

COMPORTAMIENTO BUROCRATICO Y PRESUPUESTACION PUBLICA. UNA TEORIA SOBRE LA OFERTA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA*

Juan Carlos Gamazo Chillón

I. INTRODUCCION

En el ámbito de la economía privada, la teoría económica nos informa de cómo funciona la asignación de recursos a través del mercado. Los individuos para satisfacer una serie de necesidades manifiestan sus preferencias con respecto a determinado tipo de bienes, dando origen a la vertiente del mercado que denominamos demanda. Esta actuación de los consumidores en el mercado justifica que surjan empresas dispuestas a llevar a cabo una actividad de producción y distribución de los bienes demandados. No puede entenderse la asignación de recursos desarrollada por el mercado sin una teoría previa de la demanda y de la oferta que confluyen en el mismo, y ambos aspectos han constituido desde siempre preocupación básica del análisis económico.

En el ámbito de la economía pública, el análisis económico más tradicional no ha discurrido por vías análogas a las de la teoría económica enfocada hacia la economía privada. Sin embargo, en las últimas décadas la teoría de la Hacienda Pública ha ampliado sus dominios a temas prácticamente nuevos, y uno de estos novedosos campos de estudio ha sido el de las decisiones presupuestarias públicas dentro de un determinado marco político. Así, se considera que las decisiones presupuestarias en las sociedades democráticas se llevan a cabo a través de procesos políticos en los que los ciudadanos participan por una doble vía: como votantes que infieren a las instancias políticas el suministro de un determinado tipo de bie-

* Este trabajo ha sido posible gracias a la ayuda financiera recibida de la DGICYT (PB94-1119). Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no tienen por qué coincidir con las de la entidad financiadora.

nes que no alcanzan, o al menos no en el nivel eficiente, a través del mercado; y como contribuyentes, puesto que son conscientes de que la financiación de tal tipo de suministros van a suponerles el pago de unos impuestos con que cubrirlos. Con este tipo de planteamientos se pone de manifiesto que los procesos presupuestarios en el contexto de un Estado democrático son procesos políticos de intercambio paralelos a los acontecidos en los mercados y se entra, en base al análisis económico de la política, en la construcción de una teoría de la demanda y una teoría de la oferta del Sector Público¹.

Por lo que corresponde a la teoría de la oferta del Sector Público, es decir, el estudio de cómo el Sector Público por parte de unas instituciones satisface una determinada demanda, destacar en primer lugar la carestía total de una teoría económica de la oferta de los bienes y servicios suministrados públicamente hasta hace un par de décadas. Y es que en todos los modelos de demanda del Sector Público se ignoraba deliberadamente cualquier aspecto concerniente con la oferta de bienes y servicios suministrados a través del Sector Público. La oferta constituía en todos ellos un dato exógeno a las variables objeto de consideración; es decir, una variable cuyo comportamiento no se explicaba. De forma implícita esta exogeneidad de la oferta en el análisis de los procesos presupuestarios suponía una neutralidad institucional por parte del Sector Público totalmente carente de realismo. En suma, tal enfoque suponía considerar que una vez que los ciudadanos revelan sus preferencias con respecto al Sector Público a través de los procesos de votación, este responde fiel y exactamente a las mismas suministrando aquellos bienes y servicios y en la cuantía en que le han sido demandados².

Si se pretende establecer una teoría que explique la oferta de la actividad financiera resulta imprescindible el desechar esa hipótesis de partida de que la oferta pública se ajusta sin más a la demanda del Sector Público. Será necesario abandonar la idea de que los burócratas, encargados de realizar la provisión de bienes y servicios públicos demandados, actúan libres de cualquier motivación personal, limitándose a cumplir fielmente los dictados de gobernantes y votantes. Más bien, parece lógico suponer que los burócratas tratan de maximizar su función de utilidad. No parece razonable desde ningún punto de vista introducir asimetrías de motivaciones entre burócratas y demás individuos. Desde esta perspectiva económica, no existe ninguna base para esperar una actuación más «benevolente»

1 Para un estudio más detallado de la economía política y del proceso fiscal como teoría del intercambio ver: García, A.; Salinas, F. J. (1994): «Manual de Hacienda Pública. General y de España», Tecnos, pp. 342-344, 367-369. Salinas, F. J. (1991): «Economía Política del Federalismo Fiscal Español», Instituto de Estudios Fiscales, pp. 17-37.

2 Ver: Buchanan, J. M. (1980): «De las Preferencias Privadas a la Filosofía Pública: el Desarrollo de la Elección Pública», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, vol. 2, p. 210. Casas, J. (1984): «El Análisis Económico de lo Político», Instituto de Estudios Económicos, pp. 72-74.

del individuo como «burócrata» que como «consumidor» o demandante en el mercado privado. De ahí la relevancia para la teoría de la oferta pública de bienes y servicios de un análisis de la burocracia como escalón intermedio entre las decisiones presupuestarias adoptadas en las instancias políticas pertinentes y la forma en que se llevan a la práctica tales decisiones.

El análisis económico de los procesos políticos, en general, y el análisis microeconómico de la burocracia, en particular, se construye sobre la base de un individualismo metodológico. Este enfoque aborda el estudio de las instituciones sociales desde la perspectiva de los individuos que las componen. En contraposición a un enfoque organicista, de acuerdo al individualismo en la vida social solamente existen unos entes concretos que son los individuos, y las instituciones no son sino meros instrumentos en manos de los individuos para la más adecuada consecución de sus objetivos particulares. Lo que este enfoque individualista implica es la concepción tanto del mercado como de las instituciones políticas como meras arenas de confluencia de seres humanos con sus propios objetivos parcialmente coincidentes en algunos casos y dispares en otros. Este individualismo metodológico en que se fundamenta el estudio del comportamiento burocrático implica el rechazo de una racionalidad social independiente de la racionalidad de los individuos.

Al igual que en los procesos de intercambio mercantiles, en el estudio del comportamiento burocrático vamos a utilizar el modelo del homo economicus como una abstracción de la realidad. Recordar que en la literatura económica el homo economicus es un individuo cuyo comportamiento busca la maximización de su función de utilidad. Como todo modelo, el homo economicus es una abstracción de la realidad que no pretende ni marcar la dirección en que esa realidad debe evolucionar ni tan siquiera ser una descripción fidedigna de la misma. Pues bien, si para el estudio de los procesos de intercambio mercantiles se utiliza el modelo del homo economicus no resultaría muy congruente que para el estudio de los procesos políticos se utilizara un modelo diferente. Otra cosa supondría introducir en el análisis social un modelo de individuo de comportamiento esquizofrénico que desdobla constantemente su personalidad, actuando generosamente cuando se comporta como votante, miembro de un grupo de presión, funcionario público, legislador o gobernante y de forma egoísta cuando actúa como trabajador, empresario o consumidor.

En el presente trabajo, por tanto, vamos a presentar una teoría económica de la burocracia, entendida ésta como el análisis económico que trata de explicar el comportamiento de la oferta del Sector Público y, más concretamente, de las personas que trabajan en las instituciones públicas, es decir, de los burócratas. A estos efectos la estructura que se va a seguir es la siguiente:

- En primer lugar (SECCIÓN II) se analizarán, muy brevemente, los orígenes y antecedentes de la teoría económica de la burocracia.

