

Incrementalismo presupuestario en el Gobierno Central chileno

Evidencia para el decenio 2012 - 2021

Budgetary incrementalism in the Chilean central government

Evidence for the 2012 - 2021 decade

Miguel Ángel Cornejo Rallo¹
mcornejo@uchile.cl

Resumen: Una de las teorías más relevantes para explicar la formulación presupuestaria y los patrones de decisión en la asignación de recursos es el incrementalismo presupuestario. Su idea central es que las decisiones se basan en patrones históricos donde los cambios son, regularmente, pequeños de un año para otro. A pesar de su importancia, en Chile casi no hay estudios que intenten evaluar si las decisiones presupuestarias responden al patrón incrementalista. ¿Qué caracteriza a los resultados de la formulación presupuestaria de los organismos del Gobierno Central en Chile? ¿Es posible plantear que existen patrones incrementales? Los resultados de la investigación permiten concluir que la formulación presupuestaria chilena presenta un alto grado de incrementalismo para las partidas analizadas en el periodo 2012-2021. Esto es consistente con lo descrito en la literatura sobre incrementalismo presupuestario respecto de la persistencia de este “patrón”, al igual que en otros países como México. A pesar de que se han implementado un conjunto de instituciones, especialmente en el ámbito micropresupuestario, como la evaluación de programas o el presupuesto base cero, que intentan disminuir esta característica del resultado del proceso, la tendencia al incrementalismo presupuestario en Chile persiste.

1 Administrador Público y Magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Docente en la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. mcornejo@uchile.cl
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4132-9198>

Palabras clave: incrementalismo presupuestario – presupuesto público - formulación

Abstract: One of the most relevant theories to explain budget formulation, and decision patterns in resource allocation, is budget incrementalism. Its central idea is that decisions are based on historical patterns where changes are usually small from one year to the next. Despite its importance, in Chile there are hardly any studies that attempt to assess whether budget decisions respond to the incremental pattern. What characterizes the results of the budget formulation of the Central Government agencies in Chile? Is it possible to state that there are incremental patterns? The results of the investigation allow us to conclude that the Chilean budget formulation presents a high level or degree of incrementalism for the “Partidas” analyzed in the period 2012-2021. This is consistent with what is described in the literature on budget incrementalism regarding the persistence of this “pattern” in the formulation process, as in other countries such as Mexico. Even though a set of institutions have been implemented, especially in the micro-budget sphere, such as the evaluation of programs or the zero-based budget, which try to reduce this characteristic of the result of the process, the tendency towards budgetary incrementalism in Chile persists.

Keywords: budgetary incrementalism – public budget - formulation

Introducción

El presupuesto público y el proceso presupuestario de los gobiernos es un fenómeno ecléctico, de múltiples dimensiones, y por tanto muy complejo (Khan, 2019). Dos herramientas analíticas facilitan una mejor comprensión de este. Por un lado, tenemos la distinción entre macro y micropresupuestación, y por el otro, el ciclo presupuestario y sus etapas (Cornejo, 2021a).

La presupuestación pública incluye decisiones macro y micropresupuestarias (Rubin, 2019; Willoughby, 2014). Las primeras se asocian a las decisiones de política fiscal. Aquí, los gobiernos toman las

decisiones de gasto público considerando las estimaciones de ingresos, los déficits o superávits en que se podría incurrir, los efectos sobre la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas (Hemming, 2013a). Durante las últimas décadas se han desarrollado diversas herramientas de macropresupuestación (Schick, 2002). Las reglas fiscales, los marcos financieros de mediano plazo y los consejos fiscales independientes forman parte de estas (Barreix y Corrales, 2019; Corbacho y Ter-Minassian, 2013; Brumby y Hemming, 2013; Hemming, 2013b). En la micropresupuestación, el énfasis está en las decisiones de asignación de recursos entre los distintos organismos, las interacciones y estrategias entre estos y la agencia presupuestaria central y las acciones de ejecución y modificación posterior de los presupuestos o represupuestación (Diamond, 2013).

Al ciclo presupuestario se le reconocen, generalmente, cuatro etapas: (1) la formulación, (2) la discusión y aprobación, (3) la ejecución y (4) la evaluación (Lee *et al.*, 2021; Mikesell, 2014; Swain y Reed, 2010; Shapiro, 2002). La elaboración inicial del presupuesto ocurre casi exclusivamente dentro del poder ejecutivo, donde el Ministerio de Finanzas o Hacienda y la agencia presupuestaria central tienen un rol fundamental (Allen y Krause, 2013; Schick, 2001). La formulación tiene como base las decisiones macrofiscales. El marco presupuestario está determinado, en parte, por las proyecciones de los indicadores clave que influyen en los ingresos y egresos, como el crecimiento económico, la inflación, o los cambios demográficos. Contribuyen, también, otros factores como las metas fiscales (por ejemplo, mantener el déficit o la deuda a cierto nivel), aumentar o disminuir impuestos, o aumentar el gasto para ciertas áreas prioritarias (Lee *et al.*, 2020; Hemming, 2013a).

La segunda etapa del ciclo presupuestario ocurre cuando la propuesta del Ejecutivo es discutida en el Legislativo y, consecuentemente, aprobada. Esta etapa comienza cuando el Ejecutivo propone formalmente el presupuesto al Legislativo. Después este discute el presupuesto, lo cual puede ocurrir en diversas reuniones entre los distintos actores, tanto en comités o comisiones como en el plenario de las cámaras. El proceso termina cuando el presupuesto es aprobado, ya sea intacto o con modificaciones (Lienert, 2013a). La injerencia del Poder Legislativo en las aprobaciones, rechazos y modificaciones al proyecto de presupuesto dependerá de las atribuciones que las normas jurídicas le otorgan y del tipo de régimen político que existe (Lienert, 2013b). Hay diferencias entre los sistemas presidencialistas y los parlamentarios, así como dentro de estos (Marcel *et al.*, 2013).

La ejecución empieza cuando los organismos públicos inician los

gastos como las compras, las transferencias o los pagos de remuneraciones, entre otros. Para cubrir sus gastos deben recaudar los ingresos correspondientes. Cuando los organismos no tienen fuentes directas de ingresos, como pueden ser los ingresos de operación, reciben fondos desde el gobierno central según el presupuesto que tienen autorizado para el periodo. Durante el año se van evaluando los grados de ejecución, y en caso de ser necesario, se introducen modificaciones (Tommasi, 2013).

Existen diversas teorías que intentan explicar el ciclo presupuestario desde distintas perspectivas disciplinarias (Khan y Bartley, 2002). Una de las más importantes es el “incrementalismo presupuestario”, propuesta por Wildavsky (1989) a mediados de los años 60. También destaca la hipótesis del burócrata maximizador del presupuesto enunciada por Niskanen (Cornejo, 2021b). Una teoría más contemporánea es la del “equilibrio punteado” (True *et al.*, 2007).

En Chile, los estudios sobre el proceso presupuestario son, principalmente, normativos e institucionales (Von Gersdorff, 2018; Vammalle y Ruiz, 2016; Blöndal y Curristine, 2004). Casi no hay estudios que analicen y evalúen los resultados de la formulación presupuestaria en términos de si responden o no a un patrón incrementalista; más bien parten del supuesto de que el proceso presupuestario chileno lo es (Irrarázaval *et al.*, 2020; Krause, 2015; Crispi *et al.*, 2004). Lo anterior tiene efectos concretos. En 2020, el gobierno anunció que la elaboración del presupuesto para el periodo siguiente se haría aplicando la metodología del “Presupuesto Base Cero Ajustado”, buscando introducir mayor racionalidad a la preparación de los presupuestos y tratando de disminuir la incidencia de los patrones incrementalistas (DIPRES, 2021). Sin embargo, no hay estudios que aporten evidencia de si existe tal patrón. ¿Qué caracteriza a los resultados de la formulación presupuestaria de los organismos del Gobierno Central en Chile? ¿Es posible plantear que existen patrones incrementales? Esta investigación tiene como propósito presentar los resultados de la formulación presupuestaria chilena e identificar si responde al patrón del “incrementalismo presupuestario”.

A continuación, se detalla la teoría del incrementalismo presupuestario poniendo énfasis en la propuesta original de Aaron Wildavsky y sus elementos centrales, y en su evolución. Se sigue con una descripción de la formulación presupuestaria del Gobierno Central en Chile. En las secciones siguientes se explicita el diseño metodológico, se muestran los resultados obtenidos para, finalmente, exponer las conclusiones de la investigación.

La teoría del incrementalismo presupuestario

El “incrementalismo presupuestario”² es una de las teorías más importantes para intentar entender la dinámica de los presupuestos públicos (Jordan, 2002; LeLoup, 2002). Es algo así como el abuelo de las teorías sobre el presupuesto (Frank, 2007). Tiene su origen en el trabajo de Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, de 1964³, y desde su aparición y difusión dominó el campo de la investigación por décadas (Caiden, 1999; Caiden y White, 1995, Jones y McCaffery, 1994).

Wildavsky realiza un análisis del proceso presupuestario desde el punto de vista de la política, identificando actores, incentivos, comportamientos, conflictos y resultados. Señala que, en el devenir de la gestión pública, sus actores llegan a conocer muy bien las reglas del juego, “que especifican los movimientos factibles y no factibles...perciben su entorno y efectúan cálculos de los que dependen sus decisiones” (Wildavsky, 1989, p. 37).

