

## LA COMPETENCIA INTERGUBERNAMENTAL, LAS OPCIONES DE “VOZ” Y “SALIDA” Y EL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA FISCAL

Michael L. Marlow

El diseño de la estructura fiscal es una de las cuestiones más importantes en la oferta gubernamental. Dos elementos caracterizan la estructura fiscal: el acuerdo intergubernamental inicial y los mecanismos, si es que existen, que pueden dar inicio a cambios en ese acuerdo durante el transcurso del tiempo. Las estructuras fiscales pueden ser diseñadas con poca o mucha posibilidad de elección en la oferta gubernamental. El monopolio del gobierno elimina la elección por parte de los contribuyentes mientras que la competencia intergubernamental permite un cierto grado de elección en la oferta por parte de los mismos.

Los contribuyentes pueden revelar su evaluación sobre las políticas gubernamentales por medio del ejercicio de las opciones de “voz” o de “salida” (Hirschman, 1970). La opción de voz se ejerce cuando los contribuyentes se mantienen dentro de los límites políticos y tratan de comunicar sus evaluaciones en relación al *status quo* a los políticos. El ejercicio de la opción de salida es cuando los contribuyentes señalan su descontento con el *status quo* comprando servicios de otro proveedor gubernamental.

La literatura *convencional* sobre la estructura fiscal está interesada en diseñar acuerdos intergubernamentales eficientes. Los poderes de imposición y de gasto son divididos entre los gobiernos en la búsqueda de la eficiencia asignativa y diversos objetivos de equidad. Como discuten varios autores (Brennan & Buchanan, 1980; Wiseman, 1990), esta literatura se interesa más en prescribir determinadas políticas que en analizar el proceso por el cual los contribuyentes individuales establecen contratos con los políticos. Una capacidad limitada de elección es a menudo parte del diseño fiscal que promueve distintos resultados políticos (p. ej., maximizar la eficiencia asignativa). Limitando la capacidad de los contribuyentes para demostrar su descontento por medio de la opción de salida, la visión *convencional* de los acuerdos fiscales recomienda que se permita a éstos solamente el uso de la opción de voz como una herramienta para producir un contrato social y un sector público eficientes. Sin embargo, además de proveer de políticas que sean demandadas directamente por los contribuyentes, la remoción de la opción de salida permite a los políticos implementar ciertas políticas que no son directamente demandadas por los contribuyentes.

Los partidarios de una visión de las constituciones fiscales basada en la *economía constitucional*, otorgan mayor poder a los contribuyentes individuales en el proceso de políticas públicas. Además de las opciones de voz, más opciones de elección por medio de la competencia intergubernamental permiten a los contribuyentes el uso de las opciones de salida para influenciar la política. La amenaza de salida también mejora la capacidad de los contribuyentes para ejercitar efectivamente las opciones de voz en el proceso de políticas públicas.

Este trabajo discute y contrasta los enfoques *convencionales* y de *economía constitucional* respecto al diseño de acuerdos fiscales eficientes dentro de un modelo simple del proceso político. Una diferencia principal es su visión en relación a quién debería tener un poder primario en el proceso político: ¿los contribuyentes o los políticos? Se sostiene que el diseño de las opciones de voz y salida determina el poder relativo de políticos y contribuyentes para modificar políticas. Como un ejemplo de un programa diseñado como

un monopolio del gobierno federal, el trabajo discute el programa de Seguridad Social de los Estados Unidos. El trabajo concluye que las resoluciones políticas relacionadas con el diseño de las opciones de salida y voz en las estructuras fiscales son fuertemente afectadas por la percepción normativa que se tenga respecto al tamaño apropiado del gobierno.

## **I. Un modelo simple del proceso de políticas públicas**

Un modelo simple del proceso de políticas públicas en una democracia representativa es (1)

Contribuyente → funcionarios políticos → política

Los contribuyentes manifiestan sus preferencias a los políticos quienes, a su vez, implementan las políticas. Esta descripción ideal elude muchas complejidades que se presentan en el diseño de una constitución fiscal. Los siguientes son temas de permanente tratamiento en el análisis de la política. ¿Qué motiva a los políticos? Por ejemplo, si uno asume que los políticos persiguen su propio interés, entonces las distintas limitaciones sobre ellos influyen su capacidad de perseguir esos objetivos propios a expensas de los contribuyentes. ¿Qué tan bien revelan los contribuyentes sus preferencias a los políticos? Aun si los políticos no persiguen principalmente su propio interés, la incapacidad de los contribuyentes para presentar sus preferencias a los políticos puede crear diferencias entre las políticas deseadas y las efectivamente implementadas. Más aun, incluso si los contribuyentes pudieran demostrar perfectamente sus preferencias, los políticos podrían no tener la experiencia técnica para proveer los resultados políticos deseados.