- Posteriormente (SECCION III) se procederá a desarrollar una modelización económica del comportamiento burocrático. Un modelo, en suma, que ayude a entender y predecir como se lleva a cabo la producción y suministro de bienes y servicios por parte del Sector Público.
- A continuación (SECCION IV) se hará un estudio crítico del modelo básico explicado, a la vez que se propondrán modelos alternativos al mismo.
- Seguidamente (SECCION V) se realizará un análisis normativo de la cuestión. A la luz de lo explicado previamente se propongan un conjunto de reformas de la organización burocrática.
- Se terminará este trabajo (SECCION VI) con una breve conclusión en la que se dará un visión crítica del estudio microeconómico de la conducta burocrática recogido en el presente trabajo.

II. ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA TEORIA ECONOMICA DE LA BUROCRACIA

Comenzamos, por tanto, con una breve referencia a los antecedentes y orígenes de la teoría económica de la burocracia. Si bien los economistas nunca han ignorado el tema de la burocracia, sí se debe reconocer que sus planteamientos han tenido, al menos inicialmente, un carácter marginal ante los debates sostenidos por los sociólogos sobre este tema. A pesar de este hecho, es posible encontrar referencias de los economistas clásicos sobre la burocracia.

Sin ir más lejos el propio Adam Smith aludió en su trabajo a la organización burocrática. Concretamente, este autor valoró negativamente el comportamiento burocrático de su entorno histórico. De acuerdo con A. Smith, el funcionario que tuviera que escoger entre diversos proyectos alternativos para la consecución de un fin, tendería a escoger aquellos que le confirieran mayor reputación e importancia entre sus conciudadanos, incluso en perjuicio de aquellos otros más eficientes y que reportasen mayor utilidad al conjunto de la ciudadanía.

La base de este comportamiento burocrático, para Adam Smith, no residía en el carácter derrochador de los funcionarios, sino que era debido al funcionamiento del estado mercantilista que permitía a los burócratas eximirse del control de los ciudadanos.

En suma, en el pensamiento de Adam Smith se deben destacar dos ideas esenciales: la primera es la importancia del diseño de las instituciones en el comportamiento individual de todas las personas, y la segunda es que la búsqueda individual de su propio interés juega un papel esencial a la hora de estudiar el comportamiento humano en el ámbito de la función pública al igual que en otros ámbitos sociales³.

3 Ver, Smith, A.; «*The Wealth of Nations*», Cannan, 1925, vol. II, p. 23.

Mucho más contundente y vehemente resulta el discurso de Karl Marx sobre el comportamiento de los burócratas. La originalidad del pensamiento de Marx se manifiesta, una vez más, en este punto, ya que en lugar de referirse a correcciones individuales o, a lo sumo, a una rectificación de las funciones del Estado, como hacen los autores liberales, insiste en la identificación entre Estado y burocracia y, de forma rigurosamente lógica, llega a la conclusión de que resulta inútil combatir la burocracia manteniendo el Estado, incluso aunque las funciones de éste sean limitadas y, por tanto, conecta de forma inexorable la eliminación de la burocracia a la destrucción del estado burgués. Por ello, una vez que se llegó a la tesis de la identificación entre Estado burgués y Estado burocrático, se aceptó como lógica consecuencia el que la revolución proletaria habría de arrasar al tiempo el Estado y la organización burocrática⁴.

Los orígenes, sin embargo, de la teoría de la burocracia descansan en el trabajo pionero de Max Weber, ya que se trata de uno de los primeros análisis sistemáticos de la burocracia, aunque desde una perspectiva sociológica. La opinión de Weber sobre la burocracia es mucho más favorable que la expresada por los autores citados previamente. Weber concibe la burocracia como una forma de organización superior a las demás, en cuanto que la misma asegura un control adecuado de las actividades sociales⁵.

Dentro de los orígenes de la teoría económica de la burocracia es obligado destacar la aportación del economista austriaco Ludwig Von Mises en su célebre obra «Bureaucracy»⁶. Según se puede leer en este tratado, los burócratas son individuos a los que se encomienda la gestión de determinados recursos escasos para la producción de determinados bienes y servicios cuyo valor no se fija en el intercambio del mercado. Desapareciendo de este modo el control directo que ejerce el consumidor de esos bienes y servicios, control que existiría en el caso de que los mismos pasasen por el tamiz del mercado. Von Mises entiende que la única forma de eliminar las «indeseables características» de los burócratas es reduciendo la dimensión de los gobiernos.

Independientemente de estos rasgos, los antecedentes de la teoría económica de la burocracia pueden ser detectados en las teorías alternativas a la teoría tradicional de la empresa. Más concretamente, cabe identificar estos antecedentes con la teoría gerencial y con la teoría del comportamiento de la empresa⁸. En términos generales, estos modelos de «discrecionalidad de los ejecutivos» en la dirección empresarial se basan en la idea común de que el comportamiento de la empresa moderna queda más fielmente explicado por la hipótesis de que el objetivo de la misma estriba

4 Ver Nieto, A. (1976): «*La Burocracia*», Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

5 Ver Greffe, X. (1981): «*Analyse Economique de la Bureaucratie*», Economica, pp. 7-8.

6 Ver Mises von, L. (1944): «*Bureaucracy*», Yale University Press.

7 Para un estudio más amplio sobre «*Managerial Theory*» y «*Theory of the Firm*» ver Jackson, P. M. (1982): «*The Political Economy of Bureaucracy*», Philip Allan Publishers, pp. 14-85.

en la maximización de variables distintas de la del beneficio. Los ejecutivos empresariales tomarán decisiones para el ente empresarial con el objetivo puesto en el logro de la maximización de su utilidad personal. Con tal fin usarán todo tipo de instrumentos como: incrementos de gastos de personal, retribuciones y emolumentos por encima de los estrictamente necesarios para la eficiente operación de la empresa, etc., con los cuales se incremente el prestigio, status y poder del equipo directivo. La maximización de recursos discrecionales por parte de las empresas privadas es un concepto mucho más general que la simple maximización del beneficio, que sería un mero caso especial. Esta noción más amplia puede además aplicarse, no sólo a organizaciones empresariales privadas, sino a otro tipo de organizaciones como, por ejemplo, a las oficinas administrativas.

El análisis económico del comportamiento burocrático se ha enriquecido también gracias a las aportaciones realizadas por la moderna teoría de la información y de la agencia⁸. Partiendo de la conceptualización de la burocracia como una organización económica cuya razón de ser es el servir de instrumento eficaz para mejor satisfacer algunas de las necesidades sentidas por los ciudadanos, se entiende que el funcionamiento de la misma tiene que salvar un conjunto de problemas en gran medida análogos a los que tienen que solventar las organizaciones económicas privadas y que habitualmente se identifican con la denominación de «problemas de agencia». Estos problemas de agencia surgen en toda relación bilateral en la que una parte contrata a otra para que realice cierta labor o tome ciertas decisiones. Los problemas de agencia en la burocracia pública tienen su origen básicamente en dos factores que inciden muy significativamente en el funcionamiento de esta:

1. La dualidad entre principales (políticos-patrocinator) y agentes burocráticos (responsables funcionariales) en la estructura organizativa con un papel diferente en cuanto a su influencia en el proceso de toma de decisiones. Esta dualidad tiene importancia porque, en principio, no existen bases que nos permitan presuponer una identidad perfecta entre los objetivos de los principales y los de los agentes. Más bien, existen motivos fundados para entender que la relación de agencia sobre la que se estructura el normal funcionamiento de la burocracia acarrea una tensión latente entre los objetivos de unos y de otros.

2. La asimetría en cuanto al acceso a la información relevante para la toma de decisiones. A este respecto, la relación de agencia, al establecerse sobre la base de un sistema de delegación de funciones a favor de los agentes burocráticos, sitúa a estos en una posición privilegiada con respecto a los políticos.

