

CONTROLANDO AL “BURÓCRATA MAXIMIZADOR DEL
PRESUPUESTO”:
LA VIGENCIA DE NISKANEN A 50 AÑOS DE SU OBRA

CONTROLLING THE BUDGET-MAXIMIZING BUREAUCRAT: THE
VALIDITY OF NISKANEN AT 50 YEARS OF HIS LEGACY

Miguel Ángel Cornejo Rallo*

Resumen

En 2021 se cumplen 50 años de la publicación del libro “*Bureaucracy and Representative Government*” de William A. Niskanen. Una de las ideas centrales de la obra de Niskanen es el “burócrata maximizador del presupuesto”. ¿Cuánta vigencia mantienen los postulados de Niskanen sobre el “burócrata maximizador del presupuesto” a 50 años de su formulación? Al observar los controles que en materia presupuestaria se les aplican a los directivos públicos hoy en Chile, ¿es posible plantear que parten de la premisa de que son “burócratas maximizadores del presupuesto”? La hipótesis del “burócrata maximizador del presupuesto” tiene diversas objeciones, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, sin embargo, al observar los diversos controles dispuestos al uso de los recursos presupuestarios, estos parecen partir de un supuesto “maximizador” del presupuesto por parte de directivos y funcionarios. Esto hace que el planteamiento de Niskanen, discutido, revisado y corregido, aún esté vigente.

Palabras clave: Burocracia, Presupuesto, Burócrata Maximizador de Presupuesto, Niskanen

Abstract

2021 marks the 50th anniversary of the publication of the book “*Bureaucracy and Representative Government*” by William A. Niskanen. One of the central ideas of Niskanen's work is the "budget maximizing bureaucrat." How much validity do Niskanen's postulates about the "budget maximizing bureaucrat" maintain 50 years after its formulation? When observing the budgetary controls that are applied to public managers in Chile today, is it possible to state that they start from the premise that they are “budget-maximizing bureaucrats”? The hypothesis of the "budget maximizing bureaucrat" has various objections, both from a theoretical and empirical point of view, however, when observing the various controls available to the use of budget resources, these seem to be based on a budget "maximizing" assumption. by managers and officials. This makes Niskanen's approach, discussed, revised and corrected, still valid.

Keywords: Bureaucracy, Budget, Budget-Maximizing Bureaucrat, Niskanen

Recibido: 18 de octubre de 2021 /Aceptado: 09 de enero de 2022

* Administrador Público y Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile, Santiago, Chile, correo electrónico mcornejo@uchile.cl.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4132-9198>

1 Introducción

Este 2021 se cumplen 50 años de la publicación del libro *“Bureaucracy and Representative Government”* de William A. Niskanen. Esta es una obra fundamental en el análisis de la Administración Pública desde la teoría del *Public Choice*. Como señala Moe (1998) hasta el día de hoy es la teoría más citada e influyente sobre la burocracia que haya surgido dentro de este enfoque.

Las primeras ideas de lo que sería su teoría económica de la burocracia se publicaron en 1968 (Niskanen, 1968) Solo unos años después, en 1971, publicaría su libro fundamental (Niskanen, 1971) cuya revisión más completa se efectuó en 1994 en el libro llamado *“Bureaucracy and Public Economics”* (Niskanen, 1994) También publicó textos profundizando y detallando sus ideas centrales (Niskanen, 1973), desarrollo respuestas a sus críticos (Niskanen, 1975) y uno de sus últimos análisis sobre el tema “burocracia” lo incluyo en un libro más general donde aborda diversas temáticas (Niskanen, 2008)

Una de las ideas centrales de la obra de Niskanen es el “burócrata maximizador del presupuesto”. Esta hipótesis hoy forma parte del conjunto de herramientas teóricas para comprender el funcionamiento de los presupuestos públicos en los gobiernos (Khan, 2019; Swain y Reed, 2015; Mikesel, 2014; Willoughby, 2014 y Lee et al., 2013)

¿Cuánta vigencia mantienen los postulados de Niskanen sobre el “burócrata maximizador del presupuesto” a 50 años de su formulación? Al observar los controles que en materia presupuestaria se les aplican a los directivos públicos hoy en Chile, ¿es posible plantear que parten de la premisa de que son “burócratas maximizadores del presupuesto”? El objetivo de este ensayo es responder estas preguntas.