Este trabajo estudia la cuestión general de cómo el diseño de las opciones de voz y salida en las constituciones fiscales afecta el proceso de políticas públicas. Esto es, ¿cómo distintos marcos institucionales influyen la distribución de poder entre los contribuyentes y los políticos en el proceso político? ¿Acaso la eliminación de la opción de salida influye la capacidad de los contribuyentes de alcanzar exitosamente sus preferencias en el proceso político? Consideramos dos modelos del proceso políticos: el *convencional* y el de la *economía constitucional*.

## **II. El enfoque convencional de estructuras fiscales eficientes**

Un tema subyacente en el enfoque *convencional* es que las interacciones voluntarias de los ciudadanos privados en los mercados privados fracasan en asignar recursos eficientemente. La producción pública es justificada a menudo por el supuesto que los mercados privados fracasan en alcanzar la provisión óptima de bienes con propiedades de consumo conjunto y problemas de free-riders. En base a distintos criterios de eficiencia, se asignan distintas políticas públicas a niveles específicos de gobierno (Oates, 1972). Las actividades de redistribución y estabilización son generalmente asignadas al ámbito del gobierno central (Musgrave & Musgrave, 1989). La provisión monopólica de políticas redistributivas por los gobiernos centrales se basa, a menudo, en el argumento de que la competencia intergubernamental da como resultado la sub-producción (Musgrave, 1959 y Oates, 1972). Los bienes y servicios públicos que son principalmente de naturaleza local son asignados a gobiernos no centrales.

Una implicancia de este enfoque es que los mercados públicos mejoran la asignación de diversos recursos y que los contribuyentes y los políticos deberían determinar dónde son

mejor asignados los recursos a través del proceso político. Dentro de nuestro modelo simple del proceso político, contribuyente → funcionarios políticos → política, se asume que los políticos son agentes pasivos de los deseos de los contribuyentes para una mejor asignación de los recursos. Pero resulta importante comprender que existen dos funciones de los políticos en el proceso. *Uno*, los contribuyentes reconocen que ciertos bienes se caracterizan por un consumo no-rival, no-exclusión y problemas de free-riders y que éstos deben ser provistos por el sector público. Esta comunicación puede realizarse por intermedio del ejercicio de la opción de voz del modelo de Hirschman (1970) y puede alcanzarse, por ejemplo, por intermedio de la utilización del derecho a votar o escribiendo cartas a los representantes. En este caso, los políticos son agentes pasivos de las demandas articuladas por los contribuyentes por determinadas políticas públicas.

*Dos*, los políticos pueden considerar que los contribuyentes no pueden comprender en forma adecuada la magnitud del fracaso del mercado en producir ciertos bienes. (2) Los políticos pueden justificar la implementación de políticas que no son directamente demandadas por los contribuyentes. La información sobre el carácter apropiado de la política gubernamental es considerada, en el caso de los contribuyentes, como un recurso asimétrico con oferta limitada. Cuando se observan casos en que los contribuyentes tratan de eludir ciertas políticas gubernamentales se dice que estas políticas no son directamente apreciadas por los mismos. En la medida que los contribuyentes carecen de suficiente información sobre el fracaso del mercado, no podrán comunicar adecuadamente sus preferencias a los políticos. Esta justificación sobre las políticas gubernamentales ha recibido un amplio tratamiento en el enfoque *convencional* de la estructura fiscal óptima y usualmente consideran la movilidad de los contribuyentes como un problema que el monopolio del gobierno supera. (3) Pauly (1973) sostiene que las políticas redistributivas de los gobiernos no centrales son auto-destructivas en tanto y en cuanto los ciudadanos tienen movilidad ya que cuando un gobierno no central aumenta su redistribución de ricos a pobres, los pobres se trasladan a esa jurisdicción al tiempo que los ricos se van. Debido a que la movilidad bloquea los objetivos de las políticas redistributivas, se considera a su provisión monopólica como el instrumento adecuado que restringe los efectos adversos de la movilidad de los contribuyentes. Musgrave & Musgrave (1989: 459) sostienen:

“Se sigue de esto que si las políticas dirigidas a ajustar la distribución del ingreso entre *personas* han de ser efectivas, deben ser realizada principalmente a nivel central o nacional. De la misma forma, la descentralización reduce la capacidad de llevar a cabo políticas redistributivas. Las implicancias de dichas políticas son, por lo tanto, un factor estratégico en la cuestión centralización versus descentralización”.