En la práctica real de todas las organizaciones económicas modernas los problemas de agencia son una mezcla muy variada del riesgo moral y la selec-

⁸ Una excelente monografía sobre la teoría de la información puede verse en Macho, I.; Pérez, D. (1994): «Introducción a la Economía de la Información», Ariel.

ción adversa. Sin embargo, en el caso de la burocracia estos problemas de agencia tienen sus propias peculiaridades derivadas, a su vez, de las peculiaridades de la naturaleza pública de este tipo de organización. Básicamente, porque al ser esta una organización económica cuya vida se desarrolla de espaldas al mercado, muchos de los mecanismos de control que los principales tienen a su alcance para mitigar los costes derivados de los problemas de agencia en el ámbito de las empresas privadas no están al alcance del ciudadano para solventar problemas análogos en el ámbito de la Hacienda Pública.

Modernamente, el desarrollo de la teoría económica de la burocracia discurre a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta a través de dos tipos de formulaciones. La primera, aunque económica, más cercana al enfoque sociológico anteriormente aludido, en la que se establecen modelizaciones de las entidades burocráticas vagas, difusas y muy poco formalizadas. Entre ellas merecen destacarse por su relieve las contenidas en las obras de Gordon Tullock⁹, y de Anthony Downs¹⁰. Dentro del segundo tipo de formulación, la obra de William Niskanen, «Bureaucracy and Representative Government»¹¹, ha sido la contribución de mayor importancia hasta el presente en este campo de investigación. Desde entonces muchos han sido los trabajos que han surgido a la luz de la obra de Niskanen cuestionando algunos de los resultados alcanzados por éste¹². Sin embargo el núcleo de su metodología continúa hoy en día sin ser rebatida.

III. MODELO BASICO SOBRE LA INCIDENCIA DEL COMPORTAMIENTO BUROCRÁTICO EN LOS PRESUPUESTOS PUBLICOS¹³

III. 1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA AGENCIA ADMINISTRATIVA

Como ya se apuntó anteriormente, desde una perspectiva actual el modelo seminal del análisis económico de la burocracia se debe a William

9 Ver Tullock, G. (1965): «*The Politics of Bureaucracy*», Public Affairs Press.

10 Ver Downs, A. (1957): «*Inside Bureaucracy*», Little Brown.

11 Ver Niskanen, W. A. (1971): «*Bureaucracy and Representative Government*», Aldine.

12 Entre otros podemos citar los siguientes: Migué, J. L.; Bélanger, G.; (1974): «Toward a General Theory of Managerial Discretion», *Public Choice*, vol. 17, spring. Breton, A.; Wintrobe, R. (1975): «The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau», *Journal of Political Economy*, vol. 83, pp. 195-207. Romer, T.; Rosenthal, H. (1979): «Bureaucrats versus Voters: on the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy», *Quarterly Journal of Economics*, Noviembre. Mackay, R. J.; Weaber, C. L. (1979): «On the Mutuality of Interests Between Bureaus and a High Demand Review Committee: a Perverse Result», *Public Choice*. Denzau, A. T.; Mackay, R. J. (1980): «A Model of Benefit and Tax Share Discrimination by a Monopoly Bureau», *Journal of Public Economics*.

13 A lo largo de esta sección vamos a seguir la teoría burocrática desarrollada por William Niskanen. Ver Niskanen, W.A. (1994): «*Bureaucracy and Public Economics*», Edward Elgar.

Niskanen. El núcleo de este modelo, reformado o perfeccionado por diferentes autores, sigue siendo en nuestros días el eje central de la moderna teoría microeconómica de la burocracia y sobre el cual hemos elaborado un modelo básico de comportamiento burocrático que pasamos a explicar.

Pero antes de entrar de lleno en el desarrollo del modelo formal de la oferta de la actividad financiera es necesario delimitar lo que en dicho modelo se ha entendido por buró o agencia administrativa. Señalar en primer lugar que, del mismo modo que en el mercado la organización básica la constituye la empresa, en la teoría económica de la burocracia la organización básica de producción de los bienes y servicios suministrados por el Estado lo es el buró o agencia pública (o administrativa). Entendiendo por buró o agencia administrativa aquella organización no lucrativa financiada en su mayor parte por una subvención o asignación periódica presupuestaria del gobierno, y que reúne los siguientes rasgos característicos:

1. Las oficinas o agencias de la administración pública desarrollan su actividad de espaldas al mercado.

2. Los directores o altos empleados responsables de éstas oficinas, que son los burócratas propiamente dichos, a diferencia de la práctica habitual en las empresas privadas, no tienen relacionadas sus retribuciones monetarias con los resultados económicos de su actividad.

3. Las asignaciones periódicas que recibe la oficina administrativa proceden primordialmente de fondos presupuestarios públicos controlados por los representantes políticos y obtenidos a través de impuestos, principalmente.

4. En muchos casos las agencias públicas suelen operar en régimen de monopolio de oferta.

5. Las agencias públicas suministran bienes y servicios que en numerosos casos resultan difíciles de definir y valorar en términos cuantitativos.

Son estas características de las agencias públicas las que las hacen diferentes al resto de organizaciones económicas y las que van a determinar un comportamiento productivo particular.

III. 2. OBJETIVOS DEL BURÓCRATA. LA MAXIMIZACIÓN DE SU PRESUPUESTO

Una de las primeras cuestiones a resolver dentro de este modelo de comportamiento burocrático es determinar lo que maximizan los burócratas, o expresado en términos más formales, cuál es la función objetivo de los miembros de la agencia administrativa. Obviamente, la forma que adopta ésta función objetivo va a depender de quién ostenta el poder efectivo dentro de la agencia. A partir de este momento se va a trabajar con la hipótesis de que ese poder reside en el Director de la unidad administrativa y para ese Director, al igual que para el resto de los mortales, la función objetivo relevante será su propia función de utilidad. Si como consumidor el burócrata actúa guiado por el objetivo de maximizar su utilidad, cuando

actúa como Director de la oficina administrativa su objetivo seguirá siendo el mismo, sólomente cambiarán los parámetros de esa función.

En este punto, resulta útil acudir a las teorías gerenciales y las teorías del comportamiento de la empresa para encontrar una variable proxy que sea menos abstracta que la utilidad personal para reflejar los objetivos de los burócratas. La característica esencial de los modelos gerenciales es el divorcio entre propiedad y dirección-control de la empresa. Se argumenta que el modelo tradicional del empresario-propietario maximizador de beneficios ya no es el adecuado porque la empresa actual no es un organismo monolítico sino que el poder y la decisión están dispersos y divididos. Los propietarios de las empresas son los accionistas y la dirección corresponde a unos ejecutivos elegidos por el consejo de administración. El divorcio entre propiedad y gerencia permite a los gerentes (managers) desviarse del objetivo de maximización de beneficios (objetivo que maximiza la utilidad de los accionistas) y perseguir objetivos que maximicen su propia utilidad (remuneración monetaria, tiempo libre, poder, etc.). Sin embargo, el poder discrecional de los gerentes para fijar los objetivos empresariales no es ilimitado. Así, por ejemplo, se requiere un nivel mínimo de beneficios para los accionistas y si este nivel no se satisface los gerentes corren el peligro de ser despedidos¹⁴.

De modo similar a la maximización de su utilidad por parte de los empresarios privados, en nuestro modelo básico se trabaja con la hipótesis de que los parámetros de la función de utilidad de los burócratas tales como remuneración monetaria, prestigio social, poder, prebendas, etc. guardan una relación directa con el volumen del presupuesto público asignado a cada unidad administrativa. El hecho de gestionar un cuantioso volumen de gasto público justifica una mayor retribución, da más poder dentro de la agencia administrativa, a la vez que otorga un mayor número de prebendas¹⁵.