En la primera parte se efectúa una descripción de la hipótesis del “burócrata maximizador del presupuesto” así como de sus principales críticas. Se explica, también, el desarrollo contemporáneo de este postulado en el marco de la teoría de la agencia y el enfoque agente -principal. A continuación, se describen los controles que se aplican a los directivos públicos respecto del uso de los recursos públicos y la ejecución presupuestaria. En la discusión se evalúa si, la naturaleza de estos controles, parten de la premisa de que los directivos y funcionarios actúan como burócratas maximizadores del presupuesto de acuerdo a la hipótesis de Niskanen. Finalmente, se discute la vigencia de este postulado a 50 años de su formulación.

2 El “burócrata maximizador del presupuesto”

Para analizar la hipótesis del “burócrata maximizador del presupuesto” es necesario revisar, al menos, cuatro elementos centrales. El primero dice relación con la motivación e incentivos que tienen los funcionarios y directivos públicos. El segundo se refiere a las características definitorias de los organismos públicos. La tercera describe la relación entre un organismo público cualquiera y una entidad que actúa como financiador o “patrocinador” y, por último, el cuarto elemento, dice relación 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 es un elemento clave para entender la propuesta de Niskanen. El autor plantea que los “burócratas” tratan de maximizar siempre su utilidad al igual 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 cambiaran los parámetros de esa función [de utilidad]” (Gamazo, 1998:152-153) La pregunta entonces es ¿qué incluye 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.> Todas estas dimensiones, salvo las dos últimas, están positivamente asociadas al tamaño del presupuesto del organismo burocrático” (Albi et al, 1997:106) 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.

Un punto interesante, es que lo anterior 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 variable proxy aceptable para expresar la función objetivo del equipo directivo de las agencias públicas” (Gamazo, 1998:153-154)

El segundo elemento central se refiere a las características definitorias de los organismos públicos. Albi y otros plantean que éstos (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.,1997).

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, respecto de 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 relación entre un organismo público cualquiera y una entidad que actúa como financiador o “patrocinador” está determinada por el poder que maneja cada una. El primero maneja la información sobre su funcionamiento y la segunda maneja 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 conocido 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 le permite al primero “ofrecer” un volumen de producción de bienes y servicios a cambio de un determinado “presupuesto”. Por su parte, el “patrocinador” espera el mayor nivel de producción al menor costo posible, y para ello dispone de los fondos presupuestarios. Esta relación 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 éste prefiera 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., 1997:108) Otra posibilidad es que el burócrata entregue información incorrecta o distorsionada sobre los costos de producción, específicamente infraestimando 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 de lo que se denomina el modelo básico del “burócrata maximizador del presupuesto” de Niskanen (Holcombe, 2016). Este modelo ha sido objeto de diversas críticas y revisiones, algunas incluso aceptadas por el propio Niskanen (Niskanen, 1975; 1994; Casas y Puchades, 2001; Blais y Dion, 1990; 1991). La primera crítica relevante fue la efectuada por 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, 1998:161) En el modelo básico la agencia burocrática está produciendo el máximo nivel 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, incluidos 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, éste 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., 1997:109) 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 que es posible que el resultado (asignación de presupuesto) pueda venir determinado por la negociación entre el patrocinador y la agencia burocrática.

Una tercera crítica la formularon Romer y Rosenthal (1978) y dice relación con el nivel de reversión, esto es, lo que efectivamente recibe quien acepta o rechaza la oferta si decide rechazarla, en el contexto de una estrategia “tómalo o déjalo” (*take it or leave it*) planteada por el 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 a la burócrata mucho más poder del que tendría si el nivel de reversión fuera el del *status quo*” (Moe, 1998:211).

