo ingreso no se puede dar a todos... Y si se les da a algunos, se convierte en un privilegio a expensas de otros cuya seguridad es por ese motivo necesariamente disminuida.(37)

Por un lado el hecho de que un acuerdo otorgando un “privilegio de seguridad” (*ibid.*: 138) sólo a algunos puede difícilmente considerarse como un seguro que beneficia a *todos*, de ninguna manera implica que el interés en la seguridad social no puede tenerse en cuenta como una manera que, realmente, beneficie a todos(38). Un régimen redistributivo que genuinamente diga servir los intereses de todos los ciudadanos, tendría que pasar la prueba mínima que es capaz de extender igual trato a todas las partes involucradas de una manera no discriminatoria y sin privilegios.(39) Inclusive si los esquemas redistribucionistas que otorgan privilegios a algunos a costa de otros difícilmente pueden sostenerse bajo condiciones de competencia de jurisdicciones, no hay motivo para que no puedan organizarse esquemas libres de privilegios para seguro social de maneras que puedan ser viables bajo tales condiciones.

En su preocupación por los efectos anti-distributivos de la competencia entre jurisdicciones Sinn no se concentra en los conceptos del Estado distributivo mencionados sino en temas de aspectos del seguro tras-generacionales del Estado Benefactor, especialmente en la posibilidad creada por el “Estado redistribucionista” para obtener no sólo para uno mismo sino también para la descendencia, un seguros para los “riesgos de la vida” como, en particular, reducciones en la capacidad de ingresos de uno por discapacidades, enfermedades, o accidentes(40). Tales esquemas de seguros trans-generacionales –para los cuales según Sinn, no hay sustitutos en el área privada(41) - son, para Sinn, beneficiosos *ex-ante* para todos(42), pero no se pueden sostener bajo condiciones de competencia entre jurisdicciones. La razón, según él, es que bajo las condiciones de tal competencia los requerimientos básicos de un seguro eficiente no pueden asegurarse, fundamentalmente el asegurado que no ha sufrido ningún daño no puede *ex post* eludir la obligación de pagar(43). Con respecto a la situación en la Comunidad Europea, Sinn (1994:99) afirma: “Inclusive esta redistribución beneficiosa no podrá sobrevivir en Europa donde los países individuales compiten entre sí. Una Europa con libre migración es como un seguro donde los consumidores pueden elegir la compañía *ex post*.”

Si suponemos por un momento que la competencia entre jurisdicciones pone en peligro al Estado Benefactor en su forma actual(44), y deja de lado la pregunta de si no existe, en realidad, derechos privados sustitutos concebibles que puedan servir el tipo de intereses de seguro que Sinn tiene en mente. Su argumento genera dos interrogantes: el primero es si la “quiebra de esquemas nacionales de redistribución bajo competencia institucional” (Sinn 1994:97) a la que le teme, puede atribuirse justificablemente a la competencia, o si en cambio, manifiesta las deficiencias funcionales de una maquinaria redistributiva existente del Estado Benefactor. En otras palabras, la pregunta es si la respuesta adecuada a las dificultades enfrentadas por el Estado Benefactor radican en una restricción de la competencia entre jurisdicciones, una medida que Sinn parece favorecer(45), o por el contrario radica en reformas apropiadas de las instituciones de bienestar existentes, reformas que le permitirían a estas instituciones sobrevivir bajo las condiciones de competencia. El segundo interrogante es: si el esquema de seguro trans-generacional que Sinn tiene en mente realmente no sería viable bajo condiciones de competencia. ¿No están las restricciones a la competencia –y por lo tanto a la libertad de los individuos a elegir- que son necesarias para hacer al esquema viable asociadas con desventajas que más que compensen las ventajas de un seguro de protección deseado?

Con respecto al primer interrogante, el mismo Sinn concede que si las regulaciones de bienestar existentes entran en dificultades podría deberse a ineficiencias estructurales internas, e inclusive señala la posibilidad de reformas apropiadas, como la adopción de “principios de la madre patria en los impuestos redistributivos”(46). Con respecto al segundo interrogante, no está del todo claro en el argumento de Sinn, cómo deberían separarse los problemas, en el caso en el caso del esquema de seguro en cuestión, de los problemas del free-riding debido a la insuficiente atracción del esquema. No hace falta decir que ningún seguro es viable si el “free-riding” –demandando servicios sin pagar los costos- no es excluido. Sin embargo, hostilizar el “free-riding” es algo totalmente diferente de hostilizar la salida o forzar la participación de un esquema de seguro. El free-rider busca disfrutar de los beneficios sin pagar. Por el contrario si alguien quiere salir o se niega a unirse, simplemente revela que el considera que el saldo de ventajas y desventajas es desfavorable. Es difícil ver qué otra prueba de última instancia habría para comprobar si la afirmación que el régimen redistribucionista da provoca beneficios para todas las partes, si no existe la posibilidad de entrar y permanecer dentro del esquema voluntariamente en presencia de alternativas potenciales. Si se declara la imposibilidad de salir como una precondition para los acuerdos de seguro del Estado Benefactor para que sea viable, es difícil ver cómo puede comprobarse la afirmación de que tales acuerdos generan ventajas para todos los involucrados. Sin embargo, el argumento de Sinn parece dar una vuelta por su imposibilidad de distinguir claramente entre problemas de entrada y

de free-riding(47), imposibilidad que parece deberse a su noción particular de la naturaleza trans-generacional de tal “seguro social”.