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 conllevaría mayores retribucio-

14 Ver, entre otros, Mochon, F. (1979): «Teorías Alternativas de la Empresa», *Revista Española de Economía*, vol. IX, pp. 155-161; y Machlup, F. (1979): «Teorías de la Empresa: Marginalista, Behaviorista, Gerencial», *Revista Española de Economía*, Vol. IX, pp. 163-183.

15 La idea de que los burócratas se comportan maximizando el presupuesto no es nueva. La celebre ley de Parkinson está basada en la idea que los burós tienen una tendencia a crecer. Lo novedoso aquí es que la idea de maximización se utiliza dentro de un modelo más formal, con el propósito de analizar las consecuencias que sobre el presupuesto y nivel de producción de bienes y servicios por parte de las oficinas tiene la hipótesis de maximización del volumen presupuestario por los directores de dichas oficinas. Ver Parkinson, C. N. (1957): «*Parkinson's Law and Other Studies in Administration*», Ballantine Books.

nes, 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.

III.4. RESTRICCIONES A LA MAXIMIZACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS BURÓCRATAS

El objetivo de maximización del presupuesto por parte del equipo directivo de la oficina administrativa viene condicionado por las relaciones que esta unidad de producción del Sector Público tenga con otras instituciones de su entorno. Así, pueden identificarse tres posibles vías por las que se generan restricciones o limitaciones al objetivo de maximización del presupuesto del burócrata: 1) por vía de los consumidores de los servicios de la agencia; 2) por la vía de los oferentes de inputs a la agencia administrativa; y 3) por la vía de la organización colectiva que financia la actividad de la unidad productiva. Este tipo de organización subvencionadora se denominará de aquí en adelante patrocinador y en una democracia indirecta lo suele ser el Parlamento o Legislativo. Como ya se verá posteriormente, de estas tres serán las relaciones mantenidas entre agencia y patrocinador las más definitorias de este tipo de organizaciones.

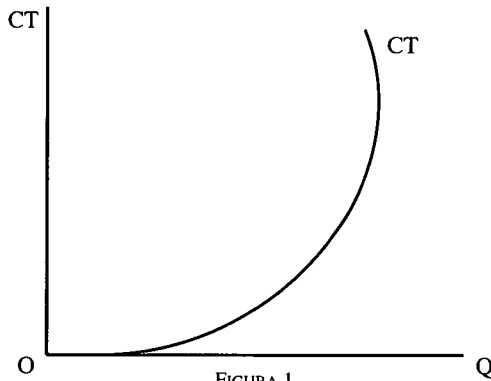
Algunos burós, los menos, además de recibir ingresos de su patrocinador vía subvención también reciben ingresos por la venta de sus productos a sus clientes a un precio por unidad. Este tipo de burós se enfrenta en realidad a dos grupos de clientes con demandas diferentes del mismo servicio o bien producido por el buró. Por un lado, estaría el patrocinador que financia la actividad de la oficina administrativa a través de las subvenciones presupuestarias. Por otro lado, los clientes-consumidores que compran directamente el bien o servicio pagando un determinado precio por la unidad del mismo que genera la financiación propia del buró.

Antes de proseguir se debe destacar el hecho de que en nuestro modelo básico las oficinas administrativas ofrecen sus productos individualmente a los ciudadanos a un precio nulo. Por tanto, los posibles controles que los clientes pudieran ejercer sobre la actividad de la agencia no serán de forma directa, sino que serán analizados a través de los representantes políticos, intermediarios entre la administración pública y los ciudadanos. En suma, en el modelo básico que más adelante se explicitará se tendrán en cuenta únicamente las restricciones institucionales procedentes de las relaciones mantenidas entre los burós y patrocinador, y entre burós y oferentes de inputs.

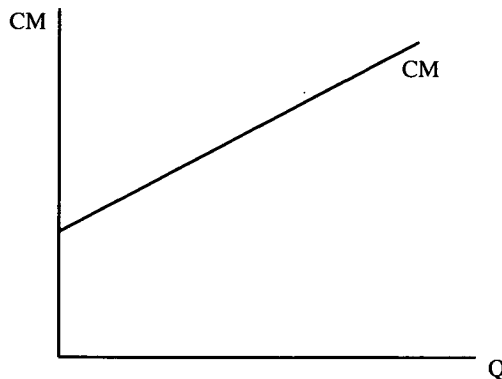
En relación con los oferentes de inputs, destacar en primer lugar que el modelo presupone que los inputs de los que se suministra el buró se reducen a dos: trabajo y materiales de producción; y que las oficinas administrativas contratan estos inputs en mercados perfectamente competitivos. Este hecho

posibilita el trabajar con funciones de costes completamente normales, similares a las funciones de costes de cualquier empresa privada tipo.

La relación competitiva de los burós con la fuerza de trabajo y demás factores productivos permiten el expresar la «restricción productiva» de la oficina administrativa mediante una función normal de costes totales, «CT». Y donde cualquier punto de la misma representa el gasto total en factores de producción necesario para obtener un determinado nivel de output, dados los precios de los factores y la tecnología existente. La Figura 1 representa gráficamente esta función de costes. En el eje de abcisas se recoge la cantidad de output producido por la agencia administrativa y en el eje de ordenadas el gasto total realizado por el buró en los factores de producción.



La función de costes marginales asociada a la función de costes totales ya estudiada puede mostrarse a través de la representación gráfica recogida en la Figura 2. En el eje de ordenadas se representan los costes marginales en que incurre la agencia pública en su proceso productivo y en el eje de abcisas los niveles de producción de esa agencia.



Antes de concluir con el estudio de las relaciones que mantiene la agencia pública en su actividad productiva, conviene llamar la atención sobre el hecho de que al trabajar las oficinas administrativas en régimen de monopolio y de espaldas al mercado, no resulta sencillo el conocer las funciones de coste mínimo de producción de esos bienes y servicios. Generalmente, la función de costes mínimos será conocida dentro del buró pero no fuera, ya que la agencia administrativa no lo revelará al exterior.

La mayoría de las oficinas administrativas son financiadas, total o en su mayor parte, con subvenciones que les conceden determinadas organizaciones, organizaciones que hemos denominado patrocinador. Ya se ha mencionado previamente qué es lo que ofrece el patrocinador al buró, financiación, pero ¿qué es lo que oferta la oficina administrativa al patrocinador? Pues bien, el buró ofrece el proyecto de un conjunto de actividades a realizar a cambio de un determinado presupuesto. Aquí reside una de las principales diferencias entre una oficina administrativa y una empresa privada. Mientras esta última ofrece en el mercado unidades de su producto a un precio fijado por el mercado, el buró ofrece su producción total a cambio de un presupuesto global. Esta peculiar característica del buró tiene importantes consecuencias, ya que otorga a la agencia administrativa un poder de negociación muy similar al que goza un monopolista que tiene capacidad de discriminar a sus clientes.

Las preferencias del patrocinador son recogidas en la función de valoración total del Parlamento o función de disposición al pago. Dicha función no es otra cosa que la valoración total de los representantes políticos y que se materializará en el volumen de presupuesto que el Parlamento esté dispuesto a asignar para el buen funcionamiento de la misma. La representación gráfica de esta función puede verse en la Figura 3. En esta figura se ilustra el volumen de gasto público o presupuesto (ordenadas) que los representantes políticos están dispuestos a asignar a la oficina administrativa para que ésta ofrezca diversas unidades de producción. Cada punto de esa curva representa el presupuesto máximo con que el patrocinador está dispuesto a financiar al buró por cada nivel de output esperado producido por éste.

