

La fiscalidad como expresión del tipo de Estado

Fiscality as Expression of the Type of State

Jorge Iván González*



Resumen

En medio de la pandemia, y frente a las incertidumbres del futuro, el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, elaborado por el Ministerio de Hacienda para el período 2021-2031, muestra que la crisis no ha llevado al gobierno a replantear el tipo de Estado. Colombia seguiría con una intervención pública muy débil. Además de mostrar la inconveniencia de continuar con un Estado raquíptico, el artículo pone en tela de juicio el modelo de proyección basado en el equilibrio estacionario. A partir de esta lógica estrecha se termina concluyendo, de manera equivocada, que el crecimiento inmediato de la economía colombiana será en forma V.

Palabras clave: equilibrio estacionario, tamaño del Estado, crecimiento.

Abstract

In the midst of the pandemic, and in the face of future uncertainties, the Medium-Term Fiscal Framework, prepared by the Ministry of Finance for the period 2021-2031, shows

Citar este artículo como: González, J. I. (2020). La fiscalidad como expresión del tipo de Estado. *Revista Papeles*, 12(23), 11-18.

Fecha de recibido: 1 de marzo del 2020 Fecha de aprobado: mayo 5 de 2020

* Filósofo de la Universidad Javeriana, MA en economía de la Universidad de los Andes. Ph.D en economía de la Universidad Católica de Lovaina. Profesor de las universidades Nacional y Externado. Correo electrónico: jorgeivangonzalez29@gmail.com

La escuela dialoga con las instituciones en tiempos de pandemia

that the crisis has not led the government to rethink the type of State. Colombia would continue with a very weak public intervention. In addition to showing the inconvenience of continuing with a rickety State, the article questions the projection model based on stationary equilibrium. Based on this narrow logic, it is concluded, wrongly, that the immediate growth of the Colombian economy will be in the form of V.

Keywords: stationary equilibrium, State, economic growth.

Introducción

El monto del gasto público y la forma como se distribuye es una clara expresión del tipo de Estado por el que ha optado la sociedad colombiana. Las complejidades inherentes a la elección social (Arrow, 1951; Sen, 1998) terminan reflejándose en el monto y en la estructura del presupuesto.

El *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Mfmp [Ministerio de Hacienda, 2020a]) y el Presupuesto General de la Nación (Ministerio de Hacienda, 2020b) son un excelente punto de

partida para reflexionar sobre la concepción que tiene el gobierno de Duque sobre el tipo de Estado y sobre la intervención pública.

En la primera parte del artículo se analiza el modelo de proyección que se utiliza en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Se discute la noción de equilibrio subyacente al estado estacionario, y se pone en tela de juicio el crecimiento en V. En la segunda parte se examinan las proyecciones fiscales. Y en la tercera el presupuesto del 2021.

El futuro construido sobre el sueño del *estado estacionario*

La siguiente tabla es un resumen de la proyección de las variables fiscales del MFMP.

Tabla 1. Proyecciones de la tasa de crecimiento anual del PIB y de las principales variables fiscales del Gobierno Nacional Central (como porcentaje del PIB [2020-2031])

	PIB ¹	Función	Invers.	Inter.	Otro	Gasto	Tributos	Déficit
2020	-5,5	15,8	1,9	3,2	2,9	23,8	13,3	-5,0
2021	6,6	15,8	1,7	3,2	0,0	20,7	13,4	-1,9
2022	5,5	15,4	1,3	3,2	0,0	19,9	14,1	0,7
2023	5,0	15,1	1,0	3,1	0,0	19,2	14,3	1,3
2024	4,6	15,0	1,0	3,0	0,0	19,0	14,5	1,8
2025	4,2	14,8	1,3	2,8	0,0	18,9	14,5	1,7
2026	3,8	14,8	1,4	2,8	0,0	19,0	14,6	1,7
2027	3,6	14,7	1,5	2,6	0,0	18,8	14,5	1,5
2028	3,4	14,7	1,5	2,6	0,0	18,8	14,5	1,5
2029	3,3	14,6	1,7	2,5	0,0	18,8	14,5	1,4
2030	3,3	14,4	1,8	2,5	0,0	18,7	14,4	1,4
2031	3,3	14,4	1,8	2,3	0,0	18,5	14,3	1,3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020a, pp. 227, 279 y 297).