Sinn (1997a:37) tiene razón cuando afirma que un contrato de seguro sólo puede provocar efectos beneficiosos si se firma antes de que el riesgo se ponga en juego y no después. Esto es incuestionablemente también verdad para cualquier seguro de un Estado Benefactor viable. Sin embargo un acuerdo de este tipo debe, indudablemente, también estar sujeto a la prueba de ser ventajoso *ex ante* para todas las partes y de poder contar con una participación voluntaria. Considerando la comprensión de requisitos de Sinn de un seguro de Estado Benefactor trans-generacional hay que hacer la pregunta de ¿quiénes van a ser los soberanos cuyo consentimiento voluntario debe tenerse en cuenta como la prueba relevante de la aceptación de este seguro? (48) Sin duda Sinn (1997a:30) argumenta correctamente es un problema de *ex ante* versus *ex post* si un esquema redistributivo puede considerarse como un seguro.(49) Sin embargo si generaciones futuras y aquellos que todavía no han alcanzado la edad van a ser incluidos en el seguro, ¿significa esto que la perspectiva *ex ante* apropiada puede aplicarse por la primera “generación fundadora? ¿Que sólo sus juicios de costos y beneficios son los que cuentan? Y ¿que todas las generaciones siguientes son desoídas en este tema? Si las reglas del riesgo incluyen al fuerte o al débil, talentos con los que la gente nace ¿qué significa que no se le permite a aquellos que nacieron con suerte salirse del sistema? (Sinn 1997a: 37) (50) ¿Significa en última instancia que implementar los acuerdos del seguro requiere eliminar el derecho a salir?(51)

Estas pueden ser buenas razones como señala Sinn (¿de mala gana?) (52) –nuestro sistema legal no permite que los contratos privados estén ligados a la preferencia personales de la manera deseada. El hecho de que el proceso político que tales cosas ocurran y se impongan por la fuerza al menos en cierto grado, no significa que las razones de abstinencia bajo la legislación privada no tenga significado en este nivel. Ciertamente no significa que las restricciones necesarias para su aplicación por la fuerza no contenga desventajas para las partes involucradas que más que compensen los beneficios anticipados, ya sea que estas restricciones signifiquen la opción de retirarse se quite directamente a través de una “prohibición de salida”, o indirectamente, a través de una armonización internacional. Renunciar al derecho de salida personal sería sin lugar dudas un precio muy elevado si una persona tiene que pagar por la protección del Estado Benefactor. El sacrificio de este derecho en nombre de las próximas generaciones no sólo sería pagar un precio muy alto, sino que también entraría en conflicto con los principios fundamentales de legitimidad de la política democrática, que continuamente ha probado que es, a los ojos de los ciudadanos, ser de interés común para todos.

No hay duda sienten necesidad de asegurarse ellos mismos y a su descendencia contra lo que Sinn llama “los riesgos de la vida”, y no hay duda de que el Estado como una organización puede también servir como un vehículo para satisfacer esta necesidad de una manera beneficiosa para todos. El beneficio de tales acuerdos deben demostrarse por el hecho de que sean capaces mantener la lealtad de los clientes frente a la existencia de alternativas potenciales. En este sentido la competencia entre jurisdicciones no solamente puede generar incentivos para los “aseguradores” para comprometerse con las necesidades de los clientes, también puede brindar una importante función para los aseguradores y los asegurados como un proceso de descubrimiento, ayudándolos a encontrar cómo las necesidades de estar asegurado pueden satisfacerse de la manera más efectiva y económica. Antes de dar el duro paso de aceptar la restricción de la libertad que implica las restricciones de la competencia entre jurisdicciones propuestas por Sinn, uno debería controlar si no existen soluciones competitivas compatibles para temas de bienestar.(53)

8. Competencia entre jurisdicciones y reglas de la competencia.

En la medida que los problemas diagnosticados como consecuencia de la competencia entre jurisdicciones estén relacionados con defectos en las regulaciones nacionales, que son solamente expuestos pero no causados por la competencia entre jurisdicciones, los remedios adecuados pueden encontrarse en las correcciones de las respectivas deficiencias constitucionales de la nación y no en la restricción de la competencia. Esto se aplica, por ejemplo, siempre que los supuestos problemas de competencia entre jurisdicciones puedan rastrearse a las inadecuadas medidas contra el free-riding a nivel nacional y, en consecuencia, pueden eliminarse tomando las precauciones adecuadas. Los problemas de este tipo se pueden solucionar a través de medidas nacionales unilaterales sin ninguna necesidad de una coordinación internacional. Muchos de los síntomas generalmente deplorables como problemas de la competencia entre jurisdicciones pueden mostrarse que caen dentro de esta categoría.

Los problemas de competencia entre jurisdicciones cuyo origen puede rastrearse en las deficiencias constitucionales *intra*-nacionales pueden solucionarse con reformas constitucionales nacionales. Esto es diferente de los problemas que pueden describirse como “problemas genuinos de la competencia” en el sentido que se originan en las deficiencias de las “reglas de la competencia”, i.e. en las “reglas de juego” sobre las que se desarrolla la competencia. Tales “problemas genuinos de la competencia” no pueden remediarse efectivamente a través de medidas nacionales unilaterales sino sólo a través de los acuerdos constitucionales internacionales. Como toda competencia, la

competencia entre jurisdicciones tiene lugar bajo las mismas “reglas de juego”, yendo desde el “todo vale” del genuino anarquismo hasta una perfecta “armonización” entre las jurisdicciones que eliminan casi toda la competencia. Y, como en toda competencia, las propiedades de funcionamiento de la competencia entre jurisdicciones depende de la naturaleza de estas “reglas de juego” (Vanberg 1995).