Uno de los factores más importantes en el cálculo dice relación con la complejidad, “pues si existe algo que los participantes en los presupuestos comparten, es la preocupación por la extraordinaria complejidad de los programas y procesos que manejan” (p. 38).

Para enfrentar la complejidad de las políticas públicas y la asignación de recursos para y entre ellas, los participantes del proceso presupuestario han necesitado “desarrollar mecanismos, por imperfectos que lleguen a ser, para ayudar a tomar decisiones que en cualquier sentido resulten significativas en un mundo complejo” (p. 40). A estos mecanismos, Wildavsky los denomina “auxiliares de cálculo”, y establece cuatro.

Respecto del primero, aclara que los presupuestos son experiencia. “Una forma de lidiar con un problema de gran magnitud es tratar de hacer solo la menor cantidad de adivinanzas, permitiendo que la experiencia se acumule. Luego, cuando las consecuencias de las distintas acciones resultan tangibles, es posible hacer modificaciones para evitar las dificultades” (p. 40). Para el autor, los presupuestos tienen algo de “ensayo y error”.

Sobre el segundo de los mecanismos, enfatiza que los presupuestos se simplifican. “Otra forma de manejar la complejidad es emplear acciones

2 El “incrementalismo presupuestario” describe un patrón de decisiones en el cual las asignaciones de recursos presupuestarios que realizan los gobiernos “están ancladas en el pasado, y normalmente varían solo en pequeños incrementos de un año al siguiente” (Izquierdo *et al.*, 2018, p. 310).

3 En este trabajo se utiliza la traducción de la editorial PRISMA, de México.

como factores más simples como índice de los más complicados” (p. 40). Esto implica que los presupuestos, presentados de manera desagregada, pueden mostrarse de manera más simple a quien necesita revisarlos y aprobarlos.

Para el tercer mecanismo hace referencia a los directivos y funcionarios que trabajan en el ámbito presupuestario, afirmando que los oficiales presupuestales se satisfacen. Esto implica que “...los oficiales presupuestales no tratan de maximizar sino, más bien, de satisfacerse con lo que resulte ‘suficiente’” (p. 41). Para el autor, quienes participan en el proceso presupuestario son pragmáticos, ya que “...como el presupuesto se realiza cada año, y en su mayor parte se ocupa de pequeños ajustes, es posible corregir las debilidades tan pronto como aparecen” (p. 41).

Por último, Wildavsky destaca que los presupuestos son incrementales. “El principal determinante del tamaño y contenido del presupuesto de un año es el presupuesto del año anterior. Gran parte de las estimaciones son producto de decisiones previas” (p. 41). ¿Por qué sucede esto? El autor plantea que “como se han contraído compromisos de largo plazo, la participación de un año dado se extrae del total y se incluye como parte del presupuesto anual correspondiente. Hay programas obligatorios...cuyas erogaciones deben efectuarse...También existen programas que se estiman satisfactorios y que nadie intenta modificar” (pp. 41-42).

Para Wildavsky, “Los presupuestos son incrementales, no comprensivos” (p. 43). Esto implica que el presupuesto de una agencia “casi nunca es revisado en su conjunto a fin de reconsiderar el valor de los programas existentes en razón de todas las alternativas factibles. En su lugar está basado en el presupuesto del año anterior con especial previsión a un estrecho margen de incrementos o decrementos” (p. 43).

Bajo la mirada del incrementalismo, en la revisión del presupuesto de una agencia o un programa “es una pérdida de tiempo regresar al comienzo como si cada año fuese un libro en blanco” (p. 43). Por tanto, para el autor, el “método incremental –el principal auxiliar para calcular presupuestos– debe entenderse tomando en cuenta los antecedentes de la enorme carga de cálculos” (p. 40).

Para apoyar empíricamente su hipótesis, presenta un cuadro donde muestra como las variaciones de los presupuestos en comparación con el año anterior son menores y estables, comparativamente con las grandes variaciones presupuestarias.

Cuadro 2-1* Los presupuestos son incrementales**

Porcentajes:							
0 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 100	100 y más
149	84	93	51	21	15	24	7

*Cifras recalculadas en base a las otorgadas por Richard Fenno

** El cuadro muestra el número de casos de 37 oficinas domésticas durante doce años que incurrieron en diversos porcentajes de incremento durante el año anterior (444 casos en total)”
Fuente: Wildavsky, 1989, p. 42

Como se puede observar, el mayor número de variaciones presupuestarias está en el rango del 0 al 5% (con 149 ocasiones de 444), y otro número importante está en el rango del 6 al 10% (con 84). Esto implica que más del 50% de las variaciones presupuestarias se produjeron en rangos menores. Este es el punto de partida de la teoría del incrementalismo presupuestario. Adicionalmente, Wildavsky, en conjunto con otros autores, construyó modelos estadísticos y econométricos para sustentar la teoría y darle, además, una connotación predictiva. Los trabajos de Fenno (1966) y de Davis, Dempster y Wildavsky (1966, 1971 y 1974) iniciaron una línea de investigación cuantitativa sobre el incrementalismo que se desarrolla hasta hoy (Caamaño-Alegre y Lago-Peñas, 2011; Dezhbakhsh *et al.*, 2003; Boyne *et al.*, 2000).

En esta investigación el énfasis está en entender el incrementalismo presupuestario como una perspectiva descriptiva de los resultados del proceso presupuestario (Tapia, 2016; Anderson y Harbridge, 2010; Zapico, 1996a). Como señala Guy Peters, el incrementalismo, “desde el punto de vista descriptivo, se refiere a las pautas de cambio observadas en los presupuestos y otros resultados del proceso de las políticas donde tales resultados aumentan en una forma estable y previsible” (1999, p. 408).

Si bien no existe una definición única de incrementalismo presupuestario como modelo descriptivo, todas las nociones comparten la idea de que las decisiones presupuestarias actuales se basan en decisiones presupuestarias pasadas. Esto se puede representar como un modelo cuya forma básica sería $[Y = bX + e]$, donde Y es la decisión presupuestaria actual, X es el presupuesto del periodo anterior, b es un parámetro expresado como un porcentaje, y e , un término de error (Tucker, 1982).

Lo anterior lleva necesariamente a la discusión sobre cuál es el tamaño o rango de las variaciones que podrían definirse como incrementales. Al respecto, Berry (1990) sostiene que una de las formas de testear el incrementalismo es verificar si las tasas de cambio

del presupuesto anual se mantienen, principalmente, en torno a una tendencia baja.

No hay una respuesta definitiva o única sobre qué proporción de cambio debe ser pequeña para que el resultado del proceso presupuestario se considere incremental (Anderson y Harbridge, 2010). Esto, a pesar de que ha sido ampliamente discutido en literatura (Berry, 1990; Tucker, 1982). De hecho, los primeros cuestionamientos a las bases conceptuales y empíricas del incrementalismo se produjeron en torno a este tema (LeLoup, 1978; Bailey y O'Connor, 1975). En respuesta a las críticas sobre este punto, Dempster y Wildavsky (1979) llegaron a sostener que no existía un número mágico para el incrementalismo. Tucker (1982), por su parte, recalcó que Wildavsky (1964) y Fenno (1966) estudiaron la elaboración de presupuestos cuando la tasa de inflación era del orden del 3 por ciento y emplearon el 10 por ciento como punto de corte. Mientras que quienes han tratado de refutar el incrementalismo demostrando que el cambio no es pequeño también han utilizado el 10 por ciento como punto de corte, pero han estudiado la elaboración de presupuestos cuando la inflación era del orden del 10 por ciento o más. Por eso plantea que la designación del tamaño apropiado para el "incrementalismo" no debería ser inmutable. Pero, como finalmente se requiere de un punto de referencia para hacer las evaluaciones, Anderson y Harbridge (2010) subrayan que un umbral comúnmente utilizado en la literatura es +/- 10% (Tapia, 2016).

Otra de las cuestiones claves para analizar el incrementalismo presupuestario dice relación con el grado de agregación en que se efectúa la descripción (Anderson y Harbridge, 2010, LeLoup, 1978). Se puntualiza que el grado de incrementalismo de los presupuestos parece vincularse con el nivel de agregación en el que se mueve el investigador: cuanto más grande sea el programa o la organización, más incrementales aparecen los resultados (Guy Peters, 1999). Esto se debe a que los análisis agregados esconden o anulan entre sí los aumentos y disminuciones que se producen en la formulación presupuestaria de los distintos organismos y programas, lo que tiende a sesgar las interpretaciones de los resultados como incrementales (LeLoup, 1978). En la medida en que se disminuye la agregación y el análisis de las variaciones de los presupuestos se hace detalladamente, se diluyen los resultados con patrones incrementalistas (LeLoup y Moreland, 1978).

Hay dos factores del proceso presupuestario que presionan en favor de resultados incrementales (Guy Peters, 1999; Zapico, 1996a). El primero de ellos es la gran magnitud del procedimiento mismo, tanto en términos de los recursos involucrados como también del volumen de políticas, programas y organismos detrás del presupuesto público.