El primer comentario es de tipo metodológico, y tiene dos componentes. Uno, relacionado con

la forma de recuperación de la economía. Y, el otro, con la utilización del *estado estacionario*.

Modalidad de recuperación

Se supone que la caída del PIB en el 2020, que sería de -5,5%, es un fenómeno transitorio. En el 2021 la economía iniciaría su proceso de recuperación, con un aumento del PIB del 6,6%. Y, posteriormente, alcanzaría su senda de equilibrio óptimo, con un crecimiento anual alrededor del 3,4%-3,6%.

Entre el 2020 y el 2021 el movimiento del PIB tendría la forma de V. La caída del 2020 se corrige inmediatamente, siguiendo la misma senda de una pelota que rebota. Esta lógica de análisis niega la gravedad de la crisis por la que está pasando la economía colombiana. En realidad, no hay ninguna razón para pensar que el crecimiento será en V. Por el contrario, y con cierto optimismo, hay más argumentos para pensar que podría ser tipo “Nike” (✓). Se trataría, entonces, de una recuperación lenta. Incluso, y con mayor realismo, el comportamiento futuro podría ser en L.

Y el escepticismo frente a las proyecciones del Mfmp tiene su raíz en el conocimiento del espíritu empresarial, que Keynes (1936) ilustra muy bien. Una vez que el inversionista pierde la confianza, no retoma su negocio aun si la tasa de interés es muy baja. El comportamiento del empresario no sigue la senda del equilibrio estacionario con la que sueña el Ministerio de Hacienda. Para que el crecimiento sea en V se requiere que, al día siguiente, una vez termine la pandemia, el mundo de los negocios reinicie con nuevos bríos.

Para el gobierno, este crecimiento no estará fundado en una intervención decidida del Estado, sino en la capacidad de los privados. En el 2021 la inversión pública apenas sería del 1,7%. Y en el 2021 tampoco será relevante¹.

¹ Esta desconfianza con la capacidad multiplicadora de la inversión pública se contrasta con las medidas que han tomado otros países. La Unión Europea acaba de recibir una inyección de 750 mil millones de euros, de los cuales 390 mil millones se entregarán a los países sin ninguna condición.

En contra de la opinión del Ministerio de Hacienda, para Mazzucato (2011), el Estado debería ser el gran emprendedor.

El imaginario del crecimiento en V no solamente desconoce la psicología empresarial. También cierra los ojos frente al impacto que tiene la demanda en la reactivación económica. Los ingresos de los hogares han caído, y en el panorama internacional se han reducido las necesidades de carbón y petróleo. De manera equivocada, sobre todo durante las dos administraciones de Santos, el país terminó dependiendo de las exportaciones minero-energéticas. Los mayores precios del petróleo no estuvieron acompañados de un superávit en la balanza de pagos. Todo lo contrario. Entre 2004 y 2015, el déficit en la cuenta corriente aumentó del -0,6% del PIB a -6,5%. Durante estos años, Colombia sufrió los males de la enfermedad holandesa (Corden y Neary, 1982). El aumento de las importaciones terminó afectando de manera negativa la producción nacional. Las estructuras agraria e industrial se debilitaron. La pandemia llega en un momento en el que es evidente la fragilidad de la economía nacional.

A raíz de la crisis de estos meses, los países desarrollados han intensificado su afán de consolidar una nueva matriz energética. Todo indica que la demanda mundial de carbón seguirá disminuyendo. Y, en el mediano plazo, también se reducirán las necesidades de petróleo. Esta realidad no se reconoce en el Mfmp, que continúa apostándole a la dependencia del petróleo, suponiendo que en el 2021 la demanda internacional crecerá.