Los mecanismos de coparticipación y transferencias intergubernamentales son otros mecanismos que restringen la capacidad de los contribuyentes de bloquear los objetivos de los políticos. Ambos programas consisten en que el gobierno central recaude impuestos en exceso de su propio gasto y comparta ese excedente con los gobiernos no centrales. Estos programas, a menudo, son propuestos en casos de externalidades (Ibíd.). A nivel global, Musgrave & Musgrave (1989: 455) sostienen que la creciente internacionalización de los mercados requiere la centralización internacional de las políticas macroeconómicas. Otra justificación de la monopolización es que unidades gubernamentales más grandes pueden explotar economías de escala que sirven para reducir los costos de producción.

Una propuesta reciente en Rivlin (1991) para la reforma de la constitución fiscal demuestra este enfoque *convencional*. Se sostiene que los “impuestos compartidos uniformes” serían la solución a muchos problemas (p. ej., bajas tasas de ahorro e inadecuada producción gubernamental) en nuestra economía. Se afirma que un programa de “impuestos compartidos uniformes” corregiría dos problemas: 1) estados que no son capaces de recaudar suficientes impuestos debido a la competencia intergubernamental y 2) estados que poseen recursos desiguales.

“La idea básica es que los estados, con o sin la ayuda del gobierno federal, compartan la recaudación de un impuesto común en base a una fórmula... Es grupo de estados que acuerde compartir el impuesto podría incluir a todos ellos o ser un grupo regional menor... Por ejemplo, el gobierno federal podría introducir un impuesto al valor agregado del 5%, el que podría recaudar unos 100 mil millones de dólares al año, y distribuirlo directamente entre los estados... Idealmente, la fórmula debería ser simple y debería redistribuir en cierta medida recursos hacia los estados más pobres (Rivlin 1991: 12).”

Este argumento implica que la modificación de la constitución fiscal mejora la capacidad de políticos de promover el interés público. Las opciones de salida son vistas como un problema que una constitución fiscal reformada debería eliminar removiendo los diferenciales de impuestos entre estados. Es importante destacar que el impulso apropiado para modificar la constitución fiscal se afirma que proviene de los políticos, no de los contribuyentes. Esto es, se asume que la respuesta de los contribuyentes a los diferenciales de impuestos entre los estados no refleja un ímpetu apropiado para modificar la constitución fiscal en dirección a reducir las tasas de impuestos de los estados que las tienen elevadas. Debido a la mejor información que sobre los beneficios de una política tienen los políticos, éstos deberían ser capaces de rediseñar la constitución fiscal de forma tal que reduzca la capacidad de los contribuyentes de evitar políticas adicionales. Una consecuencia del enfoque convencional es que el gobierno tiende a ser muy pequeño cuando numerosas oportunidades de salida son una característica de la constitución fiscal. Otra implicancia del enfoque *convencional* es que los intereses de los contribuyentes no son siempre servidos por medio de la elección en la oferta gubernamental. Rivlin (1991:9) sostiene:

“... aquellos programas de gastos en los que la uniformidad nacional es importante para su funcionamiento efectivo pertenecen a la esfera federal. El control del tráfico aéreo es uno de ellos. También lo es el seguro social. Nadie querría cincuenta distintos sistemas de seguridad, cada uno con sus propias normas de pago y cumplimiento.”

Este enfoque asume que los políticos toman decisiones acertadas cuando diseñan programas tales como la Seguridad Social y que las constituciones fiscales deberían eliminar la capacidad de los contribuyentes para utilizar la opción de salida para bloquear la provisión de estos programas. La lógica implícita es que la eliminación de la elección en la oferta gubernamental elimina la capacidad de los contribuyentes de escoger programas inadecuados y que, al otorgar a los políticos un mayor poder en el proceso político, se incrementa el bienestar social. El conocimiento que permite a los políticos proveer programas adecuados es tanto un resultado directo de una comunicación directa de los

contribuyentes a los políticos (por medio de la opción de voz), o a través de la capacidad de los políticos de determinar aquellas políticas que los contribuyentes no entienden que necesitan (y que, por lo tanto, no serían comunicadas por la opción de voz).

En síntesis, el análisis *convencional* de la eficiencia de la estructura fiscal prescribe que la monopolización del gobierno es una corrección adecuada de los problemas inherentes en un mundo de movilidad de los contribuyentes e información asimétrica entre los contribuyentes y los políticos. La eliminación de las opciones de salida controla la capacidad de los contribuyentes de bloquear los objetivos beneficiosos de los políticos. La eliminación de las opciones de salida no es considerada como un problema para los contribuyentes porque la comunicación de éstos con los políticos por medio de la opción de voz es relativamente perfecta y cualquier política adicional, y apropiada, que no sea demandada por los contribuyentes será provista por los previsores políticos. Para que esta segunda categoría de políticas sea provista a los contribuyentes, los políticos deben eliminar o reducir las opciones de salida a través de la restricción de la competencia intergubernamental.