La gran magnitud del presupuesto en un gobierno moderno dificulta que cualquier legislatura -o incluso una organización experta en el análisis presupuestario- haga análisis extensos de las muchas pautas de gasto posibles. En consecuencia, se tiende a aceptar la asignación del año anterior como un dato, examinando primordialmente los cambios marginales de tal asignación... También se tiende a aceptar no solo la distribución de los gastos existentes sino también la tasa de crecimiento del presupuesto. Los datos indican que las agencias conservan las mismas tasas de crecimiento de sus asignaciones presupuestarias año tras año. (Guy Peters, 1999, p. 403)

Este argumento es consistente con lo expresado originalmente por Wildavsky, en 1964, sobre la complejidad de los presupuestos públicos, cuando escribe “presupuestar es complejo, en gran medida debido a la misma complejidad de la vida moderna” (Wildavsky, 1989, p. 38).

El segundo factor es su naturaleza secuencial y repetitiva. Como los presupuestos se preparan y discuten todos los años,

...tanto los administradores como los legisladores que intervienen en el proceso suponen a veces que los errores cometidos en un año podrán corregirse en los años siguientes. Además, los actores que participan en la elaboración del presupuesto -burócratas, legisladores y analistas- suelen conservar sus puestos durante largos periodos. (Guy Peters, 1999, p. 412)

Lo anterior permite a todos los participantes definir estrategias tanto para el corto como el mediano plazo. Por ejemplo, Wildavsky sostiene que

la lista de necesidades que -para sus departamentos, oficinas o comisiones- las agencias administrativas someten a la División Presupuestal pueden muy bien representar sus expectativas: son las asignaciones que esperan ver dictaminadas por ley para ser verdaderamente utilizadas. Pero también es posible que solo representen aspiraciones; es decir: lo que la agencia desearía recibir para gastar en diversos programas (por ejemplo, generar un apoyo

político suficiente) si las circunstancias son especialmente favorables. (1989, p. 34)

Para el autor, “expectativas” y “aspiraciones” son manifestaciones diferentes del comportamiento que demuestran los actores del proceso, donde existen incentivos fuertes para actuar estratégicamente. Sobre esto precisa:

dado que las cantidades solicitadas a menudo tienen efectos sobre las cantidades ya recibidas, muchas veces las propuestas presupuestales solo son estrategias...en la medida en que cada participante actúa en el presupuesto, comunica sus propios intereses mediante las elecciones que toma, y recibe información sobre las preferencias de otros. Aquí el presupuesto emerge como una red de comunicaciones, donde la información es generada continuamente y retroalimentada por los participantes. (p. 34)

Uno de los mensajes más potentes que conllevan los presupuestos dice relación con las preferencias de quienes asignan o deciden la asignación de los recursos. Wildavsky afirma que “una vez aprobado, un presupuesto se convierte en un precedente; que algo haya sido realizado una vez incrementa en gran medida las probabilidades de que se autorice de nuevo” (p. 34). Así, los actores entienden que

están participando en un “juego” a largo plazo, y que los ajustes lentos son mucho más probables que los cambios repentinos de las prioridades presupuestarias. Además, todos los actores deberán jugar al ‘juego de la confianza’ y ganarse la confianza y el respeto de todos los participantes en el proceso presupuestario para obtener efectivamente lo que desean. (Guy Peters, 1999, p. 412)

En la terminología de Wildavsky, habrán “guardianes” de los recursos presupuestarios, rol que desempeñarán los directivos y profesionales de los Ministerios de Finanzas o Hacienda y de la agencia presupuestaria central, y estarán los “defensores”, rol que jugarán los directivos de los organismos que ya tienen una base presupuestaria (autorizada en años anteriores), que requieren más recursos para el próximo periodo y que esperan una participación justa de la distribución

de estos entre todos los participantes (Zapico, 1996b).

Durante su desarrollo, la teoría del incrementalismo presupuestario fue evolucionando como respuesta a los cambios de los contextos económicos y políticos en que se desenvuelven los presupuestos públicos (Caiden, 1994), así como también a las críticas provenientes de la academia (LeLoup, 1978).

La evolución de la teoría fue protagonizada por el propio Wildavsky (Jones y McCaffery, 1994). En 1974, y en coautoría con Naomi Caiden, publicó el libro *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Un año después, publicó el libro *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, como un texto recopilatorio de artículos y capítulos de libros escritos en coautoría. En estas obras, junto con evidenciar que el comportamiento estratégico de los actores en el proceso presupuestario no era una característica propia del sistema presupuestario federal de los Estados Unidos, constata que las condiciones macroeconómicas bajo las cuales se realiza la presupuestación pueden determinar el tipo de cálculos y estrategias que deben aplicarse. La disponibilidad de recursos para los gobiernos, en términos de crecimiento del gasto público, aparecen como una condición necesaria para que surjan los patrones incrementalistas. Los países pobres gastan lo que pueden recaudar, por lo que es difícil que se vean pautas de cambio previsible e incrementales (Guy Peters, 1999).

De esta manera, Wildavsky admite que la teoría incrementalista comienza a perder capacidad descriptiva y explicativa del funcionamiento del proceso presupuestario. En el prefacio de la cuarta edición en inglés de su libro *The Politics of the Budgetary Process*, de 1984, el autor manifiesta que “ningún libro en la actualidad, incluyendo al presente, expresa un entendimiento adecuado del proceso presupuestal federal. Todos, siempre, quedamos atrasados respecto a los eventos” (Wildavsky, 1989, p. 7).

En su último libro *The New Politics of the Budgetary Process*, de 1988, reconoce la importancia de los condicionantes económicos externos y cómo estas orientan las acciones de los distintos actores en el juego presupuestario⁴. En esa obra, el autor se hace cargo de una de las grandes críticas a la teoría incrementalista, esto es, que las condiciones económicas de la posguerra favorecieron que el gasto público creciera

4 Después de su muerte, en 1993, se publicaron dos obras relevantes, en gran medida recopilatorias sobre el trabajo de Wildavsky. El primero de ellos es *Budgeting, Policy, Politics. An Appreciation of Aaron Wildavsky*, de 1995, editado por Naomi Caiden y Joseph White. El segundo, del año 2000, llamado *Budgeting and Governing*.

constantemente y que el proceso presupuestario se acomodara a ese contexto estable, a través del patrón incrementalista. La crisis económica iniciada en la década de los setenta cambió la lógica de las finanzas públicas y se puso el énfasis en los aspectos macrofiscales y macropresupuestarios (Caiden, 1999; LeLoup, 1988; Schick, 1988; 1986). En esas nuevas condiciones, la dinámica incrementalista pierde centralidad en la formulación presupuestaria, ya que los determinantes más importantes sobre el gasto público y la distribución de los recursos entre organismos públicos vienen desde el ámbito macropresupuestario (Schick, 1983). Las decisiones relevantes se toman en los Ministerios de Finanzas o Hacienda, junto con las agencias presupuestarias centrales y, por lo tanto, parte importante del proceso presupuestario está diseñado de arriba hacia abajo (*top down*) (Hendrick, 1989).

Actualmente, se considera al incrementalismo presupuestario como una teoría cuyo foco está en la micropresupuestación, es decir, en las decisiones y resultados presupuestarios de nivel bajo e intermedio, que se producen en los organismos, los programas o las líneas de gasto, cuya elaboración se realiza normalmente de abajo hacia arriba (*bottom up*) (LeLoup, 2002).

Para evaluar las características de un proceso presupuestario en particular pueden analizarse ambas dimensiones (macro y micro) y detectar qué aspectos tienen más injerencia en los resultados de la presupuestación (Jones *et al.*, 2014; Caamaño-Alegre y Lago-Peñas, 2011; Ryu *et al.*, 2008).

La teoría del burócrata maximizador del presupuesto⁵

La hipótesis del patrón incrementalista de los presupuestos no es la única que intenta explicar las decisiones asociadas a las fases de formulación presupuestaria. En paralelo a la tradición de Wildavsky, desarrollada al alero de la ciencia política, se propuso la hipótesis del “burócrata maximizador del presupuesto” propuesta por William Niskanen, ligada a la disciplina económica, y específicamente, a la corriente del *public choice* o elección pública (Holcombe, 2016).

Esta hipótesis tiene cuatro elementos centrales. El primero atañe a la motivación e incentivos que tienen los funcionarios y directivos

5 Esta sección se basa en el artículo “Controlando al ‘Burócrata Maximizador del Presupuesto’: La vigencia de Niskanen a 50 años de su obra” (Cornejo, 2021b).

públicos. El segundo se refiere a las características definitorias de los organismos públicos. El tercero describe la relación entre un organismo público cualquiera y una entidad que actúa como financiador o “patrocinador” y, por último, el cuarto elemento tiene que ver con el resultado presupuestario de la interacción entre el organismo público y el patrocinador.

La motivación y los incentivos de los funcionarios y directivos públicos son claves para entender la propuesta de Niskanen. El autor sugiere que los “burócratas” tratan de maximizar siempre su utilidad, tal como lo hacen en su condición de consumidores: “Si como consumidor el burócrata actúa guiado por el objetivo de maximizar su utilidad, cuando actúa como Director de la oficina administrativa seguirá siendo el mismo, solamente cambiarán los parámetros de esa función [de utilidad]” (Gamazo, 1997, pp. 152-153). La pregunta entonces es ¿qué comprende la función de utilidad de los burócratas?