La perspectiva contemporánea del “burócrata maximizador del presupuesto” se desarrolla 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 permitido nuevos desarrollos tanto teóricos como empíricos (Jacobsen, 2006). Moe plantea 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” (Moe, 1998:212)

En términos simples y sintéticos “se dice que existe una relación de agencia cuando un individuo, llamado Principal, delega en otro, que denominamos Agente, la realización de una actividad en beneficio del primero, a cambio de una remuneración y de cierta capacidad autónoma de decisión. El problema de la agencia surge cuando el Principal (P) y el Agente especializado en una tarea determinada (A), tienen distintas funciones objetivo o de preferencias y la información sobre las acciones o el esfuerzo del agente está asimétricamente distribuida. La combinación de objetivos divergentes e información asimétrica da lugar a la aparición de comportamientos oportunistas asociados al azar [riesgo] moral o riesgo de manipulación” (Albi et al, 1997:90)

En el modelo básico de Agente – Principal, ambas partes deben ser optimizadores activos. Esto es diferente al modelo de Niskanen. Sin embargo, lo relevante es que (P) padece de cierta desventaja de información y cuando no puede observar la acción de (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 presentarse 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)

3 Discusión: Controlando al “burócrata maximizador del presupuesto”

¿Cuál es la naturaleza de los controles que en materia presupuestaria se les aplican a los directivos públicos en Chile? ¿Podría plantearse que parten de la premisa de que los directivos y funcionarios actúan como “burócratas maximizadores del presupuesto”? Esta es la discusión que se presenta a continuación. En las normas que regulan la ejecución presupuestaria en Chile existen diferentes herramientas e instrumentos de control. Algunas de ellas, las más importantes, están en la Ley de Presupuestos (DIPRES, 2021a) y otras en diversas herramientas normativas como decretos, resoluciones y oficios (DIPRES, 2021b).

El presupuesto de los organismos públicos en Chile es, esencialmente, un presupuesto de línea (Von Gersdorff, 2018), es decir, regula los objetos de gasto como las remuneraciones, los bienes y servicios de consumo y los activos. Estas líneas se ordenan en Subtítulos de gastos, según la clasificación por objeto o naturaleza. Estos a su vez se dividen en ítems y estos en asignaciones (Cornejo, 2006)

En las fichas presupuestarias es posible identificar las “glosas”. Estas “pueden definirse como aquellas cláusulas (notas) que regulan o establecen precisiones o limitaciones al alcance de los gastos contemplados en cada partida presupuestaria.” (Comisión Gasto Público, 2021:47) Palavicini (2015) señala que la glosas no están contempladas ni en la Ley de Administración Financiera del Estado ni el Decreto que regula las clasificaciones presupuestarias, por lo que la Contraloría General de la República ha señalado en su dictamen N°2.455 de 2002 que las glosas son parte integrante de la Ley de Presupuestos razón por la cual tienen rango de ley. Estas glosas son una

herramienta de control muy relevante para el “patrocinador” en el proceso presupuestario chileno, esto es la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Al observar las regulaciones que las glosas establecen es posible deducir la naturaleza del control que la DIPRES intenta establecer sobre los directivos y organismos públicos. Por ejemplo, una de las glosas más importante es la que regula la dotación máxima de personal con que puede contar un organismo público. Esto implica que los directivos públicos no pueden decidir -sin autorización o revisión previa del “patrocinador”- cuantos funcionarios pueden desempeñarse en la organización. A este control se le suma el nivel máximo de gasto que se puede efectuar en esta línea (Subtítulo 21 Gasto en Personal) Existe un doble control. Por una parte, el número máximo de funcionarios y por la otra, el límite de gasto a efectuar.

No obstante estas herramientas de control, la dinámica de la gestión de personas permite a los directivos de los organismos presionar el presupuesto de gasto en personal al alza. Esto se debe a que, de conformidad al Estatuto Administrativo, Ley N°18.834, es facultad del Jefe Superior del Servicio asignar el grado a los funcionarios a contrata[†]. Esto le permite, si lo estima adecuado, modificar los grados de los funcionarios.