### **III. El enfoque de la *Economía Constitucional* sobre una estructura fiscal eficiente**

Un enfoque alternativo del proceso de políticas públicas, contribuyente → funcionarios políticos → política, es el que afirma que no solamente resulta difícil transmitir información útil a los políticos, sino que los políticos persiguiendo sus propios intereses pueden inclinarse a promover intereses que difieren con los de los contribuyentes. Los modelos de intercambios de favores (logrolling), ilusión fiscal, Leviatán, control de la agenda, búsqueda de rentas y agencias monopólicas, siembran ciertas dudas sobre la capacidad de los contribuyentes de comunicar sus preferencias por medio del ejercicio de la opción de voz y recibir así políticas que sirvan mejor sus intereses. Este enfoque del proceso político sugiere la necesidad de diseñar constituciones fiscales que protejan a los contribuyentes de recibir y solventar políticas que no desean. Debido a que la opción de voz es considerada como un medio incompleto de comunicar los deseos de los contribuyentes a los políticos, es importante considerar cómo el diseño de la opción de salida influencia el proceso de políticas públicas. Una diferencia fundamental en el análisis entre el enfoque *convencional* y el de la *economía constitucional* es que éste último se interesa más en estudiar el proceso por el que los contribuyentes individuales contratan con los políticos más que prescribir resultados finales de las políticas.

Como argumenta Hirschman (1970), el ejercicio de la opción de salida es a menudo una alternativa de “última instancia”, tanto sea por la lealtad hacia los actuales proveedores o debido a los costos de transacción, que es aplicada cuando los clientes creen que no pueden comunicar efectivamente (por medio de las opciones de voz) sus fuertes objeciones sobre el *statu quo*. Seldon (1990: 106) sostiene que, en general, la opción de voz no es una limitación sobre los proveedores cuando la capacidad de ejercer la opción de salida es débil o inexistente. (4) En el caso del monopolio gubernamental, la falta de posibilidades de salida impone una limitación diferente sobre la relación contribuyente-político que cuando las posibilidades de salida presentan una seria amenaza a los políticos que implementan políticas contrarias a los intereses de los contribuyentes. El modelo de la *economía constitucional* no asume que los políticos son benevolentes o los agentes pasivos de los

contribuyentes y, aunque lo fueran, no asume que cuenten con ninguna información adicional sobre el beneficio de los resultados de las políticas más allá del que tengan los contribuyentes individuales. La eliminación de las opciones de salida incrementa el poder de los políticos en su relación con los contribuyentes y, por lo tanto, mejora la capacidad de los políticos de perseguir sus propios intereses. Este modelo del proceso político reconoce la posibilidad de que los gobiernos “fracasen” y que los políticos puedan hacer uso de la estructura fiscal, y su poder monopólico, en su beneficio. Si la capacidad de la opción de voz para producir las políticas adecuadas es determinada parcialmente por la capacidad de los contribuyentes de escapar de las políticas que no desean, la eliminación de posibilidades de salida reduce la efectividad de las opciones de voz y reduce aún más el poder de los contribuyentes en el proceso político.

Wiseman (1990: 114) sostiene que el análisis de las dimensiones de voz y salida en una constitución fiscal es un medio para evaluar la eficiencia de los acuerdos sociales, o la “respuesta a los sistemas de valores (subjetivos) de los miembros individuales de la sociedad...”. La existencia de pocas opciones de voz y salida indica una constitución fiscal coercitiva mientras que la existencia de muchas opciones de voz y salida indican un contrato social eficiente. Esta definición de un acuerdo social eficiente pone énfasis en la importancia del contribuyente individual y en que, sin importar que resultado *ex post* pueda emerger de una determinada constitución fiscal, las estructuras que coaccionan a los contribuyentes individuales no son eficientes. Un tema subyacente de este enfoque del proceso político es que las constituciones fiscales deberían proteger a los contribuyentes de los políticos. En contraste, la propuesta antes mencionada de los “impuestos compartidos uniformes” parece descansar en una metodología que protege a los políticos de los contribuyentes y enfatiza los resultados de las políticas en el marco de un enfoque “el fin justifica los medios”, para diseñar las constituciones fiscales que limitan las opciones de los contribuyentes.