En palabras de Niskanen (1971) el burócrata buscará utilidad en términos <salario, ventajas del cargo, reputación pública, clientela, actividad o producción del organismo, facilidad para introducir cambios y flexibilidad para dirigir la agencia.>⁶ Todas estas dimensiones, salvo las dos últimas, están positivamente asociadas al tamaño del presupuesto del organismo burocrático. (Albi *et al.*, 1995, p. 106)

Este es un punto central en la hipótesis niskaniana: la relación entre lo que busca maximizar el “burócrata” (su utilidad) y el presupuesto de los organismos públicos.

Lo anterior se aplica tanto a los directivos, quienes tienen atribuciones para requerir presupuestos, como al resto de los funcionarios, quienes más bien participan de la ejecución de este.

El comportamiento del resto de los empleados del buró va a depender también de los beneficios recibidos por su trabajo en la oficina administrativa y estos beneficios, se supone, serán mayores cuanto más grande sea el presupuesto de la misma, puesto que ello conllevará mayores retribuciones, mayores posibilidades de promoción interna, mayor seguridad en el empleo, etc. En suma, la maximización del presupuesto total de una oficina administrativa es una

6 La cursiva es del autor

variable proxy aceptable para expresar la función objetivo del equipo directivo de las agencias públicas. (Gamazo, 1997, pp. 153-154)

El segundo elemento central se refiere a las características definitorias de los organismos públicos. Albi y otros sostienen que estos (a) producen o distribuyen “bienes públicos” y servicios que no se transan en el mercado; (b) carecen de fin lucrativo, es decir, no hay retribución por utilidades obtenidas; (c) financian su presupuesto de manera mayoritaria con impuestos; y (d) las características técnicas de su actividad confieren a la dirección de la agencia un cierto poder de monopolio basado en el uso de la información (Albi *et al.*, 1995).

Las dos últimas características son relevantes para la hipótesis de maximización. Los organismos públicos no tienen control sobre los ingresos que recauda el Estado, especialmente, en los impuestos. Esto los obliga a requerir o solicitar el presupuesto a quien administra estos recursos en el gobierno. A esta entidad se le denomina el financiador o “patrocinador”. Sin embargo, los organismos tienen más y mejor información respecto de su propio funcionamiento que el que tiene la entidad patrocinadora. Esto lleva al tercer elemento central de la hipótesis de Niskanen.

La interacción entre un organismo público cualquiera y una entidad que actúa como financiador o “patrocinador” está definida por el poder que tiene cada una. El primero maneja la información sobre su funcionamiento y la segunda controla los recursos presupuestarios. ¿Cómo se da entonces la relación entre ambos? Para producir los bienes y servicios, el organismo requiere insumos que son esencialmente trabajo y materiales de producción. Para acceder a los insumos enfrenta un mercado de factores competitivo y por tanto presenta una función normal de costos totales. No obstante, debido a sus rasgos monopolísticos, no es “fácil” para terceros conocer la estructura de costos y su nivel mínimo. Esto puede ser sabido dentro de la organización, pero no necesariamente se revelará a los otros actores participantes. Lo anterior produce una “asimetría de información” entre el organismo y el “patrocinador”, lo que permite al primero “ofrecer” un volumen de producción de bienes y servicios a cambio de un determinado “presupuesto”. Por su parte, el “patrocinador” espera la mayor producción al menor costo posible, y para ello dispone de los fondos presupuestarios. Este vínculo puede categorizarse como un “monopolio bilateral”, al menos en términos nominales.

¿Cuál es el resultado presupuestario de la interacción entre el organismo público y el patrocinador? Si bien ambas organizaciones se

desempeñan como monopolios, ya que el patrocinador u oficina central de presupuesto es una agencia monopólica de los recursos fiscales, y la agencia burocrática lo es de bienes, servicios y actividades, Niskanen establece que los incentivos relativos y la facilidad de la información que se mantiene en la relación de estas dos organizaciones confieren a la organización burocrática un poder de monopolio dominante.

¿Cómo consigue el burócrata que se le asigne su presupuesto preferido? Una posibilidad es que la agencia haga una oferta de “todo o nada” al patrocinador [*take it or leave it*]. Suponiendo que este prefiere ofrecer a los ciudadanos el servicio, aunque su excedente sea nulo, a no ofrecer nada, su decisión será aceptar. Esto se conoce como “comportamiento monopolista. (Albi *et al.*, 1995, p. 108)

Otra eventualidad es que el burócrata entregue información incorrecta o distorsionada sobre los costos de producción, específicamente subestimando los costos (Albi *et al.*, 2017). Finalmente, el resultado de la interacción lleva a niveles de producción, y por ende de presupuesto, mayores a los socialmente óptimos.

Estos cuatro elementos centrales forman parte del modelo básico del “burócrata maximizador del presupuesto” de Niskanen (Holcombe, 2016). Este modelo ha sido objeto de diversas críticas y revisiones, algunas aceptadas por el propio autor (Niskanen, 1975; 1994; Casas y Puchades, 2001; Blais y Dion, 1990; 1991). La primera crítica relevante fue la de Migué y Belanger (1974). Estos autores plantean “que en el proceso de maximización descrito en el modelo básico hay una contradicción lógica, ya que implica un residuo fiscal nulo para satisfacer los distintos argumentos [componentes] de la función de utilidad de los burócratas” (Gamazo, 1997, p. 161). En el modelo básico la agencia burocrática está produciendo la máxima cantidad de bienes y servicios utilizando todo el presupuesto asignado. Si ello es así, entonces ¿cómo se beneficiarían los burócratas del mayor presupuesto logrado?, ¿para qué entonces intentar maximizar el presupuesto? Estos autores, y otros, incluido el propio Niskanen (1975, 1991), sugieren que

La dirección de la agencia está interesada tanto en su nivel de actividad como en su capacidad de disponer de cierta *renta residual*, no apropiable directamente, aunque generadora de utilidad. Se trata de la idea de que, ausente el mecanismo de premios monetarios directos al gestor que minimiza costes,

este puede premiarse a sí mismo con el uso discrecional y flexible de una parte del presupuesto: buenos cuadros, chofer, personal innecesario, pero plenamente disponible para tareas accesorias, comidas del trabajo, viajes, etc. (Albi *et al.*, 1995, p. 109)

Se incorpora así a la hipótesis el concepto de “presupuesto discrecional” o *slack* (Mueller, 2003; Wyckoff, 1990).

La segunda crítica importante fue propuesta por Breton y Wintrobe (1975), quienes cuestionan el supuesto extremo de que el “patrocinador” tiene un papel pasivo en la interacción por el presupuesto. En el largo plazo, el aumento ineficiente de los presupuestos afectará a la sociedad y a los votantes, quienes a su vez podrían castigar a los políticos (gobierno). Esto puede llevar a los patrocinadores a asumir un rol más activo en la asignación de los presupuestos de los organismos. Un modelo más realista parte de la base de que el resultado (asignación de presupuesto) puede venir determinado por la negociación entre el patrocinador y la agencia burocrática.

Una tercera crítica fue expresada por Romer y Rosenthal (1978) y tiene que ver con el grado de reversión, esto es, lo que efectivamente recibe quien acepta o rechaza la oferta, en el contexto de una estrategia “tómalo o déjalo” (*take it or leave it*) del organismo (Mueller, 2003). Moe explica que

en materia presupuestaria, el nivel más razonable de reversión es mantener el *status quo*, establecer el nuevo presupuesto en un nivel equivalente al existente. Sin embargo, Niskanen asume que el nivel de reversión es cero, y que, por lo tanto, los legisladores están forzados a elegir entre el presupuesto ofrecido por el burócrata o no tener directamente presupuesto. Esto le da la burócrata mucho más poder del que tendría si el nivel de reversión fuera el del *status quo*. (1998, p. 211)

La idea contemporánea del “burócrata maximizador del presupuesto” evoluciona en el contexto de la teoría de la agencia y el enfoque Agente-Principal (Dowding y Taylor, 2020; Lane, 2005). De los elementos centrales de la hipótesis de Niskanen, aquel referido a la información asimétrica entre el organismo burocrático y el “patrocinador” ha llevado a nuevos desarrollos tanto teóricos como empíricos (Jacobsen, 2006). Moe afirma que

el foco comenzó a ponerse en la información asimétrica – principalmente la información del burócrata concerniente a los verdaderos costos–, y en la autoridad de la legislatura para establecer reglas y ejercer el control...la información asimétrica inherente a la burocracia produce un serio problema de control para los políticos, quienes deben usar su autoridad para remediarlo. (1998, p. 212)

En el modelo básico de Agente-Principal, ambas partes deben ser optimizadoras activas. Esto es diferente al modelo de Niskanen. Sin embargo, lo relevante es que el Principal (P) padece de cierta desventaja de información y cuando no puede observar la acción del Agente (A), este puede comportarse estratégicamente, lo que se conoce como conducta de “riesgo moral” (*moral hazard*). Además, cuando (A) tiene información acerca de sí mismo o de la tarea encargada que (P) no tiene, también puede comportarse estratégicamente: conducta de “selección adversa”. Como el presupuesto es un “contrato” que se define bajo información asimétrica, ambas conductas pueden darse por parte de los burócratas (Lane, 2005; Kraan, 1996). De ahí la necesidad de controles administrativos de diversa naturaleza y jerarquía que debe imponer el Principal al Agente (Dowding y Taylor, 2020; Lane, 2005; Kraan, 1996).