Elegir las reglas de la competencia entre jurisdicciones significa elegir las reglas de juego que se aplica a la constitución global, i.e. a los ciudadanos de todas las jurisdicciones participantes. En un sentido se crea una jurisdicción más global definida por el reconocimiento mutuo y la implementación de las respectivas reglas de juego. El criterio apropiado para la conveniencia de estas reglas es el interés común de todos los ciudadanos dentro de la jurisdicción global. En otras palabras, según el principio de la democracia de la soberanía de los ciudadanos, la conveniencia de las reformas en las reglas de la competencia entre jurisdicciones debe medirse de acuerdo a los beneficios que genere para los ciudadanos involucrados, en comparación con las reglas de competencia existentes.

Un ejemplo de un tipo de competencia entre jurisdicciones en que adoptar mejores reglas de juego sirven, en verdad, a los intereses comunes de todos los involucrados, es la competencia por los factores trasladables garantizándoles privilegios especiales in forma de subsidios, beneficios tributarios y otros tratos preferenciales que son concedidos de una manera discrecional y discriminatoria al seleccionar a ciertas personas o grupos y dejar afuera a otros. De la misma manera que los ciudadanos de una cierta jurisdicción se involucran internamente en un dilema de búsqueda de renta bajo un régimen en que se otorgan privilegios, y todos se pueden beneficiar de las condiciones constitucionales que efectivamente restringen la capacidad del gobierno y el congreso para otorgar privilegios, los ciudadanos de las distintas jurisdicciones se encuentran en un dilema de búsqueda de renta inter-jurisdiccional, si sus gobiernos llevan adelante la competencia por los factores trasladables otorgando privilegios y se pueden beneficiar de las restricciones a otorgar privilegios por medio de reglas de competencia adecuadas.(54)

Claramente, una opción en la reglas acordadas para la competencia entre jurisdicciones sería que las jurisdicciones involucradas armonicen las regulaciones en disputa eliminando, de esta forma, la competencia entre ellas mismas con respecto a las respectivas condiciones. Un ejemplo sería fijar tasas iguales de tributación para las empresas o iguales formas de criterios de Estado Benefactor (Sinn 1997a:49). Sin embargo, antes de saltar de un diagnóstico de efectos indeseados de la competencia entre jurisdicciones a recomendaciones de armonización, se debe examinar si el

diagnóstico de los efectos negativos no se puede descartarse sometiendo a la competencia a reglas de juego más apropiadas en vez de eliminarlas a todas.(55) Las alternativas relevantes claramente no terminan en una “competencia tributaria sin límites”(56) o en una “confrontación de competencia sin límite” (Sinn 1994:74) por un lado y una armonización por otra”.(57) Sin haber explorado más cuidadosamente la posibilidad de competencia bajo *reglas apropiadas*, seguramente será prematuro recomendar reformas centralistas como remedio contra las deficiencias de la competencia entre jurisdicciones. Esto debe tenerse en mente cuando se hace referencia a la situación Europea, Sinn (1994:97) defiende “acciones centralizadas” como una estrategia relativamente segura para evitar las ineficiencias de la competencia institucional, mientras descarte la opción de mejorar las reglas de la competencia: “Un remedio alternativo, esta altura altamente especulativo, sería buscar un entorno constitucional bajo el cual la competencia entre gobiernos pueda esperarse que funcione” (*ibid.*).(58)

9. Conclusión.

El tema de este trabajo ha sido la relación entre procesos políticos democráticos y competencia entre jurisdicciones. Si miramos a las políticas democráticas como cooperativas o empresas unidas para el beneficio común de los ciudadanos, si medimos la performance de los sistemas democráticos contra el criterio de la soberanía del ciudadano, entonces debemos examinar los efectos de la competencia entre jurisdicciones con respecto a los dos puntos claves que las constituciones democráticas tienen que cumplir: Primero de todo, permitir a los gobiernos implementar medidas que en realidad reflejen los intereses comunes de los ciudadanos; y segundo, evitar que los gobiernos lleven adelante proyectos que entren en conflicto con los intereses de algunos o todos sus ciudadanos.

En lo que se refiere al segundo punto, los argumentos discutidos en este artículo claramente implican que la competencia entre jurisdicciones pueden realizar una contribución valiosa a la “mejora de la democracia” haciendo más difícil que los gobiernos implementen esquemas políticos que benefician a ciertos ciudadanos a costa de otros. En la medida que la movilidad de los propios ciudadanos y de los recursos trasladables favorezca a ciertos grupos privilegiados o a los que tienen las riendas del poder para tomar decisiones políticas, la competencia entre jurisdicciones le ofrece a los ciudadanos y a los usuarios de jurisdicciones una protección contra la explotación.

Con respecto a la capacidad de los gobiernos para actuar en defensa de los intereses comunes de los ciudadanos, la competencia entre jurisdicciones pueden ayudar, en su rol como *proceso de descubrimiento*, a los gobiernos y a los ciudadanos a resolver el difícil problema de determinar qué características y servicios de la jurisdicción puede ser más eficiente. En este sentido, la competencia entre jurisdicciones puede ayudar a mejorar la democracia. Por otro lado, mi discusión acerca del resentimiento contra la competencia entre jurisdicciones intentó demostrar que no existen indicios obvios de que esta competencia impida o limite a los gobiernos de implementar esquemas que realmente beneficien a todos los ciudadanos. Si, en este sentido, los efectos negativos de la competencia existen, uno debería primero analizar si tales efectos pueden atribuirse a la competencia misma, o, en cambio, son el resultado de las ineficiencias constitucionales a nivel nacional o internacional. Las deficiencias constitucionales a nivel nacional pueden surgir del fracaso en impedir problemas de free-riding debido a los incentivos que tienen los recursos trasladables para conseguir beneficios de los servicios de jurisdicción sin pagar por ellos. Los problemas de este tipo de free-riding deben distinguirse estrictamente del punto que está en el corazón de la competencia entre jurisdicciones, principalmente la posibilidad de salida, un punto que tiene que ver con la disposición de los recursos trasladables de pagar el precio solicitado por los servicios de la jurisdicción, o si prefieren renunciar a estos servicios a favor de opciones alternativas. Las deficiencias constitucionales a nivel internacional pueden deberse al fracaso de encuadrar a la competencia entre jurisdicciones dentro de reglas de juego apropiadas. Hasta que no se exploren las posibilidades de eliminar las deficiencias constitucionales en este nivel es inapropiado recomendar soluciones centralistas.