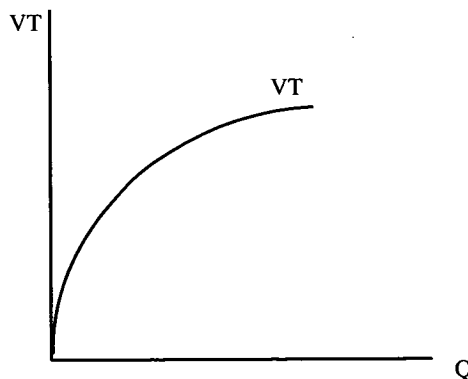


FIGURA 3

De la función de valoración total se puede obtener la función de valoración marginal que los parlamentarios tienen de los bienes y servicios ofrecidos por el buró, auténtica función de demanda del parlamentario. La ilustración gráfica de esta función de valoración marginal se puede ver en la Figura 4. En su eje de ordenadas se representa la valoración marginal por los representantes políticos de los bienes y servicios ofrecidos por la agencia administrativa, y en el eje de abscisas los distintos niveles de bienes y servicios producidos por la agencia administrativa.

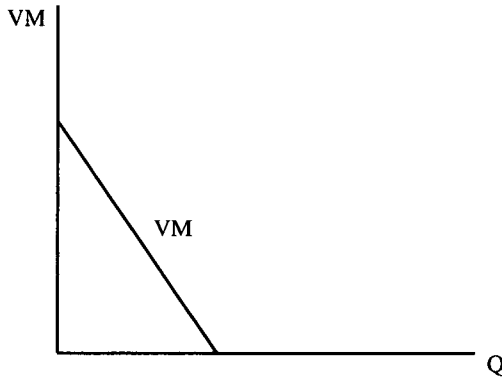


FIGURA 4

III. 4. INCIDENCIA DEL COMPORTAMIENTO BUROCRÁTICO EN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

Bajo esas circunstancias descritas en que se desarrolla la actividad burocrática, la relación entre la agencia administrativa (interesada en maximizar su presupuesto) y el Parlamento (cuyo interés es el obtener la mayor cantidad posible del servicio público con el mínimo coste) resulta análoga a la de un monopolio bilateral de los mercados privados. Aquí la agencia administrativa monopoliza el suministro público de determinados bienes y servicios, y la demanda que de dichos bienes y servicios realizan los ciudadanos está de hecho monopolizada por el Parlamento. Como es bien sabido, las situaciones de monopolio bilateral en los intercambios privados carecen de una solución determinada. La solución de equilibrio definitiva depende en cada caso de la fuerza negociadora y de la capacidad estratégica de las partes contratantes. Sin embargo, en este punto introducimos dos supuestos adicionales, referentes a los incentivos y a la información de las partes, que nos van permitir alcanzar una solución concreta. Estos supuestos adicionales son los siguientes:

1 En lo referente a la información, destacar el gran desequilibrio de la información disponible por las partes. Por lo general, se puede afirmar que los burócratas tienen un mayor volumen de información sobre las condiciones de la demanda de los productos suministrados por los burós que los

parlamentarios sobre las condiciones de costes de producción de la agencia en cuestión. Un burócrata puede estimar la demanda de su patrocinador con bastante certeza gracias al estudio de presupuestos previos, y puede también predecir las variaciones que hayan podido ocurrir en las valoraciones totales de la producción de la oficina administrativa en el Parlamento. Por el contrario, los parlamentarios difícilmente tienen acceso a la información interna de las oficinas administrativas.

2. En cuanto a la motivación para obtener información, existe también un desequilibrio evidente, ya que para el burócrata el presupuesto público suele ser la principal fuente de financiación de la oficina administrativa por lo que estará fuertemente motivado para obtener aquella información que resulte relevante para su posición y, a través de ella, que se asigne a la agencia pública el mayor volumen de presupuesto posible. Por el contrario, el parlamentario en su intento de reelección, tiene que dedicar muchos más esfuerzos a otros aspectos; por ejemplo, a las relaciones con sus votantes, con los medios de comunicación, y a las que debe mantener dentro de su propio partido.

En suma, aunque la relación nominal de un buró con su patrocinador es la de un monopolio bilateral, la información disponible y los incentivos para conseguir esa información otorgan a la unidad administrativa una importante superioridad y posición dominante en el monopolio. En la práctica, la oficina administrativa estará en condiciones de imponer sus objetivos a su patrocinador. El único arma que tendrá este último será el de amenazar con anular por completo el presupuesto que se concede al buró. Sin embargo, esta amenaza es más teórica que real, ya que el Parlamento obtiene beneficios de los bienes y servicios que se financian con el presupuesto, pues no se debe olvidar que los parlamentarios tienen una valoración marginal positiva de distintos niveles de output producidos por la oficina administrativa.

A continuación vamos a analizar el comportamiento burocrático y sus consecuencias sobre el output y presupuesto, dadas las restricciones señaladas anteriormente. En la Figura 5 se representa la producción de bienes o servicios públicos por parte de un determinado departamento o sección de la Administración, actuando el Parlamento como demandante. En realidad, siendo los supuestos de partida los de ventaja informativa, escasos incentivos de control y deseo de maximización presupuestaria por parte del burócrata es perfectamente posible una aproximación similar al análisis convencional de producción de bienes en régimen de monopolio.

Mientras en la Figura 5 se representan las curvas de costes totales (CT) y valoración total (VT) derivados del gasto, en la Figura 6 aparecen los costes y valoraciones marginales. En la primera se observa como la utilidad máxima sería AB, lo que en términos de análisis marginal define el punto P como el óptimo social, ello significa que la cantidad óptima del bien público que el buró debería ofrecer es Qo.

Sin embargo, sabemos que el Gobierno padece una situación de desventaja informativa, por lo cual desconoce dónde se encuentra exactamen-

te el punto de nivel de producción óptimo P. Y puesto que el interés de la oficina administrativa es obtener el mayor volumen presupuestario, su única oferta al Gobierno será la de producir Q_n , que es evidentemente mayor que la cantidad óptima. Por tanto, bajo los supuestos descritos cabe esperar que se registre un exceso de producción burocrática y de gasto presupuestario, consecuentemente, de $Q_n - Q_0$.

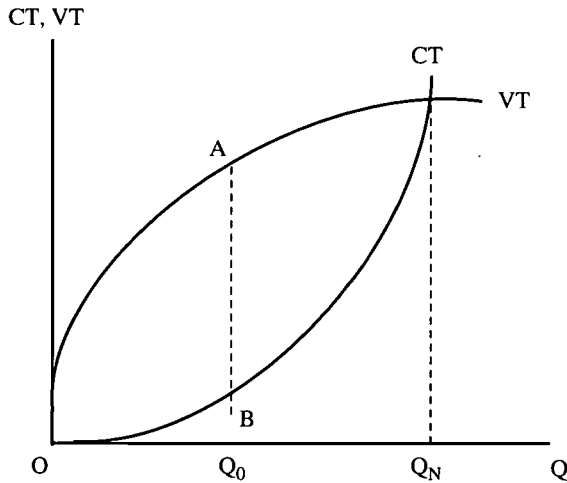


FIGURA 5

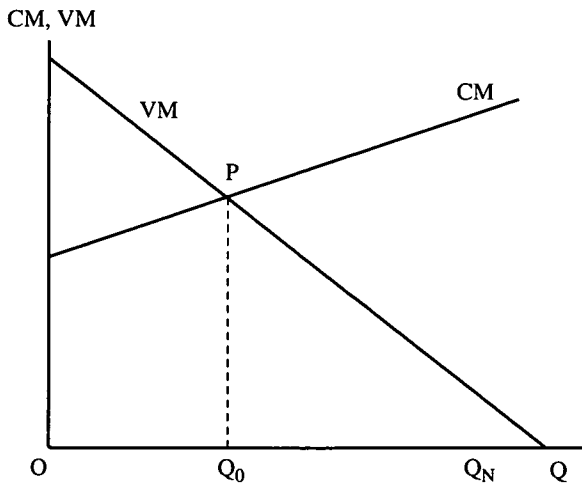


FIGURA 6

Este modelo nos permite explicar, si no total, al menos parcialmente, las tendencias que han existido en décadas pasadas de fuerte crecimiento del gasto y déficit público, y también el análisis de los problemas de ineficiencia asignativa de las administraciones públicas.