La formulación presupuestaria del Gobierno Central en Chile

El análisis de la formulación presupuestaria chilena puede incorporar tanto los aspectos macrofiscales como aquellos micropresupuestarios.

Desde la perspectiva macro pueden identificarse un conjunto de instituciones que definen ese proceso. Para empezar, las decisiones macropresupuestarias están determinadas por la vigencia de una regla fiscal de Balance Estructural o Cíclicamente Ajustado que guía la política fiscal con el objeto de garantizar la sostenibilidad y fomentar acciones contracíclicas (Fuentes *et al.*, 2022). La regla busca delimitar el gasto público a contemplar en el presupuesto en el marco de una meta de balance que tome en cuenta no los ingresos efectivos, sino los ingresos estructurales o cíclicamente ajustados, es decir, los que recibiría el gobierno central sin considerar los efectos cíclicos que los afectan (Acevedo *et al.*, 2015). Esta regla fiscal, institucionalizada mediante la

Ley N°20.128 sobre responsabilidad fiscal, opera con un conjunto de instituciones complementarias.

Por una parte, contempla recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que intervienen en la tendencia de los ingresos estructurales del gobierno central. Estos expertos se agrupan en los llamados comités consultivos. El primero es el comité de expertos del PIB tendencial que evalúa la proyección de variables relevantes en la estimación del PIB. El segundo, el comité de expertos del precio de referencia del cobre, hace una ponderación del precio *spot* promedio del cobre para un periodo, esto es, el precio del cobre de la Bolsa de Metales de Londres (BML), expresado en centavos de dólar. Con estos parámetros la Dirección de Presupuestos (DIPRES) efectúa el cálculo del indicador del Balance Cíclicamente Ajustado y fija el gasto compatible con la meta de balance estructural (DIPRES, 2022). Definir una meta corresponde a una obligación definida en la Ley N°20.128 que señala, en su artículo 1°, que el presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural correspondiente al periodo de su administración.

Además de los comités consultivos, se dispone que el gobierno debe elaborar un Programa Financiero de Mediano Plazo (PFMP) que contiene la misma información estimada para la Ley de Presupuestos, pero abarca, además, un lapso de 3 años e incorpora una proyección de los gastos comprometidos (*Hawkesworth et al.*, 2012). Este PFMP se presenta considerando los distintos conceptos de gastos clasificados en categorías que toman en cuenta el objeto del mismo. El grado de compromiso está medido por la naturaleza del origen de la decisión de gasto, que puede ser legal, contractual o programático (Vammalle y Ruiz, 2016). Comprende también el gasto estimado en los Informes Financieros que evidencian el mayor gasto fiscal de los proyectos de ley e indicaciones que se han enviado al Congreso Nacional. El PFMP es relevante para la formulación presupuestaria, ya que ayuda a estimar la holgura de gastos con los que contará el gobierno.

Otra de las instituciones fundamentales de la macropresupuestación en Chile son los Fondos Soberanos. La Ley de Responsabilidad Fiscal creó dos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)

El FRP está destinado a complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la pensión básica solidaria de vejez, la pensión básica solidaria de invalidez, el aporte previsional solidario de vejez y el aporte previsional solidario de invalidez, todos compromisos financieros que aumentarán con el tiempo, en la medida que la población envejezca y haya más beneficiarios del sistema solidario de pensiones.

El FEES, por su parte, está dedicado a actuar como mecanismo compensatorio de la aplicación de la regla fiscal. Permite, entonces, financiar eventuales déficits fiscales, sin la necesidad de recurrir a la deuda pública, y acumular posibles superávits.

Finalmente, en lo que concierne la macropresupuestación, cabe destacar el rol del Consejo Fiscal Autónomo (CFA). La Ley N°21.148 creó el CFA como un organismo autónomo, de carácter técnico y consultivo. Tiene, entre otros propósitos, evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos realizado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que afectan la tendencia de los ingresos del gobierno central. Esto posibilita tener un examen independiente de las estimaciones incorporadas en la elaboración de la Ley de Presupuestos.

Todas estas normas, instituciones y prácticas, en el ámbito de la macropresupuestación, están asociadas al objetivo de mantener una disciplina fiscal agregada y resguardar la estabilidad macroeconómica (Vammalle y Ruiz, 2016; Acevedo *et al.*, 2015; Hawkesworth *et al.*, 2012).

Tabla N°1

Macropresupuestación en Chile: normas e instituciones

Normas	Instituciones
Decreto Ley N°1.265 Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal	Regla Fiscal del Balance Estructural (BE) o Balance Cíclicamente Ajustado (BCA)
	Comités Consultivos: Comité Consultivo del PIB tendencial Comité Consultivo del precio de referencia del Cobre
	Programa Financiero de Mediano Plazo
	Fondos Soberanos: Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)
Ley N°21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo (CFA)	Consejo Fiscal Autónomo (CFA)

Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere a la micropresupuestación, la formulación presupuestaria también cuenta con una serie de regulaciones normativas e institucionales que lo convierten en un proceso caracterizado fuertemente como de arriba hacia abajo (*top down*). Si bien existe participación de todos los organismos, las principales responsabilidades y tareas recaen en el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (Vammalle y Ruiz, 2016).

La formulación se guía por un calendario definido, todos los años, por el ministro de Hacienda (Vammalle y Ruiz, 2016; DIPRES, 2021a). El ciclo se inicia con una evaluación del periodo anterior y una “exploración” de las necesidades y requerimientos para el periodo siguiente. El “presupuesto exploratorio” es un ejercicio que implica diversos análisis y que delimita un marco de gastos iniciales. Contiene un análisis de los gastos obligatorios, ya sea por ley o por contratos, así como la definición de la continuidad de programas públicos que tienen una evaluación satisfactoria (Granados *et al.*, 2009).

En la práctica, para cada ministerio se elabora un presupuesto de gastos con los compromisos legales y de arrastre, con una línea base para cada uno, líneas que, sumadas, proporcionan el nivel del gasto público comprometido antes de comenzar la elaboración. El objetivo de este ejercicio “exploratorio” es decidir la holgura presupuestaria que existirá –en el año que se explora– para financiar las prioridades de gobierno. Se suele distinguir entre “presupuesto exploratorio” y “presupuesto base”. La preparación del presupuesto “base” parte del presupuesto “exploratorio”, el que examina todos los gastos ineludibles, pero la preparación del presupuesto “base” trata de hacer ajustes al exploratorio y considera evaluaciones e instrumentos técnicos para aumentar la eficiencia y mejorar la asignación presupuestaria, lo que podría conducir a ahorros en el gasto asignado en el presupuesto exploratorio de un ministerio o servicio (Von Gersdorff, 2018).

Finalizado la evaluación y exploración, el ministro de Hacienda envía un oficio a los otros ministros indicándoles las instrucciones para la formulación y las fechas en las que se realizarán las distintas actividades. Este documento contiene también el marco con el “presupuesto base” con que contarán los distintos organismos. Esto incluye los compromisos legales y de arrastre (Von Gersdorff, 2018; Granados *et al.*, 2009).

Una vez recibido el marco se comienza la preparación de los antecedentes que justificarán el presupuesto base asignado, así como las solicitudes “fuera del marco” que estos requieran (Vammalle y Ruiz, 2016). El marco presupuestario que se comunica a los organismos (“marco comunicado”) corresponde al límite de gastos que debe contemplar el organismo en la preparación del presupuesto. Sobre este marco comunicado los organismos harán sus solicitudes adicionales de recursos ya autorizados. Durante las semanas siguientes a la recepción del oficio con las instrucciones y el marco, todas las instituciones y servicios preparan el proyecto a nivel institucional (Von Gersdorff, 2018). Estas acciones permiten caracterizar a la formulación presupuestaria chilena como de abajo hacia arriba (*bottom up*).

Una vez entregados los proyectos de presupuesto por parte de los organismos, se inician las reuniones entre estos y los funcionarios de la Dirección de Presupuestos, en las comisiones técnicas (DIPRES, 2021a). Se reúnen comisiones para el análisis global e institucional de los proyectos de presupuesto y sus metas, lo que incluye la presentación de informes sectoriales (ministeriales). Para las obligaciones asociadas al presupuesto público, la DIPRES se organiza a través de “sectores presupuestarios”, en los que se agrupan números variables de partidas, las que pueden o no

estar vinculadas entre sí (Cornejo, 2021a; Aninat y Razmilic, 2017). Los encargados de estos son “sectorialistas”.

Un estudio sobre la formulación presupuestaria en algunos organismos evidenció que la decisión más importante que se debe tomar es si solicitarán un presupuesto de expansión o uno de continuidad. La razón por la que esta decisión es importante es que los presupuestos de expansión recibirán luego mayor escrutinio dentro del ministerio y durante las negociaciones con la DIPRES, que se traduce en mayores requerimientos de información: las autoridades que piden expansión, a diferencia de los que solicitan continuidad, saben que deben tener disponible suficiente información de desempeño para justificar su pedido. Esto incorpora, habitualmente, datos sobre cobertura, ejecución financiera e indicadores de desempeño específico (Martínez, 2017).