En lugar de poner en tela de juicio el actual tipo de desarrollo y buscar alternativas que permitan ir avanzando hacia una matriz de producción verde, se continúan repitiendo los errores anteriores. Y sorprende que en el diagnóstico se afirme que la economía venía muy bien antes del Covid-19.

producto de sus buenos fundamentales, la economía colombiana venía teniendo una recuperación en el crecimiento económico que era notable dada la coyuntura de crecimiento mundial. Sin lugar a dudas, abordar las discusiones contenidas en el Mfmp va en la dirección de mantener la solidez de nuestros fundamentales y ayudará a una recuperación más rápida de la senda de crecimiento que veníamos alcanzando (Mfmp 2020, p. 22, énfasis añadido).

Este diagnóstico no reconoce la naturaleza extractiva de la producción nacional. Los

calificativos favorables a la situación actual son exagerados. Se hace referencia a los “buenos” y “sólidos” fundamentales y al “notable” crecimiento. Esta apreciación lleva a la inacción y, sobre todo, no pone en cuestión la matriz energética. Es un mensaje que invita a mantener el actual “estado de cosas”.

La modalidad de crecimiento vigente, que no es verde, y que no logra aprovechar las bonanzas, ya no es sostenible. La crisis ocasionada por la pandemia debería ser un aliciente para realizar transformaciones profundas, que permitan mejorar la productividad y la competitividad.

El equilibrio estacionario

La forma como se recuperará la economía a partir del 2022 se inscribe en el marco analítico del *equilibrio estacionario*. Este tipo de lectura, que sigue una lógica lineal, tuvo su auge a mediados del siglo XX. El principal teórico de esta aproximación fue Samuelson (1947), quien formuló el *principio de correspondencia*². Bajo estas condiciones, la estática se interpreta como un momento de la dinámica en el que las fuerzas se contrarrestan. Cada uno de los puntos de las proyecciones 2021-2030 corresponde a una situación de equilibrio estacionario.

Hicks (1973, 1985) criticó el equilibrio estacionario porque consideró que los instrumentos analíticos ofrecidos por la mecánica no son convenientes para entender el mundo económico. Y, sobre todo, porque este tipo de equilibrio es la negación de la dinámica. En su opinión, solamente hay dinámica si el pasado

impacta el presente. Los modelos de equilibrio estacionario no son dinámicos porque no hay interacción entre el pasado y el presente.

Sorprende que el Ministerio de Hacienda continúe recurriendo al equilibrio estacionario. En la segunda mitad del siglo XX se avanzó en alternativas metodológicas. Tal y como muestra Taleb (2007), las teorías de caos y fractales ofrecen instrumentos metodológicos más acordes con la dinámica. La opción por alguna de estas alternativas es rechazada en el *Marco Fiscal* por dos razones. Por un lado, porque tendría que renunciar al equilibrio y, por el otro, porque se vería en la obligación de reconocer, con humildad, que el futuro es impredecible.

Al renunciar al equilibrio estacionario y a los modelos lineales, habría que diseñar un *Marco Fiscal* en el que los elementos discrecionales primen sobre las reglas, y la *probabilidad de clase* suplante a la *probabilidad de caso*.

La *probabilidad de clase* es del tipo: los jóvenes viven más que los viejos. Y la *probabilidad de caso* sería: el joven Pablo morirá antes que el viejo Miguel. La probabilidad de clase ofrece plena certeza, mientras que la probabilidad de caso es desconocida. La probabilidad de clase

2 “Gracias a lo que he llamado el principio de correspondencia entre estática comparativa y dinámica, es posible definir teoremas operativamente significativos que pueden ser derivados de una hipótesis así de simple. Por supuesto que la validez empírica y la utilidad de estos teoremas no puede sobrepasar la de la hipótesis original” (Samuelson, 1947, p. 5).

es suficiente para diseñar escenarios de política pública. Y, por tanto, no se necesita recurrir a la probabilidad de caso. Si el gobierno sabe que los jóvenes viven más que los viejos, organiza sistemas de seguridad social en los que obliga a que las personas jóvenes contribuyan a la sostenibilidad financiera del sistema.