Referencias

Barber, B. R. (1995) *Djihad and McWorld*. New York: Times Books.

Barlett, D. I....and Steele, J. B. (1998) "Corporate Welfare". *Time* (in four parts. November 9 –16- 23. and 30)

Blankart, Ch. B. (1997) "Mehr Steuerautonomie für die Kommunen". *Fraankfurter Allgemeine Zeitung* N° 219. September 20. p. 17

Blankart, Ch. B. (1999) "Gemeindesteuerwettbewerb oder Gemeindesteuerregulierung? Paper presented at conference on "Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat". Zentrum für interdisziplinäre Forschung. Universität Bielefeld. January 28, 1999

Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1988) *Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*. Hamburg: Steuer- und Wirtschaftsverlag

Buchanan, J. M. (1989) "Free Trade and Producer-Interest Politics". In *Essays on the Political Economy*. Pp. 52-66. Honolulu: University of Hawaii Press.

Buchanan, J. M. (1990) "The Domain of Constitutional Economics". *Constitutional Political Economy I*: 1-18

Buchanan, J. M. And Tullock, G. (1962) "*The Calculus of Consent- Logical Foundations of Constitutional Democracy*". Ann Arbor, Mich: University of Michigan Press.

Feld, L. P. Kirchgassner, G. and Savioz, M. R. (1997) "Institutioneller Wettbewerb in der Europäischen Union: Das Ende des Sozialstaates?" Discussion paper N° 9705. University of St. Gallen. Volkswirtschaftliche Abteilung.

Hayek, F. A. (1944) "*The Road to Serfdom*" Chicago III: University of Chicago Press.

Hayek, F. A. (1948) *Individualism and Economic Order*. Chicago III: University of Chicago Press

Hayek, F. A. (1960) *The Constitution of Liberty*. Chicago III: University of Chicago Press.

Hayek, F. A. (1967) *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. Chicago III: University of Chicago Press.

Hayek, F. A. (1976) *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 2: The mirage of Social Justice. Routledge: London and Henley

Hayek, F. A. (1978) *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*. Chicago III: University of Chicago Press.

Kerber, W. (1998) "Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb". *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17: 199-230. Tübingen: Siebeck (Mohr).

Kincaid, J. (1991) "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy" In Kenyon, D. A. and Kincaid, J. (eds.) *Competition among States and Local Governments- Efficiency and Equity in American Federalism*. pp 87-114. Washington D. C.: The Urban Institute Press.

Kincaid, J. (1993) "Consumership Versus Citizenship": Is There Wiggle Room for Local Regulation in the global Economy? In: Hocking, B. (ed.) *Foreign Relations and Federal States*. pp. 27-47. London and New York: Leicester University Press.

Mill, J. St. (1977) *Essays on Politics and Society*. Collected Works of John Stuart Mill Toronto: University of Toronto Press: and London: Routledge.

Mueller, D. C. (1996) *Constitutional Democracy*. New York and Oxford: Oxford University Press.

Mueller, D. C. (1998) "Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy". *Jahrbuch fur Neue Politische Okonomic* 17: 172-90. Tubingen: Siebeck (Mohr).

Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.

Olson, M. (1982) *The Rise And Decline of Nations*. New Haven. Conn.: Yale University Press.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge. Mass.: Harvard University Press.

Sally, R. (1998) *Classical Liberalism and International Economic Order-Studies in Theory and Intellectual History*. London and New York: Routledge.

Scharpf, F. W. (1998) "Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten Nationalstaatlicher Politik". *Jahrbuch fur Neue Politische Okonomic* 17: 41-66 Tubingen: Siebeck (Mohr)

Sinn, H. W. (1994) "How Much Europe? Subsidiarity. Centralization and Fiscal Competition." *Scottish Journal of Political Economy* 41: 85-107

Sinn, H. W. (1995) "Implikationen der vier Grundfreiheiten fur eine nationale Fiskalpolitik." *Wirtschaftsdienst* 75: 240-49

Sinn, H. W. (1997a) "Das Selektionsprinzip und der Systemmmmwettbewerb". In: Oberhauser, A. (ed.) *Fiskalfederalismus in Europa*. pp 9-59 Schriften des Vereins Fur Socialpolitik. N. F. Bd. 252 Berlin: Duncker und Humbolt.

Sinn, H. W. (1997b) "The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition" *Journal of Public Economics* 66: 247-74

Soderstrom, I. (1986) "The Wicksellian Alternative". *Skandinaviska Enskilda Banken Quaterly Review* 3: 88-96

Straubhaar, Th. (1998) "Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb-Moderne und historische Befunde." *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17: 243-72
Tübingen: Siebeck (Mohr)

Tiebout, Ch. M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64: 416-24

Vanberg, V. (1994) *Rules and Choice of Economics*. London and New York: Routledge

Vanberg V. (1995) "Die Unvermeidbarkeit von Wettbewerb und die Rolle von Ordnungspolitik". In Francke, H. II (ed.) *Ökonomischer Individualismus imd Freiheitliche Verfassung-Gedenkakademie für Friedrich August von Hayek*. pp 187-211
Freiburg Rombag.