Brennan & Buchanan (1980) afirman que las opciones de salida mejoran la capacidad de los contribuyentes de controlar los intereses particulares de los políticos (5). Con libre comercio y migración sin costos, se sostiene que las restricciones fiscales explícitas sobre los políticos serían innecesarias en un mundo como de gobiernos en competencia como lo describe Tiebout (1956). Esto es, la existencia de muchas opciones de salida protege a los contribuyentes de recibir políticas que no desean. Los políticos que impongan políticas que los contribuyentes no desean tendrán que comenzar a proveer lo que los contribuyentes quieran o sufrir un éxodo de contribuyentes hacia gobiernos competidores. Sin embargo, la disponibilidad de opciones de salida sólo restringe parcialmente la capacidad de los políticos de perseguir su propio interés cuando existen costos de movilidad, gobiernos centrales grandes e información imperfecta. En este caso, se sostiene que los límites constitucionales sobre el gobierno son controles efectivos alternativos sobre los políticos. Como el potencial de colusión se reduce con la competencia entre proveedores, la competencia intergubernamental es considerada como una limitación deseable sobre los políticos.

Desde el modelo del proceso político de la *economía constitucional* se cuestiona también la inclusión de transferencias intergubernamentales y coparticipación de impuestos en las constituciones fiscales. En forma consistente con la hipótesis sobre la búsqueda de rentas de Tullock (1969), se argumenta que los gobiernos buscan arreglos institucionales colusivos que debilitan las presiones competitivas, tales como un sistema de transferencias donde los gobiernos no centrales gastan fondos que ellos mismos no recaudan. Como las

transferencias remueven las presiones competitivas entre los gobiernos no centrales, también mejoran el poder monopólico del gobierno central en su esfuerzo recaudador. McKenzie & Staff (1978) y Lee (1985) consideran a estas actividades como un acuerdo cartel legal impositivo. Que el *análisis convencional* predice que los gobiernos benevolentes no explotan dichos acuerdos resulta evidente de la discusión anterior sobre la propuesta de Rivlin (1991) de “impuestos compartidos uniformes”. El modelo de la *economía constitucional* predeciría que no solamente los gobiernos explotan estos acuerdos, sino que buscan crearlos ya que reduce la capacidad de los contribuyentes de utilizar las opciones de voz y salida para prevenir políticas impopulares que los políticos desean imponerles.

#### **IV. El monopolio del gobierno central: el caso de la Seguridad Social**

Desde el enfoque de la *economía constitucional*, se predice que el monopolio del gobierno central sobre la Seguridad Social elimina la competencia intergubernamental y llevan a que termine siendo administrado con elevados costos y baja calidad. La monopolización de la Seguridad Social también reduce el incentivo financiero de los contribuyentes a “votar con sus pies” sobre la base de la diversidad de políticas gubernamentales de gastos e impuestos. Esto es, la monopolización de la Seguridad Social influencia la competencia intergubernamental en dos formas (Joulfaian “ Marlow, 1991). *Una* forma es removiendo las posibilidades de competencia dentro del área de la Seguridad Social. Aquí los contribuyentes no pueden ganar, dentro de un determinado país, trasladándose de un gobierno a otro ya que todas las localizaciones ofrecen la misma carga de Seguridad Social. La monopolización de este programa remueve la posibilidad de salida de esta política. Si bien los gobiernos no centrales y las empresas privadas proveen pensiones, no son competidores del gobierno central ya que sus ofertas son por sobre las de la Seguridad Social. El crecimiento reciente de las pensiones privadas, sin embargo, puede indicar el grado en que el sistema de la Seguridad Social está siendo considerado como inadecuado por los contribuyentes (6). Si estuviera sujeta a competencia por parte de proveedores privados, o gubernamentales, es predecible que el programa de Seguridad Social actual sufriría un éxodo substancial, o ser volvería más eficiente y atractivo para los contribuyentes. Sin posibilidades de salida, los contribuyentes tienen que confiar en el ejercicio de la opción de voz y en la sabiduría de los políticos para mejorar las políticas. La *otra* forma en que la monopolización de la Seguridad Social influencia la competencia intergubernamental es por medio de su influencia en la competitividad del gobierno en su conjunto. La monopolización del programa de Seguridad Social no solamente elimina la competencia dentro del programa de Seguridad Social, sino también reduce la competencia intergubernamental entre todos los programas de los gobiernos central y no centrales. Esto es, su monopolización remueve de al competencia una parte de la actividad gubernamental total. Por ejemplo, la relación entre contribuciones a la Seguridad Social e impuestos totales del gobierno (federal + estadual + local) ha crecido de 0,03 a 0,24 entre 1950 y 1989 y sugiere que la política de Seguridad Social ha llevado a una mayor monopolización de las políticas impositivas de todos los gobiernos (7). El monopolio del gobierno federal sobre la Seguridad Social también impone la participación compulsiva de virtualmente todo trabajador. El porcentaje de los empleados civiles cubiertos por la Seguridad Social ha crecido substancialmente en el tiempo: 58,7% (1950), 79,4% (1960), 83,7% (1970), 90,2% (1980), 93,8% (1988) (8). Las modificaciones a la Ley de Seguridad Social de 1983

otorgaron cobertura prácticamente a todo nuevo empleado en la fuerza de trabajo (Musgrave & Musgrave 1989: 195).