Por fuera de los modelos lineales se abre el espacio para la *discreción* en lugar de las *reglas* (Barro y Gordon, 1983; Taylor, 1993). La linealidad construida alrededor de la probabilidad de caso favorece el seguimiento de reglas. En condiciones de equilibrio estacionario, cuando las variables relevantes se mueven al mismo ritmo, se supone que a lo largo del tiempo se mantiene la estabilidad en las reglas. Por el contrario, cuando se está por fuera del equilibrio estacionario y se presentan desequilibrios, adquiere relevancia la decisión discrecional. Frente a los hechos inesperados, las reglas se

agotan y, entonces, es necesario recurrir al análisis discrecional, con el fin de determinar en cada momento la decisión que se juzga mejor.

El *Marco Fiscal* está construido sobre la probabilidad de caso. Y tiene la pretensión, absolutamente ingenua, de que tales imaginarios se cumplirán en el futuro. Es ilusorio pensar que en el 2030, dentro de 10 años, el PIB crecerá 3,3%. Tal pronóstico no tiene ningún sustento, y se convierte en un pésimo instrumento de política pública. Esta guía es una fantasía.

Al presentar proyecciones hasta el 2031, que no tienen fundamento, el gobierno desvía la discusión. Los críticos caen en la trampa, y también hacen ejercicios de brujería, en los que proponen cifras alternativas. Unos y otros terminan sumergidos en la probabilidad de caso.

Proyecciones fiscales endebles

Más allá de su validez intrínseca, las proyecciones fiscales permiten captar la concepción del Estado subyacente al *Marco Fiscal*. Con la misma autosuficiencia con la que afirma que los fundamentos de la economía van muy bien, el gobierno presenta una estructura fiscal que muestra la conformidad con el actual tipo de Estado. Los impuestos, como hasta ahora, se mantendrán alrededor del 14%-15% del PIB. Y el gasto público continuará siendo pequeño, alrededor del 18%-19% del PIB.

Estas proyecciones muestran que la pandemia no ha llevado a poner en tela de juicio el tipo de Estado vigente. Aunque su tamaño es raquítico, como lo han reconocido las comisiones tributaria (Comisión de Expertos, 2015) y de gasto (Comisión del Gasto, 2017), el gobierno se empeña en mantenerlo. Las recomendaciones de estas comisiones no han sido tenidas en cuenta.

En el campo tributario, la comisión propuso reducir las exenciones y los beneficios.

Desconociendo estos mensajes, en la última reforma tributaria se ampliaron las exenciones a las empresas y se les disminuyeron los impuestos. Esta reforma, a la que se le llamó “ley de crecimiento”, supone que menores impuestos se reflejan en aumentos de la inversión y del empleo. Esta secuencia la retoma el *Marco Fiscal*, y proyecta aumentos en la inversión privada que tendrían su origen en los menores impuestos y en las mayores exenciones. Estas interacciones unicasales, que no tienen ningún asidero en la realidad, terminan siendo la justificación de una posición política contraria al aumento de los impuestos.

En América Latina, el gasto público se encuentra alrededor del 24% del PIB, y en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fácilmente supera el 55%. La Comisión de Gasto destaca la necesidad de que en Colombia aumente el tamaño del Estado. Esta es una condición necesaria para que el país avance hacia la modernidad.

En contravía de esta recomendación, en el *Marco Fiscal* se propone disminuir el gasto, con el fin de alcanzar la senda que permitiría reducir el déficit. Así que el ajuste fiscal no se realizaría por la vía de un incremento de los tributos, sino mediante un menor gasto.

Estos presupuestos son equivocados y, además, no son realistas. Aun en contra de la reticencia del gobierno, el gasto público como

porcentaje del PIB continuará subiendo. Las necesidades de sectores como la salud, la educación, el ambiente, el transporte, etc., obligarán a que haya mayores gastos (González, 2008). Al desconocer esta realidad, el gobierno no ve la necesidad de proponer una reforma tributaria que mejore el recaudo, con criterios de progresividad. Mientras tanto, el saldo de la deuda pública sigue aumentando.