Existen múltiples razones por las cuales el directivo podría modificar los grados del personal a contrata. Podría verse requerido, e incluso presionado, por las Asociaciones de Funcionarios quienes estiman que los funcionarios tienen remuneraciones muy bajas o llevan mucho tiempo con el mismo nivel. El directivo podría intentar evitar que los funcionarios renuncien a la institución debido a que en otros organismos pueden obtener grados más altos o, si ya renunciaron, reponer las vacantes en grados superiores a los que originalmente se autorizó dicha plaza. Por último, simplemente podría considerar que es de mayor justicia otorgar mejores remuneraciones a los funcionarios. En la medida que los organismos tienen una mayor dotación y, por tanto, mayor presupuesto para gasto en personal, las decisiones de incrementos remuneracionales pueden no afectar en el corto plazo la disponibilidad de recursos ya que se van produciendo periodos temporales de ahorro como, por ejemplo, el tiempo que media entre que un funcionario renuncia y el cargo es repuesto. Sin embargo, en el largo plazo, la estructura de la dotación aumenta su valor y el presupuesto aumenta.

Para monitorear esta dinámica maximizadora, hasta el año 2018 en los Balances de Gestión Integral (BGI) existía un indicador denominado “Porcentaje de funcionarios recontractados en grado superior respecto del N° efectivo de funcionarios contratados”.

En el año 2020 y con objeto de controlar el aumento del gasto en personal de los organismos públicos la Ley de Presupuestos dispuso en su artículo 28 que los organismos públicos debían enviar a la Dirección de Presupuestos un plan que contuviera todas las contrataciones que se pretendieran hacer ese año por sobre la dotación efectiva al 31 de diciembre de 2019. Adicionalmente, se debían incluir los aumentos de grado o de remuneraciones planificadas para el año 2020. La Dirección de Presupuestos visaría los planes presentados, de forma tal que los servicios sólo podrían realizar las contrataciones que estuvieran contempladas en la programación del plan aprobado. Una vez declarada la Pandemia COVID-19 en Chile, el Director de Presupuestos, a través del Oficio Circular N°15 de 2020 instruyó la suspensión de toda nueva contratación de personal y los mejoramientos de remuneraciones. Esta glosa, y el control que trata de imponer respecto del número de funcionarios que se contrata y del gasto en personal que se efectúa en la Administración es un buen ejemplo de cómo existe una lógica de desconfianza entre el “patrocinador”, la DIPRES, y los directivos a cargo de los organismos públicos. Sin

[†] El dictamen N°11254 del año 1990 de la Contraloría General de la República establece que corresponde a la autoridad encargada de efectuar la designación a contrata, calificar la importancia de la función que ejercerá el contratado para asignarle un grado.

embargo, el número de funcionarios y el nivel de remuneraciones no es lo único que se controla. Otro componente de la glosa asociada al gasto en personal regula el nivel máximo de gasto a efectuar en horas extraordinarias. El Estatuto Administrativo, Ley N°18.834, establece que el Jefe Superior del Servicio podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables, y estos se compensarán con descanso complementario. Si ello no fuera posible por razones de buen servicio, aquellos serán compensados con un recargo en las remuneraciones. Esta es la regla general. El monto máximo de presupuesto destinado a este gasto se fija, nuevamente, por glosa. El instructivo presidencial de austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos emitido por el Presidente de la República en 2019 dispuso que debía revisarse la pertinencia de las horas extraordinarias y privilegiarse el uso de compensación con descanso complementario por sobre el pago de tales horas y que debía cumplirse estrictamente con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley N° 19.104, en el sentido que el máximo de horas extraordinarias diurnas cuyo pago podrá autorizarse, será de 40 horas por funcionario al mes. ¿Por qué este nivel de control? Al igual que como existe asimetría de información entre el organismo público y la autoridad presupuestaria central o “patrocinador”, la relación de agencia se repite entre el directivo público y sus funcionarios. Estos últimos podrían señalarle que el volumen de trabajo que enfrentan es mayor que la capacidad de resolverlo durante la jornada ordinaria de trabajo por lo que requieren la asignación de horas extraordinarias (o que se contrate más personal en la institución) El directivo, quien requiere alcanzar ciertos niveles de producción o ciertos resultados, sin una limitación como la establecida en la glosa, podría terminar cediendo y autorizando un mayor gasto, generando así, nuevamente, una dinámica maximizadora del presupuesto. Este es otro ejemplo de cómo, la lógica y los incentivos de maximización de la utilidad puede terminar presionando el presupuesto de los organismos. ¿La solución para ello? Simple, se fija un monto máximo de recursos para “pagar” las horas extraordinarias y de esa manera se controla un posible exceso de gasto.