Vanberg, V. (1997a) "Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik." *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. 48: 707-26

Vanberg, V. (1997b) "Subsidiarity Responsive Government and Individual Liberty." In Norr, K. W. And Oppermann, T. (ed.) *Subsidiarity Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*. Pp. 253-69. Tübingen: Siebeck (Mohr)

Vanberg, V. (1998) "Freiburg School of Law and Economics." In: Newman. Peter (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and The Law* 2: 172-79 London, Macmillan

Vanberg, V. (1999) "Die Akzeptanz von Institutionen" Forthcoming in Korff, W. Et. Al. (eds) *Handbuch der Wirtschaftsethik*. Gutersloh: Gutersloher Verlagshaus.

Vanberg, V. And Kerber, W. (1994) "Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach." *Constitutional political Economy* 5: 193-219

Wagner, R. E. (1988) "The Calculus of Consent: A Wicksellian Retrospective." *Public Choice* 56: 153-66

Wicksell, K. (1896) *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*. Jena: Gustav Fisher Verlag.

Wicksell, K. (1967) "A New Principle of Just Taxation." In: Musgrave, R. A. And Peacock, A. T. (eds) *Classics in the Theory of Public Finance*. Pp 72-118, London: Macmillan.

Wilson, J. D. (1996) "Capital Mobility and Environmental Standards: Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?" In: Bhagwati, J. And Hudec, R.E.(eds) *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? I* : 393-427 Cambridge. Mass. And London: MIT Press.

Windisch, R. (1998) "Modellierung von Systemwettbewerb: Grundlagen. Konzepte. Thesen." *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17: 121-54. Tübingen: Siebeck (Mohr)

Windisch, R. (1999) "Globalisierung. Systemwettbewerb und Steuerpolitik.!" In: *Probleme der Besteuerung II*. Schriften des Vereines für Socialpolitik Bd. 269/11, pp. 27-174. Berlin: Duncker und Humblodt.

(1) Este trabajo se basó en uno originalmente escrito en alemán ("Standortwettbewerb und Demokratie", Freiburg Discusión Papers on Constitutional Economics 99/1). A first draft translation was prepared by Linda O'Riordan en el Institute of Advanced Study, Berlin. Estoy agradecido tanto a ella como al Instituto por el apoyo al proyecto.

(2) H. W. Sinn (1994:96) habla de la "la capacidad los bienes y factores gravados con impuestos para cruzar las fronteras y los límites que esto le impone al comportamiento de los gobiernos". Sinn (1997b:248): "Los países competirán por los factores de producción desplazables y la base imponible y enfrentarán fuertes presiones para reformar sus sistemas fiscales y de regulaciones".

(3) El término usuarios jurisdiccionales se refiere a las personas que, sean ciudadanos o no, asignan recursos desplazables en una jurisdicción, en la forma de capital financiero, capital de inversión, capital humano o cualquier otro.

(4) Sinn (1997b:248): "Puesto que los gobiernos se han metido donde el mercado falla, difícilmente se pueda esperar que una reintroducción del mercado por la puerta de atrás del sistema vaya a funcionar. Es probable que genere el mismo tipo de fallas del mercado que justificó la intervención del mercado en su comienzo.

(5) Uno de los defensores más articulados de este argumento es B. R. Barber (1996)

(6) En su *Theory of Justice*, John Rawls caracteriza a una sociedad democrática "como una aventura cooperativa para una ventaja mutua" (1971b:248). La idea del Estado democrático como una empresa para el beneficio común de todos los ciudadanos fue el postulado básico de Knut Wicksell en su trabajo *A New Principle of Just Taxation* (Wicksell (1896:76-164, 1967) en el que argumenta contra el principio tributario de "tributación de acuerdo a la capacidad de pago" y a favor del principio "tributación de acuerdo al beneficio" (*Ibid.* 74). Este principio, argumenta Wicksell, asegura que "los impuestos... deben considerarse como lo que en realidad deberían ser: un medio de brindar a la comunidad en su totalidad y para cada uno de sus clases beneficios particulares que no pueden generarse de otra manera". Söderstöm (1986:94) describe el enfoque de Wicksell de la siguiente manera: "Según Wicksell el gobierno debería ser un órgano de beneficio para todos sus ciudadanos". Esto no puede lograrse al menos que los intereses de todas las personas sean totalmente respetados cuando se determina la política tributaria... de otro modo los impuestos se transforman en una herramienta de robo y

despilfarro”. Söderstöm (*Ibid.* 91) afirma: “que se deben respetar los intereses de todos. Esto, [pensaba Wicksell], será lo mejor para todos en el largo plazo”. Richard Wagner (1988:163) comenta: “El interés teórico de Wicksell era articular principios constitucionales generales a los que los gobiernos debería adherir si realmente quiere reflejar el consentimiento de los gobernados.” El trabajo de Wicksell fue el inspirador del trabajo de James M. Buchanan sobre una “economía política constitucional” (Buchanan, 1990).

(7) Los costos de la toma de decisiones, el comportamiento estratégico, y otras razones podrían evitar que las decisiones encuentren aprobación unánime si inclusive sirvieran a los intereses comunes de todos los involucrados.

(8) En un lenguaje de juegos esto se puede expresar con la siguiente metáfora: “El punto no es que cada *juguete* individual beneficia a todos los juguetes involucrados, sino que el *juego*, i.e. las reglas de juego, sea más beneficioso para todos ellos que potenciales juegos o sistemas de reglas alternativos. Con respecto a las teorías de Knut Wicksell acerca de la unanimidad como principio de legitimización Wagner afirma: “Para evaluar la naturaleza práctica del trabajo de Wicksell, es fundamental distinguir entre un principio general de un gobierno consensual y métodos específicos o formas institucionales a través de los cuales tal principio puede implementarse”. Sobre el punto de unanimidad Wicksell (1967:90) escribió: “En el análisis final la unanimidad y el completo consentimiento voluntario en la toma de decisiones prueba que la única garantía palpable contra la injusticia en la distribución tributaria. Toda la discusión sobre la justicia tributaria permanece flotando en el aire mientras estas condiciones no se satisfagan al menos aproximadamente”.