Un ejemplo específico de la creciente monopolización de la Seguridad Social es el caso de los empleados de los gobiernos locales y estatales. Por ejemplo, antes de 1951, los empleados de los gobiernos locales y estatales no participaban en la Seguridad Social (U.S. Bureau of the Census 1987). Algunos cambios importantes desde 1951 han afectado la capacidad de los gobiernos locales y estatales para proveer pensiones a sus empleados. El 1 de Enero de 1983, los estos gobiernos ya no pudieron retirarse del programa federal y desde el 1 de Abril de 1986, la cobertura de salud del programa fue obligatoria para todos los nuevos empleados de gobiernos locales y estatales.

Crain & Marlow (1990) sostienen que la Seguridad Social ejerce una influencia positiva en el tamaño del gobierno federal. Cuando el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Social de 1935, no requería que el sistema tuviera reservas, fondos destinados para cubrir obligaciones futuras. Más bien, solamente requería que su recaudación cubriera los gastos y beneficios operativos. Los beneficios corrientes eran financiados por las contribuciones de los trabajadores corrientes. Si bien la recaudación por sobre las obligaciones corrientes podía ser invertida, los políticos tenían la capacidad de utilizar ese “exceso” para financiar otros programas. Esto es posible, en parte, debido a que los ingresos de las contribuciones no van a su fondo de inversiones sino, en realidad, a cambio de pagarés de los fondos, fluyen como cualquier otro impuesto al Tesoro Federal. En la medida que las contribuciones a la Seguridad Social son consideradas como ahorros manejados por el proceso político, los contribuyentes pueden caer en la ilusión fiscal de subestimar el valor descontado de futuras cargas fiscales (9). Crain & Marlow (1990) presentan evidencia de que los políticos utilizan contribuciones a la Seguridad Social para financiar otros gastos que llevan a una expansión de todo el gobierno federal.

Resulta útil analizar el diseño de las opciones de salida y voz en la estructura institucional del programa de Seguridad Social. Si bien el análisis *convencional* del proceso político asume que el ejercicio de la opción de voz produce una comunicación útil entre los contribuyentes y los políticos, esto puede no ser cierto en el caso de la Seguridad Social. Si, por ejemplo, los contribuyentes no comprenden totalmente las características distintivas del programa, entonces la información que comunican será imperfecta. Con características débiles de la opción de voz e inexistentes en cuando a salida, la implementación de políticas apropiadas requiere que sean provistas por los políticos. Bajo el modelo *convencional* del proceso político se asume que los políticos están a la altura de las circunstancias, mientras que el modelo de la *economía constitucional* sugiere que la política apropiada puede que no resulte de ello.

Resulta también útil analizar la propuesta *convencional*, como la sugiere Rivlin (1991: 9), de que “nadie querría 50 programas distintos de Seguridad Social, cada uno con sus propias reglas de pagos y servicios”. Esta propuesta implica que la disponibilidad de elección en la oferta de Seguridad Social de alguna forma produciría un programa pero al diseñado como un programa monopólico del gobierno federal. Algunos problemas de esta propuesta resultan evidentes. Con la eliminación de las opciones de salida, ¿qué recursos quedan disponibles para los contribuyentes insatisfechos en un mundo de opciones de voz imperfectas y políticos con intereses propios? Otro tema es si la eliminación de las opciones de salida reducen la probabilidad de cambios apropiados en las políticas en el tiempo. Si fuera así, la eliminación de las opciones de salida viola el componente de la “respuesta a los sistemas de valores de los individuos” en la definición de Wiseman (1990) de los acuerdos



sociales. Otro tema es: ¿porqué sería la Seguridad Social diferente de otros instrumentos financieros ofrecidos por empresas privadas? Por ejemplo, ¿sería preferible tener un banco monopólico para eliminar las diferencias (y también la elección de los contribuyentes) entre bancos (por ejemplo, horarios de atención, administración de carteras, número de sucursales, diferenciales de tasas de interés, etc.)?