Otro de los componentes regulados por la glosa de gasto en personal son los convenios con personas naturales. Actualmente las normas para la contratación de honorarios establecen una serie de regulaciones. La glosa establece el número máximo de personas que pueden contratarse bajo la modalidad de honorarios a suma alzada, así como el monto máximo de presupuesto que puede destinarse a ello. Además de lo anterior, el instructivo presidencial sobre austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos establece los montos máximos que pueden asignarse a los honorarios conforme a una tabla que regula el nivel académico (completo) y la experiencia laboral, lo que se indexa al nivel mensualizado de remuneración del respectivo Subsecretario del Sector donde se efectúa la contratación. Una persona con postgrado de magister o doctorado y con 10 o más años de experiencia, podrá tener, como máximo, una compensación equivalente al 90% de la remuneración mensualizada del Subsecretario. ¿Por qué este nivel de control? Porque la autoridad presupuestaria central enfrenta el riesgo de que, una vez autorizado los recursos presupuestarios, el directivo cambie la forma de gastar los recursos respecto de cómo se acordó en la asignación de los fondos. Por ejemplo, podría contratar a menos personas y a éstas, otorgarles una mayor retribución que la discutida en el proceso de formulación presupuestaria. Nuevamente, el “patrocinador” podría verse capturado y el uso de los recursos no se ajustaría a lo acordado en la ley de presupuestos. La glosa fijada por la ley nuevamente cumple un rol de control que impide un gasto excesivo en contrataciones de personal a honorarios.

Los controles no solo se refieren a temas de gasto en personal. Por ejemplo, la adquisición y uso de los vehículos fiscales está sujeto a diversas regulaciones. En el

presupuesto de cada organismo se establece una glosa con el número máximo de vehículos que la institución puede mantener operativos durante el respectivo año presupuestario. Esto implica que los directivos no pueden decidir arbitrariamente cuantos vehículos puede utilizar el Servicio.

En el Oficio Circular N°26 del Ministro de Hacienda del año 2003 se especifica que en los ministerios, subsecretarías y servicios públicos los vehículos institucionales tienen como único propósito el facilitar el cumplimiento de funciones de esa naturaleza, por lo que su uso debe restringirse al ejercicio de ellas. El objetivo de esta regulación es que los directivos y funcionarios no hagan un uso inadecuado del vehículo fiscal, como la Contraloría General de la República ha detectado en algunos casos.

En el instructivo de austeridad del Presidente de la República de 2019 se señala expresamente que el uso y circulación de los vehículos fiscales deberá ser restrictivo, limitándose sólo a tareas propias del Servicio y vinculadas estrechamente a cometidos funcionarios impostergables. Se plantea que dichos vehículos serán usados exclusivamente por los funcionarios a los que se les haya destinado, prohibiéndose su uso para “fines particulares”, o como lo expresaría Niskanen, cuyo uso maximice su utilidad personal. Se señala, además, que la totalidad de los vehículos fiscales deberán tener un uso plenamente justificado y deberán ser guardados, una vez finalizada la jornada de trabajo, en los recintos que para este efecto determine la autoridad administrativa correspondiente.