(9) J. S. Mill (1977:435 sigs.) se refiere a los dos problemas de las constituciones democráticas tratados aquí en su trabajo *Considerations On Representative Government* cuando escribe: “La imperfección de cualquier forma de gobierno puede ser tanto negativo como positivo. Es negativamente imperfecto si no concentra en las manos de las autoridades el poder suficiente para llevar adelante las funciones de un gobierno... Los daños y peligros *positivos* de los representantes, en cualquier forma de gobierno, se pueden reducir en dos partes: primero... cualidades mentales insuficientes en el órgano de control; segundo, el peligro de estar bajo la influencia de intereses que no son idénticos con el bienestar general de toda la comunidad.”

(10) El significado del problema del conocimiento y el papel de la competencia entre jurisdicciones como un “proceso de descubrimiento” de Hayek es tratado por Kerber (1998:200 sig.)

(11) El significado de la dinámica competitiva en los sistemas federales para generar conocimiento y cómo los gobiernos pueden servir los intereses de sus ciudadanos está mejor expuesto por Hayek (1944:235; 1948:255-269; 1960:184 sig.; 263 sig)

(12) Sinn (1994:98) sostiene que: “un impuesto sobre los factores trasladables no puede sobrevivir en un proceso de competencia institucional. Sólo se elegirán los impuestos sobre los factores de producción no-trasladables.

(13) La existencia de tal dilema *inter*-jurisdiccional es sostenido por Sinn (1997a:39) y Shampf (1998:47)

(14) Para una discusión detallada ver R. Sally (1998, en especial las págs. 35 y sig.)

(15) Hayek (1976:121) dice al respecto: “Cualquier descubrimiento de oportunidades más favorables para satisfacer sus necesidades por algunos será una desventaja para aquellos cuyos servicios hubiesen elegido si la situación hubiese sido diferente... Por supuesto, aquellos que como resultado son privados de sus anteriores consumidores sufrirán una pérdida que tratarán de evitar”.

(16) Con referencia a los efectos negativos de la competencia sobre aquellos que pierden sus clientes y transacciones debido a alternativas más atractivas (Hayek 1976:120), Hayek (ebd. 121) formula la siguiente pregunta retórica: “¿Significa esto que puede descartarse algo que debería tenerse en cuenta en la formación de un orden deseable?” Su respuesta es que estas desventajas están más que compensadas para todos los involucrados por los beneficios generados por el orden, “la ventaja del cual es que continuamente adapta el uso de los recursos a condiciones desconocidas y no previstas para la mayoría de la gente... Los efectos de nuevas oportunidades más favorables para intercambiar que aparecen para individuos particulares son para la sociedad como un todo tan beneficiosos como el descubrimiento de nuevos recursos materiales desconocidos hasta el momento” (ebd.:121 y sig.). Agrega: “Y aunque en el corto plazo los efectos desfavorables pueden más que compensar la sumas de los efectos positivos indirectos, en el largo plazo la suma de todos esos efectos particulares... es probable que mejoren las posibilidades de todos (ebd.: 122).

(17) El término “privilegios” se usa aquí para las regulaciones que “aseguran beneficios para algunos a expensas de otros de una manera que no puede justificarse *por principios capaces de aplicación general*. (Hayek, 1976:129)

(18) En este sentido, aceptando mutuamente reglas obligatorias prohibiendo el otorgamiento de privilegios proteccionistas debería ser de interés para todos. Como señaló Hayek (1976:122) en este tema: “Debería ser obvio que lograremos los mejores resultados si toleramos una regla que, consistentemente aplicada, es probable que aumente nuestras oportunidades”. Ver también Buchanan (1989).

(19) Dice sobre este punto Hayek (1976:122): “El daño conocido y concentrado para aquellos que pierden parte o toda su fuente de ingreso no debe... tenerse en cuenta en contra de los difusos... beneficios de muchos.

(20) Sobre la constitución ideal del liberalismo dice Hayek (1944:ixf): “Sin embargo, la esencia de la posición liberal es la negación de todo privilegio, si por privilegio entendemos su significado original y propio que es el Estado otorgando y protegiendo derechos de algunos que no están disponibles de igual manera para otros”.

(21) Sobre este tema ver Vanberg (1997b)

(22) Fue uno de los argumentos centrales de la contribución clásica de Tibout (1956) a la teoría del federalismo tributario que la competencia entre jurisdicciones no sólo induce a los gobiernos locales a responder a las preferencias de los ciudadanos, sino que también requiere que los ciudadanos revelen su “deseo de pagar” y “sus verdaderas preferencias por los bienes públicos”.

(23) La discusión de R. Nozick (1974:297 y sig.) sobre “marcos utópicos” se centra alrededor de la idea de una “metaconstitución” que le permita a los individuos elegir libremente entre comunidades que, a su vez, son libres de elegir, internamente, todo tipo de restricciones, mientras se mantenga la libertad de movilidad. Bajo tales condiciones las comunidades están sujetas a la prueba de participación voluntaria: “Cada comunidad debe ganar y mantener la adhesión voluntaria de los miembros” (ebd: 316)

(24) Al comienzo del capítulo “The Prospects of International Order” en *The Road to Serfdom* de Hayek (1944: 219) cita a Lord Acton con la siguiente frase: “De todos los controles de la democracia, la federación ha sido la más eficaz y la más genial... Es el único método de contener no sólo a la mayoría sino al poder de todo el pueblo”. Hayek comenta: “Los liberales del siglo XIX no se han dado totalmente cuenta *que* complemento esencial de los principios es la organización federal de los diferentes Estados” (Ebd. 234 y sig.).