En suma, de este modelo básico de comportamiento burocrático podemos deducir los siguientes puntos esenciales: 1) los burócratas obtienen utilidad y se benefician de mayores presupuestos, y 2) la producción de los burós es mayor que la socialmente óptima; es decir, los burós operan con una producción ineficiente por exceso. Por tanto, una de las principales conclusiones que se alcanza con este modelo es que las oficinas administrativas son generalmente demasiado grandes. Para un nivel de demanda y unas condiciones de costes dados, las agencias públicas ofrecen una cantidad de servicios muy superior a la que maximizaría la utilidad neta del servicio.

IV. CRITICAS AL MODELO MAXIMIZADOR DEL PRESUPUESTO Y MODELOS ALTERNATIVOS

Aunque en este trabajo se mantenga el modelo básico elaborado a partir de la teoría burocrática de Niskanen como punto de referencia obligada al referirnos a la oferta de la actividad financiera, no se debe obviar que el análisis económico del comportamiento burocrático ha sido objeto de una importante atención, revisión y crítica en los últimos años. Es por ello que a continuación pasemos a analizar algunas de las principales críticas a este planteamiento seminal de Niskanen, así como algunos de los modelos alternativos que se han propuesto para explicar el comportamiento burocrático.

Una de las primeras críticas que se hacen a este tipo de análisis burocrático es que en el mismo se considera a la Hacienda Pública y a las instituciones en ellas integrada, como por ejemplo la burocracia, como una organización dirigida por un equipo directivo unificado que participa de los mismos objetivos. Sin embargo, como muy pronto puso de relieve la teoría de la elección colectiva, la realidad de la organización burocrática por medio de la cual se procede al suministro de la mayor parte de bienes y/o servicios públicos es una realidad mucho más compleja y heterogénea que esa simple comunión de intereses¹⁶. Por ejemplo, para los burócratas situados en los más altos puestos jerárquicos no parece muy claro que el incentivo de mayor tiempo libre ocupe una posición similar a la que pueda tener para los burócratas de rango jerárquico inferior.

Aun cuando se acepte el punto esencial de esta crítica, la no existencia de intereses comunes en todos los integrantes de la oficina administrativa y la ausencia de un análisis del comportamiento individual de los burócratas, resulta oportuno señalar que quizás ello se debe a que en el modelo básico aquí defendido no se ha optado por este tipo de análisis micro-micro, sino por un análisis microeconómico de la burocracia¹⁷.

16 Ver Salinas, F. J. (1993): «*Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos*», Tecnos, p. 101.

17 Ver Casahuga, A. (1984): «*Teoría de la Hacienda Pública Democrática*», I.E.F., Madrid.

La diferencia entre estos dos tipos de aproximación al estudio de la burocracia es que mientras en el análisis micro-micro cada uno de los burócratas-integrantes de la oficina administrativa se estudia como un individuo independiente, que pretende la maximización de su propia función de utilidad; en el análisis microeconómico se estudia al Director de la oficina administrativa como la unidad básica de comportamiento que pretende la maximización de una función objetivo sujeta a las restricciones que se le imponen desde el exterior y del interior. En la teoría microeconómica de la burocracia solo al Director de la agencia se le asigna el título de burócrata. El comportamiento del resto de miembros-empleados de la oficina administrativa no pasa de ser una mera restricción para el comportamiento del Director de la agencia.

En el modelo básico aquí estudiado, como fácilmente se puede deducir, se ha seguido un análisis microeconómico frente al micro-micro, de ahí que al mismo le sea achacable la crítica apuntada anteriormente. Y no es menos cierto el reconocer que la mayoría de los avances que se preve puedan producirse en este campo científico procederán del análisis micro-micro; pero a pesar de ello los trabajos con mayor proyección y prestigio en el estudio del comportamiento burocrático han utilizado la teoría microeconómica de la burocracia para acercarse al estudio del comportamiento burocrático.

Otra de las críticas dirigidas al modelo propuesto inicialmente es la elaborada por los economistas canadienses Migué y Bélanger¹⁸. Y es que como vimos anteriormente, en el modelo básico el burócrata maximiza el presupuesto que el patrocinador asigna a su buró como variable proxy de su función de utilidad, para ello tiene que maximizar el nivel de bienes y servicios producidos. Entienden Migué y Bélanger que si llevásemos esta idea hasta sus últimas consecuencias esto ocasionaría que en la oficina administrativa no quedaría beneficio alguno para satisfacer los parámetros de la función de utilidad de los funcionarios, tales como salario, seguridad, prebendas, etc., que son los que incentivan al buró para intentar maximizar su presupuesto. Es decir, en una situación de equilibrio el «presupuesto discrecional» del burócrata es nulo. Entendiendo por «presupuesto discrecional» la diferencia entre la subvención presupuestaria recibida por la agencia y el coste mínimo para producir el nivel de output de equilibrio. Y si lo anterior es así, una pregunta surge inmediatamente, ¿para qué entonces intentar maximizar el presupuesto de la agencia administrativa? Migué y Bélanger sostienen 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 de la función de utilidad de los burócratas.

Con el objetivo de superar la anterior objeción, Migué y Bélanger proponen un modelo alternativo de comportamiento burocrático. Migué y

18 Ver Migué, J. L.; Bélanger, G. (1978): *op. cit.*

Bélangier alegan que los burócratas y sus subordinados no se comportan de una manera técnicamente eficiente, ya que no se van a poder apropiarse personalmente de los beneficios que se derivarían de esa eficiencia técnica. Por tanto, es muy factible que las oficinas administrativas no produzcan sus bienes y servicios a costes mínimos. Como consecuencia de la separación entre las funciones de gestión y propiedad dentro de la agencia, los burócratas y demás empleados de estas oficinas administrativas están obligados a entregar a los propietarios de esos burós la diferencia entre los ingresos y costes en que incurren al realizar su actividad productiva. Sin embargo, a pesar de que los burócratas no se pueden apropiarse de esa diferencia directamente bajo la forma de renta monetaria, sí pueden apropiársela de forma indirecta gastándose en inputs que les proporcionan utilidad, aunque no contribuyan a incrementar el nivel de producción de la oficina administrativa. Por tanto, aunque en el modelo de Migué y Bélangier la agencia pretenda maximizar el presupuesto, ello no va a implicar el maximizar la producción de la agencia, sino el maximizar los inputs. Esta pretensión de maximizar los inputs por parte de los burócratas permite explicar el «derroche burocrático», no por la ineficiencia innata en los burócratas, sino porque éstos obtienen utilidad de su comportamiento «derrochador de recursos», ya que se mueven dentro de una estructura institucional que les incentiva a seguir este comportamiento técnicamente ineficiente.