En la etapa de las comisiones técnicas, las discusiones y negociaciones entre los organismos públicos y la DIPRES están determinados por 3 factores clave (Martínez, 2017). El primero es la asimetría de información. DIPRES no puede saber todo lo que realmente sucede en los servicios públicos y estos tienen incentivos para esconder información que los afectaría negativamente. Sobre esto, Von Gersdorff (2018) señala que la asimetría de información es mutua. Hacienda tiene menos información sobre los gastos requeridos para un producto que el ministerio sectorial, y los ministerios no saben con certeza la disponibilidad total de recursos. El segundo es que los analistas presupuestarios de la DIPRES son especializados y tienden a conocer muy bien los servicios públicos que cada uno analiza. Esta experiencia es clave para reducir los problemas de asimetría de información. La especialización es una característica destacada por Granados y otros (2009), quienes relevan el conocimiento desarrollado y las adecuadas competencias técnicas de los profesionales de los sectores presupuestarios, quienes pueden llevar muchos años en sus cargos. La tercera es que pareciera existir una desconexión entre el área de la DIPRES que maneja los sistemas de información de desempeño y el área que analiza los presupuestos. Teniendo presentes estos factores clave, Martínez (2017) aclara que la negociación con la DIPRES tiene ciertas similitudes con la formulación dentro de los ministerios. Por ejemplo, la negociación comienza con el presupuesto de continuidad y luego deriva en un análisis más detallado de los programas que solicitan expansiones a través de metas.

Una vez analizados los proyectos de presupuesto en las comisiones técnicas, la revisión y discusión continúa entre las autoridades de la DIPRES, el Ministerio de Hacienda y la Presidencia de la República. Usualmente, durante la primera quincena de septiembre corresponde la

discusión y aprobación al nivel superior del Gobierno donde el proyecto es analizado por el presidente de la República y, tras ser visado por él, el ministro de Hacienda comunica a los ministerios la decisión presidencial sobre lo que será su proyecto de presupuesto presentado a tramitación al Congreso Nacional. Estas reuniones se denominan “reuniones bilaterales”. La última semana de septiembre, y antes del plazo para su ingreso a tramitación, el trabajo final se centra en la DIPRES, donde se prepara el proyecto definitivo, se revisan las glosas y se elaboran los documentos complementarios (Ver Tabla N°2).

Tabla N°2

Proceso de formulación presupuestaria en el Gobierno Central

Etapa y fechas	Descripción	Entidades participantes
- Mayo: Envío de instrucciones para la formulación presupuestaria	- Envío de marco comunicado e instrucciones para la formulación a los ministerios y organismos	-Ministerio de Hacienda
- Mayo: Publicación de formularios y habilitación de plataforma	- Publicación en la web institucional de la DIPRES del documento con lineamientos generales, formularios e instrucciones. - Habilitación de plataforma web DIPRES para el ingreso de datos de petición (metas) de los organismos	-Dirección de Presupuestos
- Junio: Preparación del proyecto de presupuestos a nivel institucional	- Formulación del proyecto de presupuestos para el año siguiente por los organismos del Gobierno Central	-Organismos del Gobierno Central

<p>- Junio – Julio: Discusión presupuestaria a nivel de Organismos / DIPRES</p>	<p>- Revisión y discusión de los proyectos por comisiones técnicas - Entrega de propuesta de glosas presupuestarias por parte de los organismos</p>	<p>-Dirección de Presupuestos -Ministerio de Desarrollo Social y Familia -Representantes de los ministerios y organismos</p>
<p>- Julio – Agosto: Análisis del proyecto de presupuestos</p>	<p>- Análisis y elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente</p>	<p>-Dirección de Presupuestos</p>
<p>- Agosto – Septiembre: Discusión y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos a nivel de autoridades de Gobierno</p>	<p>- Análisis a nivel superior - Comunicación a los Ministerios de la decisión presidencial - Reuniones bilaterales del ministro de Hacienda con los ministros/as del ramo</p>	<p>-Presidente de la República -Ministro de Hacienda -Ministro/a del ramo -Director/a de Presupuestos</p>
<p>- Septiembre: Presentación del Proyecto de Ley al Congreso Nacional</p>	<p>- Ingreso del Mensaje del presidente de la República enviando al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente</p>	<p>-Ministerio Secretaría General de la Presidencia</p>

Fuente: elaboración propia a partir del calendario de formulación presupuestaria 2023 enviado por el ministro de Hacienda a los ministerios y organismos públicos.

Los “resultados de la formulación presupuestaria” se publican una vez que el proyecto de Ley de Presupuestos inicia su tramitación en el Congreso Nacional. La información se expone en distintos niveles y formatos.

Al igual que en la dimensión macropresupuestaria, aquí se puede identificar un conjunto de instituciones y procedimientos que intervienen en la formulación. Por ejemplo, durante los últimos años la DIPRES ha dispuesto la aplicación de una metodología de Base Cero (DIPRES, 2021a), ha efectuado revisiones de gasto (DIPRES, 2021b) y continúa aplicando las herramientas de presupuesto por resultados incorporados durante las últimas décadas (DIPRES, 2010) como la evaluación de programas, los indicadores de desempeño y los mecanismos de incentivos monetarios.

En función de la discusión anterior, ¿los resultados de la formulación presupuestaria, representados como el porcentaje de variación del presupuesto de un periodo a otro, podrían caracterizarse como “incrementalistas”?

Diseño metodológico

El estudio desarrollado es de tipo cuantitativo y de alcance descriptivo. El diseño de investigación es de tipo no experimental, de carácter transaccional (Von Thiel, 2022). Para el análisis se sigue la propuesta metodológica utilizada por Tapia (2016) al evaluar el grado de incrementalismo presupuestario en el Gobierno Federal de México. En dicho estudio se resuelven dos decisiones relevantes para este tipo de investigaciones: el nivel de agregación, por una parte, y el tamaño del cambio porcentual por la otra. Sobre el primero, el análisis se aplica por “ramos”, lo que en Chile sería equivalente a las “partidas” presupuestarias. Sobre el segundo, y conformemente con lo señalado en la literatura, considera los cambios incrementales como aquellos inferiores al 10%.

Para ordenar los organismos del Gobierno Central en Chile, que se incluyen en la Ley de Presupuestos, las clasificaciones presupuestarias vigentes definen tres (3) categorías: Partida, Capítulo y Programa (Cornejo, 2021a; 2006). Actualmente, la categoría de “partida” presupuestaria se le aplica a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a los ministerios (que son actualmente 24), a los órganos que son autónomos por disposición constitucional, como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Servicio Electoral (SERVEL) y finalmente a la partida “Tesoro Público”, que corresponde al presupuesto del Fisco, por lo que no se incluyó en el estudio (Cornejo, 2021a).

En la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2012 existían 26 partidas. Desde esa fecha se han agregado, en distintos momentos, cuatro ministerios y el SERVEL como organismo autónomo. Así, en la Ley de Presupuestos del año 2022, hay 31 partidas.

El nivel de variación del presupuesto, respecto del año anterior, se obtuvo de los reportes denominados “Comparativo Analítico” publicados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en su sitio web. Estos reportes están disponibles desde el año 2012 en adelante, por lo que el periodo de análisis va desde ese año hasta la formulación presupuestaria 2021-2022. Con estos datos se construyó una base de 272 observaciones de variaciones presupuestarias.

Esta investigación analiza las variaciones presupuestarias en las “partidas”. En el caso de que estas tuvieran presupuesto en moneda nacional y en moneda extranjera, solo se consideró el primero de estos. En el año 2019 no estaba disponible el registro de variación de 3 partidas.

La agregación de los resultados se hizo según rangos o intervalos de cinco puntos porcentuales. Así, la tabla de variaciones se construyó contemplando las variaciones menores a 0, las variaciones entre 0,1 y 5; entre 5,1 y 10; y así sucesivamente. Se agregaron también todas las variaciones negativas o decrementales.

Resultados

El primer resultado a destacar corresponde al grado de incrementalismo presupuestario medido en las “partidas” para el periodo estudiado ($N=272$). Del total de las observaciones 192 son positivas, lo que equivale al 71%. El otro 29% (80) son variaciones negativas.

En lo que se refiere las variaciones positivas, visibles en la Tabla N°3, un 59% de las asignaciones se efectuó en el rango entre 0,1 y 10% del incremento, lo que daría cuenta, según lo evidenciado por las investigaciones previas, de un alto grado de incrementalismo presupuestario. Además, si se examina solamente el rango entre 0,1 a 5%, las asignaciones alcanzan el 43%, lo que evidenciaría un grado aún mayor de incrementalismo, ya que este es un rango menor al designado en la literatura como resultados incrementales.

Tabla N°3

	< a 0	0,1 a 5	5,1 a 10	10,1 a 15	15,1 a 20	20 o >
Frecuencia $N = 272$	80	118	42	14	3	15
Porcentaje	29,41%	43,38%	15,44%	5,15%	1,10%	5,51%

Fuente: elaboración propia

Un segundo resultado relevante, en cuanto a las variaciones negativas, es que para el periodo estudiado existe un porcentaje importante de resultados “decrementales”, es decir, de disminuciones del presupuesto, alcanzando casi un 30% de las asignaciones ($N=80$) (Ver Tabla N°4).

El análisis de las variaciones negativas muestra que estas se concentran en el rango entre 0 a -10%, con un 25% de las variaciones, y especialmente, en el rango entre 0 a -5%, que representan el 21% de las disminuciones.