El presupuesto del 2021

En el presupuesto del 2021 se destaca el considerable aumento del servicio de la deuda, que en un año pasa de 53,6 billones de pesos a 75,8 billones. En el 2021 esta cifra será equivalente al 24,1% del presupuesto.

El congreso no suele discutir la composición de la deuda. Pero desde los años setenta, Blinder y Solow (1974) mostraban la importancia de examinar las modalidades de financiación del gobierno, porque los impactos macro son muy diferentes, pues dependen de la composición de la deuda. En Colombia, las decisiones sobre el manejo de la deuda se toman a puerta cerrada en el Ministerio de Hacienda. Y la información sobre los tenedores de los títulos

es opaca. Cuando se emiten TES, por ejemplo, nadie pone en cuestión la tasa de interés. Tampoco la de los bonos de deuda externa. El argumento tecnocrático para evitar el debate es contundente: el mercado define las tasas. En contra de esta manera de pensar, y dado que el peso de la deuda pública es tan alto, valdría la pena una reflexión más sistemática sobre sus costos e implicaciones macroeconómicas.

En el 2021 el servicio de la deuda sería de 75,8 billones de pesos, equivalente al 24,1% del presupuesto total, y al 6,7% del PIB. Los costos de la deuda son muy superiores al volumen de inversión, de 53,1 billones. Preocupa el monto de la deuda, pero, sobre todo, su crecimiento.

Tabla 2. Presupuesto de gastos 2021 (comparación con el 2021)¹

	2020			2021		
	Valor	% Presup.	% PIB	Valor	% Presup.	% PIB
Funcionam.	166,7	63,3	16,4	185,0	58,9	16,3
Personal	33,4	12,7	3,3	35,4	11,3	3,1
Adquisiciones	9,3	3,5	0,9	8,9	2,8	0,8
Transferencias	121,4	46,1	12,0	136,7	43,6	12,1
Otros	2,6	1,0	0,1	4,0	4,0	0,2
Deuda	53,6	20,3	5,3	75,8	24,1	6,7
Inversión	43,1	16,4	4,3	53,1	16,9	4,7
Total	263,4	100,0	26,0	313,9	100,0	27,7

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020b, p. 40).

1 El valor absoluto: billones de pesos corrientes. Participación de cada rubro en el gasto total (%) como porcentaje del PIB.

En la tabla 2 se incluye el servicio de la deuda correspondiente a cada año. Pero quizás la reflexión más interesante sea sobre los cambios en el saldo de la deuda pública. Entre el 2012 y el 2020, el saldo de la deuda pública del gobierno nacional, como porcentaje del PIB, pasó del 34,2% al 65,6%. Este ritmo, que es insostenible, no se corregirá pretendiendo que el gasto público disminuya. También de manera ingenua, en el *Marco Fiscal* se supone que el saldo disminuirá, llegando al 42,9% del PIB en el 2031. Sin que medie explicación alguna, la deuda disminuiría de manera regular y sistemática a partir del 2021. El gobierno no explica la estrategia que llevaría a una reducción de la deuda. No obstante, del desprecio por la tributación progresiva se podría inferir que el único camino sería la disminución del gasto. Pero, de nuevo, esta opción no es posible.

El monto de la inversión pública es reducido. En el 2021 sería de 4,7% del PIB. Aun en medio de la pandemia, el gobierno continúa desconociendo los efectos multiplicadores de la intervención del Estado. Con este nivel de inversión, relativamente bajo, en el 2021 no se logrará el crecimiento esperado del 6,6%.

Las presentaciones del *Marco Fiscal* y del presupuesto que hace el Ministerio de Hacienda

son confusas. Los rubros del gasto estimado para el 2021 no coinciden con los presentados en el *Marco Fiscal*³. Las diferencias entre las dos fuentes no se explican. La transparencia en la información es necesaria para que, efectivamente, se pueda avanzar en la discusión pública.