Otra crítica que se ha hecho al modelo básico, y que está en estrecha relación con el maximando de ese modelo, es que bajo el entramado burocrático existe una amplia gama de organizaciones públicas muy diferentes entre sí, muy heterogéneas. Por lo cual cabe preguntarse: ¿están todas estas diferentes oficinas administrativas intentando maximizar la misma función objetivo?, ¿están intentando maximizar el mismo tipo de presupuesto?¹⁹.

Profundizando en este punto, y siguiendo a Dunleavy²⁰, resulta necesario señalar que en muchas ocasiones la hipótesis sobre la maximización del presupuesto asignado a la oficina administrativa conviene ser complementada con la «Teoría de Remodelación de las Organizaciones Públicas». De acuerdo con esta teoría, los burócratas en no pocas ocasiones persiguen mejorar su situación personal (salarios, ocio, reputación, etc.) mediante la remodelación de los organismos públicos. Remodelación que les va a suponer una mejora de sus retribuciones en especie al pasar a ejercer su función pública en organismos públicos más reducidos, casi de élite, y con mayores facilidades para acceder a los centros de poder político. Bajo estas circunstancias, Dunleavy entiende que la maximización de la asignación presupuestaria no es el único componente de la función objetivo del

19 Ver Salinas, F. J. (1993): *op. cit.*

20 Ver Dunleavy, P. (1991): «*Democracy, Bureaucracy and Public Choice*», Harvester Wheatsheaf.

comportamiento burocrático, sino que más bien es un subproducto de la estrategia remodeladora de las oficinas administrativas, quienes buscan otros objetivos complementarios, pero nunca sustitutivos, al de la maximización presupuestaria.

No obstante, habría de señalarse que tanto el modelo de heterogeneidad de las agencias públicas como la teoría de la remodelación de las organizaciones públicas, no anulan la hipótesis sobre la maximización presupuestaria, sino que, a lo sumo, la matizan.

Otra de las críticas que se ha achacado al modelo básico de comportamiento burocrático es la pasividad que se supone en este modelo al patrocinador, de tal forma que la posible relación de poder que pudiera existir entre una oficina administrativa cualquiera y su patrocinador siempre se va a inclinar a favor de la primera.

Con la intención de superar esta deficiencia, Breton y Wintrobe²¹, proponen considerar que los directores de las oficinas administrativas van a estar sujetos a controles políticos por parte del patrocinador y que el poder de la agencia pública sobre el patrocinador no deriva tanto de su posición como monopolista oferente de un bien o servicio, sino por el control que dicha oficina administrativa ejerce sobre la información. Es decir, el poder de monopolio de una oficina administrativa va a depender de la capacidad de esta oficina administrativa para distorsionar u ocultar información al patrocinador. Y es que si el Parlamento obtuviera a un coste nulo la información sobre los costes mínimos de producción de un bien y/o servicio por parte de la oficina administrativa, entonces sería de suponer que el Parlamento pudiera obligar a la oficina administrativa a suministrar un nivel determinado de producción y la agencia pública se vería en la obligación de hacerlo. Si bien hay que reconocer que los costes de información no resultan nulos para ningún patrocinador, no es menos cierto que el Parlamento tendrá importantes incentivos para no mostrarse pasivo ante las distorsiones y ocultaciones de información por parte de las oficinas administrativas. Para evitar este comportamiento cabe esperar que el Parlamento utilice en sus relaciones con la oficina administrativa toda una serie de instrumentos de control.

En suma, y de acuerdo al modelo de Breton-Wintrobe, se debe esperar que el volumen de reducción de la asignación presupuestaria del Parlamento a la oficina administrativa por la utilización de instrumentos de control guarde una relación inversa al coste de estos instrumentos.

En respuesta a las críticas de Breton-Wintrobe es posible defender que los parlamentarios no estarán dispuestos a dedicar muchos esfuerzos a esas actividades de control. El razonamiento es como sigue: los parlamentarios intentan maximizar el número de votos para asegurarse la reelección, y entre las variables que van a influir en el número de votos obtenidos están los esfuerzos dedicados a actividades electorales y a actividades

21 Ver, Breton, A.; Wintrobe, R. (1975): *op. cit.*

de control de la burocracia. Ante esta disyuntiva es de esperar que dediquen muy pocos recursos a ésta última actividad en favor de la primera.

Además, en el modelo de Breton y Wintrobe, se comete el mismo error del que estos mismos autores acusan a nuestro modelo básico. Si el modelo burocrático de Niskanen se equivoca al suponer un patrocinador pasivo, por su parte Breton y Wintrobe yerran también al trabajar con un director de la agencia pasivo. Para estos últimos autores el equilibrio en el presupuesto de la agencia viene solo determinado por la actuación del patrocinador. En ambos modelos no se tiene en cuenta la posibilidad de que el resultado pueda venir determinado por la negociación entre el patrocinador y el director de la agencia. Miller sostiene, en este punto, que se debe analizar la decisión de oferta del director de la agencia administrativa y la decisión de financiación del patrocinador al buró como una situación de interacción estratégica²².

El enfoque de Miller sugiere la utilización de un modelo de teoría de juegos en el que cada participante dispone de una infinidad de elecciones en su dimensión de estrategias. Así, el director de la agencia posee una dimensión de estrategias que denominaremos «H» y cuyo rango va de 0 a 1. Una estrategia cualquiera, por ejemplo «h», denota la proporción de presupuesto total que realmente se dedica a la producción de bienes y servicios. Obviamente, el patrocinador desea que el director de la agencia elija $h = 1$; es decir, que se utilice todo el presupuesto para la producción del output. Del mismo modo, el patrocinador de la agencia tiene una dimensión de estrategias, «G», cuyo rango es también de 0 a 1. Cualquier estrategia particular, «g», se puede interpretar como la proporción del total de recursos disponibles para la producción del output, «R», que el patrocinador decide realmente asignar a la oficina administrativa.

De acuerdo a este juego, que Miller denomina de unidad cuadrada, tanto director de la agencia como patrocinador se encuentran en una situación en la que un cambio en la dimensión estratégica de cualquiera de ambos participantes afecta a cada jugador de forma opuesta. Así, un mayor grado de cumplimiento por parte del director del buró resulta costosa para este jugador pero beneficiosa para el patrocinador. Además, cada jugador se ve más afectado por los cambios en la dimensión estratégica de su oponente que por los cambios en su propia dimensión estratégica. Por tanto, el patrocinador puede salir más perjudicado por el incumplimiento del director del buró de lo que puede salir beneficiado economizando el flujo de remuneraciones. De forma similar, el director de la oficina administrativa se ve más perjudicado por su fracaso en obtener remuneraciones del patrocinador de lo que puede salir beneficiado reduciendo su grado de cumplimiento presupuestario.

22 Ver Miller, G. (1977): «Bureaucracy Compliance as a Game on the Unit Square», *Public Choice*, primavera.

El modelo propuesto por Miller, en resumen, sugiere que es posible incorporar en un marco analítico, tanto la idea de la autonomía del director de la agencia como los controles del patrocinador. El patrocinador decidirá la cantidad de dinero a ofrecer al buró, y el director de la oficina decidirá la proporción de ese presupuesto que realmente destinará a la producción del output. Por lo tanto, el volumen de equilibrio presupuestario de la oficina administrativa se determinará por la actuación conjunta del director del buró y del patrocinador.