Si la Seguridad Social debe ser diseñada como un programa social o un sistema de redistribución de ingresos puede determinar si se lo organiza como un sistema con reservas o sin ellas y si se permiten opciones de salida. Por ejemplo, las opciones de salida con inconsistentes con un sistema de reparto sin reservas, ya que el sistema está diseñado para redistribuir ingresos (10). Con opciones de salida, los jubilados tendería a migrar hacia las áreas donde los ingresos por contribuciones por jubilado son más altos y, por ello, socavarían la capacidad de los políticos para redistribuir ingresos. En otras palabras, los políticos que quisieran redistribuir ingresos por medio del programa de Seguridad Social preferirían que el programa operara como reparto sin reservas y recomendaría que su estructura eliminara las opciones de salida. Por otro lado, si los políticos quisieran que el programa fuera uno basado en el ahorro, donde el gobierno invirtiera los ahorros de los contribuyentes en un fondo que sería utilizado al momento de su retiro, entonces el programa sería diseñado con una restricción a la redistribución. Cincuenta sistemas estadales distintos serían viables de esta forma, pero serían inconsistentes con mantener un sistema de reparto que permitiera las opciones de salida para contribuyentes y beneficiarios (11). Sin el objetivo de redistribuir ingresos, la disponibilidad de opciones de salida no socavaría la viabilidad de cincuenta sistemas estadales de ahorro sino, por el contrario, tendería a fortalecer la solidez financiera de los programas ya que estarían sujetos a la competencia intergubernamental.

## **Conclusión**

Una recomendación que se desprende del modelo *convencional* del proceso político es que las constituciones deberían ser diseñadas con controles sobre la capacidad de los contribuyentes de eludir las políticas gubernamentales benevolentes. El análisis que utiliza el modelo de la *economía constitucional* sugiere la posibilidad de que los políticos no sean benevolentes y que el interés de los contribuyentes sea alcanzado por medio de la elección en la oferta gubernamental. Una capacidad de elección mayor mejora las características comunicativas de las opciones de salida y voz dentro del proceso político y lleva a políticas que reflejan mejor los deseos de los contribuyentes.

Algunas constituciones fiscales, como en el caso de la Seguridad Social, son diseñadas para eliminar la elección en la oferta gubernamental. El enfoque *convencional* enfatiza la importancia de los resultados de las políticas y recomienda, por lo tanto, que las constituciones fiscales sean diseñadas para desalentar la capacidad de los contribuyentes de rechazar políticas que los políticos creen mejoran el bienestar social. El enfoque de la *economía constitucional* enfatiza la importancia de diseñar instituciones fiscales que no ejerzan coerción sobre los contribuyentes y, por lo tanto, recomienda que sean una característica de las mismas ilimitadas opciones de salida.

Que los gobiernos más centralizados tienden a ser más grandes puede explicar la motivación subyacente en la dicotomía de prescripciones políticas en relación al diseño de la opción de salida (12). La eliminación de las opciones de salida tiende a ser propuesta por aquellos que creen que el sector público es muy pequeño. La monopolización por medio de

la eliminación de las opciones de salida permite a los políticos imponer políticas que los contribuyentes móviles tenderían a evitar. La monopolización bajo esta evaluación normativa del tamaño del gobierno parece ser una prescripción natural ya que, al disminuir la capacidad de los contribuyentes de utilizar las opciones de salida y voz dentro del proceso político, expanden la capacidad de los políticos de imponer políticas.

Las estructuras fiscales relativamente competitivas tienden a ser propuestas por quienes creen que el gobierno tiende a sobre-expandirse y, por lo tanto, las posibilidades de salida son consideradas como elementos deseables ya que mejoran la capacidad de los contribuyentes de rechazar las políticas que no desean. Dadas las diferencias de percepción sobre el tamaño apropiado del estado, no resulta sorprendente que estas diversas opiniones existan sobre el diseño de las constituciones fiscales eficientes. Los modelos alternativos del proceso político indican que la principal diferencia se encuentra en quién se considera que puede reconocer la política apropiada: los ¿contribuyentes o los políticos? Los partidarios del modelo *convencional* del proceso político prescriben constituciones fiscales diseñadas con mayor poder para los políticos mientras que los partidarios del modelo de la *economía constitucional* recomiendan que ese poder lo tengan los contribuyentes.