(25) J. Kincaid (1991:98) sostiene sobre lo que él llama principio de “democracia federal”: “En la base, la emigración es fundamental. Sin embargo, dado que la emigración es costosa, los ciudadanos deben tener opciones efectivas dentro de su jurisdicción política. Aquí la competencia cumple una función dual. Le permite a los ciudadanos migrar de un grupo o jurisdicción a otra en busca de satisfacción y alienta instituciones públicas y privadas a satisfacer a sus ciudadanos de manera que se queden voluntariamente en la jurisdicción”.

(26) Para organizar un sistema tributario para que logre esto no es obviamente fácil. Pero aquí, como en otras áreas, la competencia puede cumplir una función útil como un “proceso de descubrimiento” permitiendo a los gobiernos y ciudadanos encontrar qué esquemas son más eficientes para solucionar este problema. Sobre este tema ver Ch. B. Blankart (1997, 1999).

(27) Sinn (1994:98 y sig.): “La competencia disminuirá la tasa tributaria de los impuestos trasladables a... un mero cargo por servicio... no es posible un impuesto redistributivo”. Agrega Sinn (ibid.:101) “En última instancia, todos los países se situarán en un equilibrio donde sólo se cobran impuestos por beneficios y no se llevan adelante políticas redistributivas”.

(28) Sobre la importancia del concepto Wickselliano sobre la competencia entre jurisdicciones ver también Mueller (1998:180 y sig.). Wicksell fue un defensor de lo que Musgrave llama “teoría del intercambio voluntario de la economía pública”, una teoría que Musgrave pensó que no tenía relevancia práctica (Wagner 1988:162).

(29) Mueller (1998:186) agrega: “Los ciudadanos en los Estados Unidos se mueven a comunidades con fuerza policial de mayor calidad, no se *escapan de ellos*, y están dispuestos a pagar más impuestos para financiar este servicio público de mayor calidad. Se van de las ciudades de altos impuestos y escuelas y otros servicios públicos de *baja* calidad como Washington DC”

(30) Hayek (1978:162) señala sobre las propiedades de funcionamiento de la competencia federal: “Los gobiernos regionales y locales... se desarrollarían como si fueran empresas compitiendo entre sí por los ciudadanos que votarán con sus pies por la empresa que ofrezca mayores beneficios en comparación con el precio que tiene que pagar”.

(31) Con referencia a la regulación ambiental J. D. Wilson (1996:394) señala: “Una condición crítica eficiencia es que cada empresa paga un impuesto igual costo que sus operaciones le imponen en la jurisdicción. Estos costos pueden consistir en los que se incurren por proveer bienes y servicios públicos a las empresas más los costos ambientales. Dado que los gobiernos pueden usar los impuestos como “aranceles de uso”, las consideraciones que impliquen movimiento de capital no entran en las reglas costos-beneficios que los gobiernos usan como patrón ambiental”

(32) Con referencia a la competencia entre jurisdicciones inducida por las “cuatro libertades básicas” dentro de la Unión Europea, Sinn (1994:101) sospecha: “Eventualmente, no sólo los impuestos redistributivos tendrán que ser nivelados cuando se conceden las tres libertades, en alguna medida inclusive también habrá que hacer lo mismo con los impuestos sobre los beneficios de bienes públicos y privados.”

(33) Sinn (1994:101): “La política redistribucionista puede interpretarse potencialmente como una actividad que incrementa la eficiencia del Estado.”

(34) Mueller (1998:179): “De la misma manera es poco probable que las personas no vayan a cenar frecuentemente a un restaurante que continuamente los cobra más, si tienen otras opciones, un ciudadano al que se lo carga con altos impuestos por los bienes y servicios que recibe, busca evadir el impuesto. En un mundo

crecientemente móvil... las comunidades están forzadas a respaldarse en el impuestos sobre los beneficios y a limitar sus actividades a esos bienes y servicios que benefician a todos los miembros de la comunidad. En el límite, la movilidad actúa como una silenciosa regla de unanimidad y produce los mismos efectos que esperamos bajo estas reglas de voto en un mundo de poca movilidad”.

(35) Sinn (1997b:258): “La redistribución puede tener varias razones incluyendo la caridad, la estabilización social y política o la ética y la justicia. Pero la razón más importante puede interpretarse como un seguro que provee en un mundo de incertidumbre”

(36) Sinn (1994:99): “Los contratos que pueden interpretarse *ex ante* como un seguro, implica la redistribución desde una perspectiva *ex post*, y lo que llamamos redistribución puede muchas veces verse como un seguro desde una perspectiva *ex ante*. La redistribución puede, por lo tanto, ser una actividad del gobierno útil que genere beneficios similares a los que provee la industria del seguro”.

(37) Ver también Hayek (1944:128 y sig.). En otro contexto Hayek (1967:178) afirma: “Más que por ninguna otra razón el orden del mercado ha sido distorsionado por los esfuerzos por proteger grupos de una caída respecto de su posición previa... En un orden de mercado el hecho de que un grupo de personas haya alcanzado cierta posición relativa no les da derecho a mantenerlo, porque esto no puede defenderse por una regla que se aplique por igual para todos”.

(38) Sobre este tema señala Hayek (1944:132): “No hay duda que la seguridad adecuada contra la privación severa... tendrá que ser una de las principales metas de la política”.

(39) Que una política discrecional que otorga subsidios a grupos particulares puede muy bien producir desigualdades más severas que las heredadas in la distribución de los ingresos en el mercado fue señalado por M. Olson (1982:175): “Hay una mayor desigualdad ... en la oportunidad de crear coaliciones distribucionistas de las que hay en las habilidades productivas heredadas por la gente”.