Las glosas revisadas, y sus lógicas de control, son ejemplos claros de las complejas relaciones que se producen entre los órganos patrocinadores, especialmente la DIPRES, con los directivos y los órganos públicos de la Administración. Podría señalarse, no obstante, que responden a temas puntuales y que no podrían extrapolarse a todas las relaciones de asignación de recursos presupuestarios y control. Sin embargo, la revisión de otras normas de control también reflejan esta visión “maximizadora”. Por ejemplo, la Ley de presupuestos prohíbe el arrendamiento de edificios para destinarlos a casas habitación de su personal. Establece que se requiere autorización previa del Ministerio de Hacienda para adquirir computadores, licenciamiento de software, servicios de software o servicios de infraestructura digital, y servicios de telefonía móvil o banda ancha móvil. Respecto de telefonía móvil, el instructivo de austeridad señala que sólo tendrán derecho a la entrega de teléfonos celulares los funcionarios de las primeras y segundas jerarquías de cada Servicio y que, a solicitud de las respectivas instituciones, la Dirección de Presupuestos podrá autorizar la entrega de equipos adicionales a aquellas personas dentro del Servicio para las cuales sea imprescindible en el desarrollo de su función. También, la Ley de Presupuestos regula el gasto máximo a efectuar en publicidad y difusión de cada uno de los ministerios. Establece, además, que el gasto por concepto de suscripciones a revistas, diarios y servicios de información, tanto en papel como por medios electrónicos de transmisión de datos, deberá limitarse al que sea estrictamente indispensable para el quehacer de los servicios. Todos estos componentes de gastos podrían aumentar la “utilidad” personal de los directivos y funcionarios, presionando a una maximización del presupuesto. Si un directivo o funcionario tiene casa habitación con cargo al presupuesto fiscal, teléfono móvil, vehículo fiscal, recibe periódicos y revistas cuya suscripción se paga con cargo al presupuesto, usa un equipo computacional de la institución, y todo ello, sin justificación o con una discutible justificación respecto del interés público, se configuraría la hipótesis niskaniana sobre el comportamiento del burócrata y su maximización del presupuesto público. Si ello no fuera así, ¿por qué la autoridad debe “recordarle” a los directivos y funcionarios que los vehículos fiscales pueden utilizarse sólo para el ejercicio de la función pública y no para fines particulares?, ¿Por qué debe limitarle a quienes les asigna un vehículo fiscal o un teléfono móvil?, ¿Por

qué le limita el monto máximo de la compensación en un contrato a honorarios o en la asignación de horas extraordinarias? Antes se señaló que uno de los supuestos fundamentales de la hipótesis de Niskanen era la motivación y los incentivos de los funcionarios y directivos públicos y que el autor plantea que los “burócratas” tratan de maximizar siempre su utilidad. Pues bien, la evidencia muestra que, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, los directivos públicos no siempre han hecho un uso adecuado de su apreciación subjetiva respecto del uso de los recursos públicos para los fines respecto de los cuales se les han sido confiados. Frente a ello, el “patrocinador” reconoce esta posible conducta maximizadora y aumenta las medidas restrictivas y fortalece los controles respecto del uso del presupuesto.

Sin duda que el componente de la motivación en la hipótesis del “burócrata maximizador del presupuesto” tiene diversas objeciones, tanto desde el punto de vista teórico como empírico (Veronesi et al, 2019; Moynihan, 2013; Burke, 2006; Dolan, 2002) Sin embargo, al observar los diversos controles dispuestos al uso de los recursos presupuestarios, estos parecen partir de un supuesto “maximizador” del presupuesto por parte de directivos y funcionarios. Esto hace que el planteamiento de Niskanen, discutido, revisado y corregido, aún esté vigente.