---

· Originalmente en *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, Nº 1, 1992, publicado con autorización de los editores

- (1) Asumimos que los ciudadanos y los contribuyentes son iguales y que los grupos de presión organizados no existen.
- (2) Ver Littlechild & Wiseman (1986) para una discusión de tres marcos alternativos (fracaso del mercado, paternalista y libertaria) en relación a la política de obligar a los contribuyentes a aceptar programas gubernamentales.
- (3) Sin embargo, la teoría del residuo fiscal de Buchanan (1980) demuestra que aun con programas de redistribución idénticos, la migración continuaría existiendo sobre la base de los diferenciales de ingresos entre las jurisdicciones.
- (4) Una interesante implicancia de este argumento es que la capacidad de los contribuyentes de utilizar la opción de salida puede afectar el ejercicio de la opción de voz por parte de éstos. Por ejemplo, una hipótesis puede ser que las jurisdicciones relativamente monopólicas experimenten tasas relativamente bajas de participación en las elecciones.
- (5) Sería más informativo decir que protege a los contribuyentes de recibir políticas que no desean. Ya sea que estas políticas no deseadas sea el producto de políticos inspirados en el bien común o un producto de su interés particular es un tema complejo que no es considerado aquí.
- (6) Por ejemplo, entre 1970-1989, la proporción de pensiones privadas sobre el total de activos financieros privados creció del 2 al 4%. Datos obtenidos de la tabla 794 en el U.S. Bureau of the Census (1990).
- (7) Datos obtenidos del U.S. Bureau of the Census (1990).
- (8) Datos de 1950, 1960 y 1970 obtenidos de Kotlikoff & Smith (1983) y para 1980 y 1988 del U.S. Bureau of the Census (1990).

- (9) Barro (1974) discute una hipótesis alternativa, la Equivalencia Ricardiana, que sugiere que los contribuyentes no pueden ser engañados hacia subestimar las verdaderas cargas fiscales vinculadas con estructuras impositivas “complejas” como la Seguridad Social.
- (10) Ver Browning & Browning (1987) para una discusión de estos temas.
- (11) Si el programa no es diseñado para redistribuir ingresos, entonces la importancia de que sea provisto por el estado disminuye ya que, como las cuentas individuales, podrían ser provistas por el sector privado. En este caso, algunos políticos pueden argumentar que la provisión pública sigue siendo necesaria debido a que, sin un programa estatal, algunos contribuyentes no ahorrarían para su retiro. Por supuesto, quienes critican esto argumentarían que el actual sistema de Seguridad Social no cumple un papel mejor para el ahorro de los contribuyentes. Si bien, estas cuestiones son interesantes, no son el foco de este trabajo.
- (12) Ver Marlow (1988) y Joulfaian & Marlow (1991) para una discusión de la evidencia empírica sobre la relación centralización-tamaño del gobierno.

## Referencias

- Barro, J.R. (1974) “are Governments Bonds Net Wealth?” *Journal of Political Economy* 82: 1095-1117.
- Brennan, G. & J. M. Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Browning, E.K. & J.M. Browning (1987) *Public Finance and the Price System*, 3<sup>rd</sup>. ed. New York: Macmillan Publishing Company.
- Buchanan, J.M. (1950) “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review* 40: 583-599.
- Crain, W.M. & M.L. Marlow (1990) “The Relation Between Social Security and the Federal Budget”, en C. Weaver (editor) *Social Security’s Looming Surplus*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Joulfaian, D. & M.L. Marlow (1991) “Centralization and Government Competition”, *Applied Economics* 23: 1603-1612.
- Kotlikoff, L.J. & D.E. Smith (1983) Pensions in the American Economy, *National Bureau of Economic Research* monograph.
- Lee, D.R. (1985) “Reverse Revenue-Sharing: A Modest Proposal”, *Public Choice* 45: 279-289.
- Littlechild, S.C. & J. Wiseman (1986) “The Political Economy of Restriction of Choice”, *Public Choice* 51: 161-172.
- Marlow, M.L. (1988) “Fiscal Decentralization and Government Size”, *Public Choice* 56: 259-269.
- McKenzie, R.B. & R.J. Staff (1978) “Revenue Sharing and Monopoly Government”, *Public Choice* 33: 93-97.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R.A. & P.B. Musgrave (1989) *Public Finance in Theory and Practice*, 5<sup>th</sup> ed. New York: McGraw Hill, Inc.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Pauly, M.V. (1973) "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics* 2: 35-38.
- Rivlin, A.M. (1991) "Distinguished Lecture on Economics in Government: Strengthening the Economy by Rethinking the Role of the Federal and State Governments", *Journal of Economic Perspectives* 5: 3-14.
- Tiebout, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Tullock, G. (1967) "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Economic Inquiry* 5: 224-232.
- U.S. Bureau of the Census (various años) *Census of Governments, Employee-Retirement Systems of State and Local Governments*.
- U.S. Bureau of the Census (1990) *Statistical Abstract of the United States: 1990*. Washington, DC.
- Wiseman, J. (1990) "Principles of Political Economy: An Outline Proposal, Illustrated with Application to Fiscal Federalism". *Constitutional Political Economy* 1: 101-124.