(40) Sinn (1997b:259): “Considere las preferencias de los padres o de los futuros padres. En el momento del nacimiento o antes los padres no saben si sus hijos nacerán con dificultades o saludables, inteligentes o sin talentos. Por lo tanto están interesados en tener un seguro contra las variaciones de ingresos de toda su vida provenientes de estas diferencias.”

(41) Sinn (1997b:259): “El mercado no puede ofrecer este seguro puesto que esto implica que los padres firmen un contrato abusivo para sus hijos de los que estos hijos no podrán escapar aunque lo deseen....Hay poca duda que el mercado privado no puede proveer el tipo de seguro que es la esencia de la redistribución del ingreso a través del presupuesto del gobierno”.

(42) Sinn (1997b:259): “La redistribución a través del presupuesto del gobierno puede verse como un seguro contra un mal riesgo y como tal será bienvenido por todos los ciudadanos antes de que el destino haya levantado el velo de la ignorancia”.

(43) Sinn (1997b:262) comenta sobre las “implicancias de la competencia fiscal entre sistemas tributarios redistributivos”; “Supongamos que las fronteras del país se abren al capital y al trabajo para que tengan libre ingreso a través de ellas. Esta libertad... afectará el seguro de una tributación redistributiva puesto que el gobierno pierde su poder de imponer el pago de impuestos”.

(44) Sobre la necesidad de calificar esta suposición ver, por ejemplo, Windisch (1999:166 y sig.): Feld, Kirchgässner und Sabios (1997); Straubhaar (1998:26 y sig.)

(45) Con referencia al hecho de que la competencia entre jurisdicciones favorece los “impuestos por beneficios” y no permite “tributación redistributiva” señala Sinn (1994:99): “Para evitar esta implicancia, las Tasas tributarias tienen que ser armonizadas entre todos los países por una agencia centralizadora”.

(46) Ver Sinn (1997a:49,1998). Para el tema competencia compatible con el Estado Benefactor ver Kerber (1998:214 y sig.)

(47) Sinn (1994:99): “Inclusive tales beneficios de la redistribución no podrán sobrevivir en una Europa donde los países individuales compiten entre sí. Una Europa con libre migración es como un seguro donde los clientes pueden elegir la empresa *ex post*.”

(48) Si, como argumenta Sinn (1997:264): “una solución privada es imposible porque los contratos de redistribución privada no pueden escribirse con la suficiente anticipación”, la pregunta a formularse: ¿Qué es una “anticipación suficiente” en el contexto de una “solución política”, dado el hecho de que una comunidad política consiste de una corriente continua de generaciones superpuestas?

(49) Sinn (1997b:259): “Posiblemente, el principal motivo de por qué el gobierno puede ser mejor que un seguro del mercado privado es que puede introducir su protección del seguro más anticipadamente, antes de que los “buenos riesgos” y los “malos riesgos” hayan sido reformulados.

(50) ¿Cuáles son las implicaciones si el funcionamiento de los acuerdos redistributivos requiere “que los padres firmen un contrato obligatorio para sus hijos del cual estos no podrán escapar aunque lo deseen” (Sinn 1997b:259)? ¿Puede una generación de padres obligar a todas las generaciones futuras?

(51) Uno se pregunta ¿qué se implica cuando Sinn (1997b:264) argumenta?: “En una economía cerrada, el gobierno puede solucionar la situación porque puede brindar el servicio de seguro a través de los impuestos. Tiene el poder para tomar por la fuerza los recursos necesarios entre los afortunados y los desafortunados sin tener que apoyarse en los contratos privados voluntarios. Sin embargo, en una economía abierta, este poder desaparece debido al derecho a cruzar las fronteras. Los buenos riesgos dejarían al Estado asegurador de la misma manera que harían con una compañía.”

(52) Sinn (1997b:259): “La pregunta de si la ausencia de obligación es una falla del mercado o el resultado el resultado de una intervención gubernamental que requiere otra intervención que enmiende las consecuencias puede dejarse abierta aquí”.

(53) El tema de cómo el seguro de redistribución puede organizarse de una manera que sea compatible con la competencia también es tratado brevemente por Sinn (1994:100, 1997a:49).

(54) Las perversidades de esta competencia por otorgar privilegios han sido bien ilustradas por D. I. Barlett y J. B. Steel (1998) en su documento “Corporate Welfare”.

(55) El tema general de “las reglas apropiadas de la competencia entre jurisdicciones” está tratado en W. Kerver (1998)

(56) Sinn(1997b:263): “El Estado Benefactor no tiene oportunidad de sobrevivir cuando se permite una competencia tributaria descontrolada”.

(57) Uno de los problemas que Mueller (1998:187) comenta respecto de la armonizaciones el siguiente: “La respuesta más atractiva para muchos gobiernos europeos sería reducir las opciones de sus ciudadanos presionando por una armonización de impuestos y regulaciones, y de esta manera evitar los pasos políticamente costosos de tener que retirar los subsidios privilegios a los que los grupos políticamente más poderosos han estado acostumbrados... Aunque los impuestos uniformes sobre el capital detendrían el movimiento de capitales de países con altos impuestos como Alemania hacia países con bajos impuestos como Irlanda no van a frenar la salida de capital *fuera* de la Unión Europea, por el contrario lo van a estimular... El peligro que enfrenta Europa, si responde a las presiones de una armonización es que mantiene su sistema de altos impuestos redistributivos y regulaciones, preserva las ineficiencia resultantes y, por lo tanto, se vuelve un lugar crecientemente menos atractivo para los negocios, para que la gente trabaje y eventualmente para que la gente viva.”

(58) Un punto de vista más escéptico fue expuesto por Sinn (1997a:48).