Tabla N°4

	> a 0,1	0 a -5	-5,1 a -10	-10,1 a -15	-15,1 a -20	-20,1 o >
Frecuencia N = 272	192	57	12	4	2	5
Porcentaje	70,58%	20,96%	4,41%	1,47%	0,73%	1,83%

Fuente: elaboración propia

Esto da cuenta del alto nivel de incrementalismo presupuestario del proceso presupuestario chileno. Analizando tanto las variaciones positivas como negativas, se advierte que estas se concentran en el rango del 0 al 10%, con un 59% por ciento para las primeras y un 25% para las segundas.

Un tercer resultado a destacar es el bajo número de incrementos grandes o relevantes. Los incrementos positivos superiores al 15% alcanzan solo al 6% de las observaciones, mientras que las variaciones negativas, superiores al -15%, alcanzan al 2,5%.

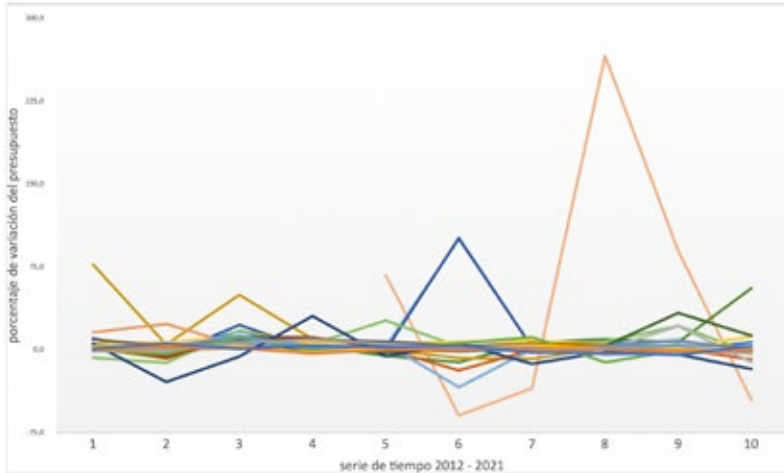
Así, la distribución total de las variaciones se concentra en torno al 0, lo que llevaría a caracterizarla como una distribución leptocúrtica y no como una distribución normal (Von Thiel, 2022; True *et al.*, 2007).

Los resultados anteriores son relevantes, especialmente tomando en cuenta que el año 2021 estuvo marcado por la pandemia del COVID-19, por lo que la formulación presupuestaria estuvo determinada por esta crisis sanitaria y económica.

En el Gráfico N°1 es posible visualizar como las variaciones se concentran en el rango +/- del 10% para el periodo bajo análisis, existiendo pocos casos en los que la variación fue alta o muy alta.

Gráfico N°1

Variaciones del presupuesto por partida para el periodo 2012-2021



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Los resultados de la investigación permiten concluir que la formulación presupuestaria chilena tiene un alto grado de incrementalismo para las partidas analizadas entre 2012 y 2021. Esto es consistente con lo descrito en la literatura sobre incrementalismo presupuestario respecto de la persistencia de este “patrón” en la formulación y los factores que inciden en ello, al igual que en otros países como México. A pesar de que se han implementado un conjunto de instituciones, especialmente en el ámbito micropresupuestario, como la evaluación de programas o el presupuesto base cero, que intentan disminuir esa característica, la tendencia al incrementalismo presupuestario persiste.

No obstante lo anterior, los resultados de esta investigación deben observarse con precaución. Estudios previos han destacado el hecho de que, a mayor nivel de agregación del presupuesto, como en este caso que se analizó en las partidas, aparecen resultados incrementales, lo que no necesariamente sería así si el análisis se hiciera de manera más desagregada. En función de esto, un desafío futuro es evaluar la hipótesis incrementalista en los organismos (Capítulos), especialmente aquella

parte que contiene el presupuesto de operación (esto es el “Programa 01”, en el caso de que cuente con más de un programa presupuestario), es decir, el gasto en personal y en bienes y servicios de consumo.

Otra cuestión relevante a responder en el futuro es qué factores podrían estar incidiendo en el “incrementalismo” del presupuesto del Gobierno Central. El análisis debiera contemplar variables tanto en la dimensión macropresupuestaria como micro.

Un elemento importante del análisis, que proporcionaría una visión más completa de la formulación presupuestaria chilena, es conocer cuánto es lo que solicitan los organismos públicos a la Dirección de Presupuestos, es decir, las metas presupuestarias. La información que publica la DIPRES sobre ese proceso no incluye las solicitudes de los organismos, o metas, sino el presupuesto que deberá ser revisado, discutido y, eventualmente, aprobado por el Congreso Nacional.

Lo anterior tiene implicancias relevantes para la gestión pública. Si los directivos públicos han internalizado que, independientemente de sus solicitudes de recursos o metas, la asignación propuesta por el Ministerio de Hacienda y la DIPRES responde a patrones incrementalistas, los incentivos al esfuerzo en la formulación se reducen. Esto refuerza lo ya señalado en cuanto a que un desafío para el futuro es determinar si el incrementalismo presupuestario también está presente en los organismos públicos y los programas presupuestarios.

Bibliografía

- Acevedo, M.; Chamorro, J.; Roeschmann, J y Vega, A. (2015). “Regla de política fiscal en Chile: Balance Cíclicamente Ajustado. Avances y desafíos”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, (86), pp. 11-56.
- Albi, E., González-Páramo, J. y Lopez C., G. (1995). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Albi, E., González-Páramo, J.; Urbanos, R. y Zubiri, I. (2017). *Economía pública I. Fundamentos, presupuesto y gastos*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Allen, R., Hemming, R. y Potter, B. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Allen, R. y Krause, P. (2013). “The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies”. En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 98-115. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Anderson, S. y Harbridge, L. (2010). “Incrementalism in Appropriations: Small Aggregation, Big Changes”. *Public Administration Review*, 70(3), pp. 464-474.
- Aninat, I. y Razmilic, S. (ed.) (2017). *Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Bailey, J y O’Connor, R. (1975). “Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles”. *Public Administration Review*, 35(1), pp. 60-66.
- Barreix, A. y Corrales, L. (eds.) (2019). *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Washington D.C., EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berry, W. (1990). “The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept”. *Journal of Politics*, 52(1), pp. 167-196.
- Blais, A. y Dion, S. (1991). *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh, EE.UU.: University of Pittsburgh Press.
- (1990). “Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & its Critics”. *Polity*, 22(4), pp. 655-674.
- Blöndal, J. y Curristine, T. (2004). “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 7-45.
- Boyne, G.; Ashworth, R. y Powell, M. (2000). “Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981-1996”. *Public Administration*, 78(1), pp. 51-73.

- Breton, A. y Wintrobe, R. (1975). "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy". *Journal of Political Economy*, 83(1), pp. 195-207.
- Brumby, J. y Hemming, R. (2013). "Medium-Term Expenditure Frameworks". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 219-236. Londres: R.U.: Palgrave Macmillan.
- Caamaño-Alegre, J. y Lago-Peñas, S. (2011). "Combining Incrementalism and Exogenous Factors in Analyzing National Budgeting: An Application to Spain". *Public Finance Review*, 39(5), pp. 712-740.
- Caiden, N. (1999). "El presupuesto público entre la incertidumbre y la inestabilidad". En Shafritz, J. y Hyde, A., *Clásicos de la Administración Pública*, pp. 795-816. México D.F., México: FCE.
- (1994). "Budgeting in Historical and Comparative Perspective". *Public Budgeting & Finance*, 14(1), pp. 44-57.
- Caiden, N., y White, J. (Eds.) (1995). *Budgeting, Policy, Politics: An Appreciation of Aaron Wildavsky*. Londres, R.U.: Routledge.
- Casas-Pardo, J. y Puchades-Navarro, M. (2001). "A critical comment on Niskanen's model". *Public Choice*, N°107.
- Corbacho, A. y Ter-Minassian, T. (2013). "Public Financial Management Requirement por Effective Implementation of Fiscal Rules". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 38-62. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Cornejo, M. A. (2021a). "Herramientas para el análisis de la Ley de Presupuestos del Sector Público". *Revista Chilena de la Administración del Estado* N°5, Contraloría General de la República.
- (2021b). "Controlando al 'Burócrata Maximizador del Presupuesto': La vigencia de Niskanen a 50 años de su obra". *Gobierno y Administración Pública*, (2), pp. 77-87.
- (2006). *Las clasificaciones del presupuesto del Sector Público chileno*. Documento de Apoyo Docente N°11. Santiago, Chile: Instituto de Asuntos Públicos, U. de Chile.
- Crispi, J; Vega, A.; Cooper, A. y Roeschmann, J. (2004). *Reasignaciones presupuestarias en Chile: conceptualización y análisis cuantitativo*. Santiago, Chile: DIPRES, Serie Estudios de Finanzas Públicas.
- Davis, O., Dempster, M. y Wildavsky, A. (1974). "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations". *British Journal of Political Science*, 4(4), pp. 419-452.
- (1971). "On the Process of Budgeting II: an Empirical Study of Congressional Appropriations". En R. F. Byrne *et al.* (eds.), *Studies in Budgeting*, pp. 63-132. Londres, R.U.: North Holland Publishing Co.