En el *Marco Fiscal*, el gasto público, como porcentaje del PIB, es del 20,7%. Y en el presupuesto es del 27,7%. Esta diferencia, que es significativa, no se aclara. Tampoco coinciden las cifras de la inversión pública. En el Mfmp sería del 1,7%, y en el proyecto de presupuesto del 4,3%.

Sin precisar las diferencias, la rendición de cuentas es imposible, y la pregunta fundamental por el tamaño del Estado colombiano se pierde en la maraña de cuadros. En estos días de pandemia ha sido notoria la falta de claridad del Ministerio de Hacienda. La disparidad entre las cifras oscurece el análisis. La interpretación final queda en manos del Ministerio de Hacienda, que hace una lectura *ad hoc*, dependiendo del momento político. El debate se cierra cuando los cuadros no son transparentes, o cuando la tecnocracia se refugia, prepotente, en la “rigurosidad” de la caja negra del modelo.

Conclusiones

1. La recuperación de la economía no será en forma de **V**, como lo supone el *Marco Fiscal*. No hay ninguna razón —ni micro ni macro— que sustente tal hipótesis. Quizás sea más factible suponer que el crecimiento será moderado. E, incluso, podría ser en forma de **L**.
2. En las proyecciones que hace el Ministerio de Hacienda en el *Marco Fiscal* se utiliza un modelo lineal en condiciones de equilibrio estacionario. Esta metodología desconoce los avances que se han logrado durante la segunda mitad del siglo XX en otro tipo de modelos, que son no lineales, y que

involucran desarrollos teóricos relacionados con la teoría del caos y fractales.

3. El *Marco Fiscal de Mediano Plazo* y el Presupuesto General de la Nación son la expresión clara de la concepción del Estado que tiene el gobierno. Las estimaciones muestran que el país continuará con un Estado raquítico, pequeño y frágil. El gasto

³ En el cuadro del proyecto de presupuesto, en el 2021, el gasto público como porcentaje del PIB ya no sería del 20,7% como se presenta en el *Marco Fiscal*, sino del 27,7%. Tampoco es claro el rubro de la inversión pública. En el *Marco Fiscal* es del 1,7% del PIB, ahora es del 4,7%.

- público, como porcentaje del PIB, es muy bajo, alrededor del 19%. Con este nivel de gasto no es posible lograr la modernización del país.
4. Una de las razones que explica la debilidad del gasto es la negativa de los gobiernos a impulsar una reforma tributaria que sea progresiva.
 5. El bajo nivel de impuestos y la imposibilidad de reducir el gasto han llevado a un aumento considerable de la deuda pública. El costo del servicio de la deuda representa el 24,1% del presupuesto del 2021.
 6. Mientras que la deuda pública aumenta, la inversión del Estado no crece de manera significativa. El gobierno no confía en la capacidad multiplicadora del gasto público.

Referencias

- Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Barro, R. y Gordon, D. (1983). Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-121.
- Blinder, A. y Solow, R. (1974). Analytical Foundations of Fiscal Policy. *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington, pp. 3-115.
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). *Informe Final Presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Fedesarrollo.
- Comisión del gasto y la inversión pública (2017). *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Ministerio de Hacienda y Fedesarrollo.
- Corden, W. M. y Neary, J. P. (1982). Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy. En Corden (1995), *Protection, Growth and Trading. Essays in International Economics* (chapter 15, pp. 224-266). New York: Blackwell.
- González, J. (2008). La Inexorabilidad de la Ley de Wagner. *Zero*, jun., 36-39.
- Hicks, J. (1976). *Capital y Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hicks, J. (1989). *Métodos de Economía Dinámica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Keyner, J. M. (1976). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, México.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. Barcelona: RBA Libros.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020b). *Presupuesto General de la Nación 2021. Mensaje Presidencial. Proyecto de Ley*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Samuelson, P. (1983). *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1998). *La Posibilidad de Elección Social (Nobel Lecture)*. Cambridge: Trinity College.
- Taleb, N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Taylor, J. (1993). Discretion Versus Policy Rules in Practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 195-214.