4 Referencias

- Albi, E.; González-Páramo, J. y Lopez C., G. (1995) *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel, España.
- Albi, E.; González-Páramo, J.; Urbanos, R. y Zubiri, I. (2017) *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gastos*, Editorial Ariel, España.
- Blais, A. y Dion, S. (1990) *Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen model & its critics*, *Polity*, Vol.XXII, N°4.
- Blais, A. y Dion, S. (1991) *The Budget-Maximizing Bureaucrat: appraisals and evidence*, University of Pittsburgh Press, USA.
- 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*, Vol.83, N°1.
- Burke, B. (2006) *Altruism, Accountability and Transparency: cooperative aspirations in contemporary state-level budgeting*, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18 (2).
- Cornejo, M. A. (2006) *Las clasificaciones del presupuesto en el Sector Público chileno*, Documento de Apoyo Docente N°11, Instituto de Asuntos Públicos, U. de Chile, Chile.
- DIPRES (2021a) *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2021*, Chile.
- DIPRES (2021b) *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2021*, Chile.
- Dolan, J. (2002) *The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from the Senior Executive Service*, *Public Administration Review*, Vol.62, N°1.
- Dowding, K. y Taylor, B. (2020) *Economic Perspectives on Government*, Palgrave Macmillan, USA.
- Gamazo, J. (1997) *Comportamiento burocrático y presupuestación pública. Una teoría sobre la oferta de la actividad financiera*, *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, N°12, Universidad de Valladolid.
- Holcombe, R. G. (2016) *Advanced Introduction to Public Choice*, Edward Elgar Publishing, USA.
- Jacobsen, D. (2006) *Public Sector Growth: comparing politicians' and administrators' spending preferences*, *Public Administration*, Vol.84, N°1.
- Khan, A. (2019) *Fundamentals of Public Budgeting and Finance*, Palgrave Macmillan, Switzerland.
- Kraan, D.-J. (1996) *Budgetary decisions: a public choice approach*, Cambridge University Press, USA
- Lane, J.-E. (2005) *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*, Routledge, UK.
- Lee Jr., R.; Johnson, R. y Joyce, P (2013) *Public Budgeting Systems*, Jones and Bartlett, USA
- Migué, J.-L. y G. Belanger (1974) *Towards a General Theory of Managerial Discretion*, *Public Choice*, N°17,
- Moe, T. (1998) *La Teoría Positiva de la Burocracia Pública*, en Saiegh, S. y Tommasi, R. (1998) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Argentina.
- Moynihan, D. P. 2013 *Does Public Service Motivation Lead to Budget Maximization? Evidence from an Experiment* *International Public Management Journal*, Vol.16, N°2
- Mueller, D. (2003) *Public Choice III*, Cambridge University Press, UK
- Niskanen, W. A. (1968) *Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy*, *The American Economic Review*, Vol.58, N°2.
- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine – Atherton, USA.

- Niskanen, W. A. (1973) *Bureaucracy: Servant or Master?*, Institute of Economics Affairs, UK.
- Niskanen, W. A. (1975) *Bureaucrats and politicians*, The Journal of Law and Economics, Vol.18, N°3.
- Niskanen, W. A. (1994) *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, USA
- Niskanen, W. A. (2008) *Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes*, CATO Institute, USA. [Capítulo 19: Bureaucracy: A Final Perspective]
- Palavicini, J. (2015) *Derecho Público Financiero*, Thomson Reuters, Chile
- Saiegh, S. y Tommasi, R. (1998) *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Argentina.
- Swain, J. y Reed, B. J. (2015) *Budgeting for Public Managers*, Routledge, USA.
- Veronesi, G.; Kirkpatrick, I. y Altanlar, A. (2019) *Are Public Sector Managers a "Bureaucratic Burden"?* *The Case of English Public Hospitals*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 29, N°2.
- Von Gersdorff, H. (2018) *El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma*, en Aninat, I. y Razmilic, S. (editores) (2018) *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos, Chile.
- Willoughby, K. (2014) *Public Budgeting in context: structure, law, reform and results*, Jossey-Bass, USA.
- Wyckoff, P. (1990) *The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy*, Public Choice, N°67.