- . (1966). "A Theory of Budgetary Process". *American Political Science Review*, 60(3), pp. 529-547.
- Dempster, M. y Wildavsky, A. (1979). "On Change or, There Is No Magic Size for an Increment". *Political Studies*, 27(3), pp. 371-389.
- Dezhbakhsh, H., Tohamy, S. y Aranson, P. (2003). "A New Approach for Testing Budgetary Incrementalism". *The Journal of Politics*, 65(2), pp. 532-558.
- Diamond, J. (2013). "Policy Formulation and the Budget Process". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 193-218. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- DIPRES (2022). *Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y resultados 2021*. Santiago, Chile: DIPRES. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-276262_doc_pdf.pdf
- . (2021a). *Evaluación y formulación del Presupuesto 2021*. Santiago, Chile: DIPRES. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-215732_doc_pdf.pdf
- . (2021b). *Revisión del gasto público en Chile: Bienes y servicios de consumo de soporte del sector público*. Santiago, Chile: DIPRES. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/17793/revision%20del%20gasto%20publico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- . (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de la Gestión del Gobierno Central*. Santiago, Chile: DIPRES.
- Dowding, K. y Taylor, B. (2020). *Economic Perspectives on Government*. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Fenno, R. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston, EE.UU.: Little, Brown and Co.
- Frank, H. (2007). "Budget Theory: New Perspectives for a New Millennium". En Rabin, J., Bartley Hildreth, W. y Miller, G. (eds.), *Handbook of Public Administration*, third edition, pp. 227-248. Londres, R.U.: Taylor and Francis.
- Fuentes, R; Schmidt-Hebbel, K. y Soto, R. (2022). "Propuestas de mejoramiento de la regla fiscal de Chile". *Estudios Públicos*, (166), pp. 59-105.
- Gamazo, J. (1997). "Comportamiento burocrático y presupuestación pública. Una teoría sobre la oferta de la actividad financiera". *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, (12), pp. 145-170.
- Granados, S.; Larraín, F. y Rodríguez, J. (2009). *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública en Un mejor estado para Chile:*

- Propuestas de modernización y reforma.* Santiago, Chile: Consorcio para la Reforma del Estado, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Guy Peters, B. (1999). *La política de la burocracia.* México D.F., México: FCE.
- Hawkesworth, I., Huerta, O. y Robinson, M. (2013). "Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium-Term Budgeting, Budget Flexibility". *OECD Journal on Budgeting*, 12(3), pp. 147-185.
- Hemming, R. (2013a). "The Macroeconomic Framework for Managing Public Finances". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 17-37. Londres, R.U. Palgrave Macmillan.
- (2013b). "The Role of Independent Fiscal Agencies". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 837-850. Londres, R.U. Palgrave Macmillan.
- Hendrick, R. (1989). "Top-Down Budgeting, Fiscal Stress and Budgeting Theory". *The American Review of Public Administration*, 19(1), pp. 29-48.
- Holcombe, R. G. (2016). *Advanced Introduction to Public Choice.* Cheltenham, R.U.: Edward Elgar Publishing.
- Irrarrazaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y Valdés, R., (2020). "Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile". *Temas de la Agenda Pública*, 15(120), pp. 1-26.
- Izquierdo, A.; Pessino, C. y Vuletin, G. (eds.) (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.* Washington D.C., EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jacobsen, D. (2006). "Public Sector Growth: Comparing Politicians' and Administrators' Spending Preferences". *Public Administration*, 84(1), pp. 185-204.
- Jones, B. D., Zalányi, L., & Érdi, P. (2014). "An Integrated Theory of Budgetary Politics and Some Empirical Tests: The U.S. National Budget, 1791-2010". *American Journal of Political Science*, 58(3), pp. 561-578.
- Jones, L. R. y McCaffery, J. (1994). "Budgeting According to Wildavsky: A Bibliographic Essay". *Public Budgeting & Finance*, 14(1), pp. 16-43.
- Jordan, M. (2002) Punctuated Equilibrium: An Agenda-Based Theory of Budgeting. En Khan, A. and W. Bartley Hildreth, W. (eds.), *Budget Theory in the Public Sector*, pp 202-215. Westport, EE.UU.: Quorum Books.
- Khan, A. (2019). *Fundamentals of Public Budgeting and Finance.* Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Khan, A. y Bartley Hildreth, W. (eds.) (2002). *Budget Theory in the Public Sector.* Westport, EE.UU.: Quorum Books.

- Kraan, D.-J. (1996). *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach*. Cambridge, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Krause, P. (2015). "Overcoming Incrementalism: Budget Reforms and Budget Allocations in Chile". Working Paper N°415, ODI.
- Lane, J.-E. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. Londres, R.U.: Routledge.
- Lee Jr., R.; Johnson, R. y Joyce, P. (2021). *Public Budgeting Systems*. Burlington, EE.UU.: Jones and Bartlett.
- LeLoup, L. T. (2002). "Budget Theory for a New Century". En Khan, A. and W. Bartley Hildreth, W. (eds.), *Budget Theory in the Public Sector*, pp. 1-21. Westport, EE.UU.: Quorum Books.
- (1988). "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolutions in Theory and Practice". En Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, Nueva York, EE.UU.: State University of New York Press.
- (1978). "The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory". *Polity*, 10(4), pp. 488-509.
- LeLoup, L. T., y Moreland, W. (1978). "Agency Strategies and Executive Review: The Hidden Politics of Budgeting". *Public Administration Review*, 38(3), pp. 232-239.
- Lienert, I. (2013a). "Role of The Legislature in Budget Process". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 116-136. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- (2013b). "The Legal Framework for Public Finances and Budgets Systems". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 63-83. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Marcel, M.; Guzmán, M. y Sanginés, M. (2013). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington D.C., EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, J. (2017). "Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones?". *Temas de la Agenda Pública*, 12(17).
- Migué, J.-L. y G. Belanger (1974). "Toward a General Theory of Managerial Discretion". *Public Choice*, 17, pp. 27-51.
- Mikesell, J. L. (2014). *Fiscal Administration*. Boston, EE.UU.: Wadsworth-Cengage Learning.
- Moe, T. (1998). "La teoría positiva de la burocracia pública". En Saiegh, S. y Tommasi, R., *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, pp. 205-241. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge, EE.UU.: Cambridge University Press.

- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, R.U.: Edward Elgar.
- (1975). "Bureaucrats and Politicians". *The Journal of Law and Economics*, 18(3), pp. 617-643.
- (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, EE.UU.: Aldine-Atherton.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1978). "Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo". *Public Choice*, 33(4), pp. 27-43.
- Rubin, I. (2019). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Illinois, EE.UU.: SAGE Publications.
- Ryu, J.; Bowling, C.; Cho, C. y Wright, D. (2008). "Exploring Explanations of State Agency Budgets: Institutional Budget Actors or Exogenous Environment?". *Public Budgeting & Finance*, 28(3), pp. 23-47.
- Schick, A. (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?*. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública 21.
- (2001). "The Changing Role of the Central Budget Office". *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), pp. 9-26.
- (1988). "Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies". *Public Administration Review*, 48(1), pp. 523-533
- (1986). "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies". *Public Administration Review*, 46(2), pp. 124-134.
- (1983). "Incremental Budgeting in a Decremental Age". *Policy Sciences*, 16(1), pp. 1-25.
- Shapiro, I. (ed.) (2002). *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*. EE.UU.: International Budget Project.
- Swain, J. y Reed, B. J. (2010). *Budgeting for Public Managers*. Londres, R.U.: Routledge.
- Tapia, G. (2016). "Incrementalismo presupuestal en México: un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), pp. 78-101.
- Tommasi, D. (2013). "The Budget Execution Process". En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, pp. 285-311. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.
- Tucker, H. (1982). "Incremental Budgeting: Myth or Model?". *Western Political Quarterly*, 35(3), pp. 327-338.
- True, J., Jones, B. y Baumgartner, F. (2007). "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking". En Sabatier, P. (Ed.), *Theories of the Policy Process*, pp. 97-115. Boulder, EE.UU.: Westview Press.

- Vammalle, C. y Ruiz, A. (2016). "Budgeting in Chile". *OECD Journal on Budgeting*, 2016(3), pp. 9-70.
- Von Gersdorff, H. (2018). "El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma". En Aninat, I. y Razmilic, S. (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*, pp. 533-574. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Von Thiel, S. (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management* (2 ed.). Londres, R.U.: Routledge.
- Wildavsky, A. (2000). *Budgeting and Governing* (1st ed.). Londres, R.U.: Routledge.
- (1989). *Las políticas del proceso presupuestal*. México D.F., México: Editorial Prisma.
- (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Londres, R.U.: Pearson.
- (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. Londres, R.U.: Routledge.
- (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, EE.UU.: Little, Brown and Co.
- Wildavsky, A. y Caiden, N. (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Londres, R.U.: Routledge.
- Willoughby, K. (2014). *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*. San Francisco, EE.UU.: Jossey-Bass.
- Wyckoff, P. (1990). "The Simple Analytics of Slack-Maximizing Bureaucracy". *Public Choice*, 67(1), pp. 35-47.
- Zapico, E. (1996a). "Presupuesto por Programas versus incrementalismo presupuestario: ¿un falso dilema?". *Papeles de Economía Española*, (69), pp. 93-107.
- (1996b). "Racionalidad en el gasto y relaciones entre los actores presupuestarios". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (8), pp. 107-129.