A pesar de todas las críticas apuntadas y de los modelos alternativos propuestos a lo largo de esta sección, no se debe obviar el fuerte poder explicativo del modelo básico desarrollado a partir de las aportaciones de Niskanen, pues gracias al mismo se pueden analizar los resultados asignativos en el supuesto de que la oficina administrativa impusiera siempre sus criterios sobre el patrocinador. Visto de este modo, el modelo básico que aquí se ha intentado explicar fija unos sólidos cimientos sobre los que poder construir todo el edificio para el estudio del comportamiento burocrático, y por ello que se mantiene como aportación esencial al estudio del análisis económico de la burocracia. Además, este modelo, en su formulación originaria, puede jugar un importante papel normativo en la medida que puede inspirar una serie de reformas legales tendentes a corregir los resultados indeseables que se alcanzan en el mismo.

V. ALGUNA CONSIDERACION NORMATIVA SOBRE EL COMPORTAMIENTO BUROCRÁTICO MAXIMIZADOR DEL PRESUPUESTO

Como se señaló en la sección anterior, la modelización del comportamiento burocrático realizado por Niskanen puede tener importantes consecuencias normativas ya que del mismo se pueden deducir un conjunto de reformas institucionales de la organización burocrática tendentes a corregir los fallos detectados por este modelo en las administraciones públicas.

Se destacó previamente que una de las principales conclusiones alcanzadas con el modelo básico es que los burós, la burocracia en general, tienden a ser demasiado grandes. Dadas unas condiciones de costes y una función de demanda los burós ofrecen una cantidad de bienes y/o servicios superior a la eficiente. De acuerdo a este modelo existe una sobreoferta por parte de los órganos burocráticos, pero ¿cómo corregir esa sobreproducción burocrática? Podemos sugerir un conjunto de reformas en la estructura burocrática dirigidas todas ellas a eliminar el desequilibrio en la información. Estas medidas se pueden englobar en tres tipos:

- Medidas que propugnan la utilización de alternativas de mercado.
- Medidas que persiguen la creación de incentivos para incrementar la productividad.
- Medidas de índole político.

Sin más dilación se van a exponer a continuación las principales reformas propuestas.

A) *Competencia burocrática*

La competencia entre oficinas administrativas permitiría reducir la ineficiencia de los burós ya que la oferta de diferentes presupuestos por parte de distintos burós le dan al órgano patrocinador una base suficiente para discernir entre aquellos el presupuesto más eficiente. Esto aumentaría la probabilidad de que el patrocinador aprobase el presupuesto más reducido para una determinada cantidad de output, frente al supuesto de que la propuesta fuese realizada por un único buró monopolista.

B) *Incentivos para incrementar la productividad*

Una segunda alternativa para intentar reducir la ineficiencia productiva de la burocracia es cambiar el sistema de incentivos de los burócratas. Para ello lo que habría que establecer sería algún tipo de política de retribuciones a los burócratas para inducir a estos a maximizar no el presupuesto total, sino la diferencia entre el presupuesto asignado por el órgano patrocinador y el coste total mínimo para producir el bien y/o servicio.

C) *Incremento de empresas privadas para el suministro de bienes y/o servicios públicos*

Esta medida propugna la utilización de empresas privadas en el suministro de bienes y/o servicios públicos, pues se estima que ello puede resquebrajar en gran medida el poder monopolista de las oficinas administrativas.

D) *Restricciones constitucionales para la burocracia*

Esta idea fue planteada inicialmente por Geoffrey Brennan y James Buchanan, quienes elaboraron un modelo explicativo de las relaciones votante-burocracia, basado en el principio de que los ciudadanos-votantes tratan de imponer limitaciones a la burocracia gubernamental. Una manera de limitar el poder de la administración burocrática consiste en la introducción de restricciones presupuestarias que determinen el nivel de actividad posible para los organismos públicos²³.

VI. CONCLUSION

En resumen de todo lo expuesto, cabría decir que la estructura básica de la teoría burocrática ideada por William Niskanen, y recogido en el

23 Ver Brennan, G.; Buchanan, J. M. (1977): «Towards a Tax Constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics*, vol. 83, pp. 255-273.

modelo básico aquí explicado, continúa siendo hoy en día una de las más útiles aproximaciones para una mejor comprensión de la oferta de la actividad financiera y para la formulación de alguna propuesta de reforma en la estructura burocrática. Más concretamente, resulta uno de los mejores enfoques para destacar las características distintivas de los burós y de los procesos e instituciones políticas en que operan los burós, más que para explicar los rasgos característicos de los burócratas.

Aun reconociendo que la teoría de Niskanen sigue siendo en nuestros días un punto de obligada referencia para el estudio del análisis económico de la burocracia, no es menos cierto que algunos de los supuestos e hipótesis sobre los que Niskanen construyó la misma deben ser modificados. Así, la hipótesis inicialmente defendida de que los burócratas actúan guiados por el objetivo de maximizar su presupuesto debería ser sustituida por aquélla que sostiene que los burócratas lo que intentan maximizar es su presupuesto discrecional (exceso de ingresos sobre el coste de producción).

Del mismo modo, será también necesario reemplazar la hipótesis según la cual dentro del buró hay una comunidad de intereses en todos sus miembros. Intereses que en el modelo básico se han identificado con los objetivos pretendidos por el director de la oficina administrativa. En el modelo básico sólo el director del buró alcanza el rango de burócrata; mientras que el resto de miembros-empleados de la agencia administrativa no pasan de ser una mera restricción en el comportamiento del director. Niskanen sostiene que en cualquier caso el director de la agencia va a tener suficiente control efectivo sobre ella como para hacer que sus propios objetivos prevalezcan en la misma, y sin embargo esto no siempre sucede de esta manera. Estimamos que será necesario tener en cuenta los intereses y objetivos de todos los miembros de la oficina administrativa, no sólo los del director, para superar el antropomorfismo en el que incurre el modelo de Niskanen al identificar (objetivos del) buró con (objetivos del) burócrata-director.

Debemos tener también en cuenta que en la formalización del modelo básico hemos simplificado enormemente el problema de agencia latente en la Hacienda Pública democrática. En realidad, la relación de agencia existente en la Hacienda Pública, en general, y en el comportamiento burocrático, en particular, es mucho más complejo que la recogida en este modelo. Esto es así por varios motivos. En primer lugar, porque en vez de los dos únicos niveles allí señalados (nivel principal, nivel de agente) en la realidad existen múltiples niveles con incidencia dispar en el funcionamiento de la organización económica global. En segundo lugar, porque en cada nivel actúa no un único sujeto como se suponía en ese modelo, sino múltiples agentes y múltiples principales. En tercer lugar, y como ya se señaló previamente, porque no todos los sujetos que participan en los diferentes niveles tienen siempre los mismos objetivos que el resto de los sujetos actuando al mismo nivel.

Con el presente trabajo se ha tratado de llamar la atención sobre la importancia del estudio del comportamiento burocrático en la oferta de la actividad financiera. Se trata de una aproximación a una materia todavía poco explorada, y que pretende ampliar la temática tradicional de la Hacienda Pública. Obviamente, somos conscientes que la complejidad del tema analizado hace imposible agotar su contenido en un trabajo de este tipo, y que, por lo tanto, han podido quedar fuera aspectos de indudable interés.

BIBLIOGRAFIA

- Breton, A.; Wintrobe, R. (1975): «The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau», *Journal of Political Economy*, vol.83, pp. 195-207.
- Brennan, G.; Buchanan, J. M. (1977): «Towards a Tax Constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics*, vol. 8, pp. 255-273.
- Buchanan, J. M. (1980): «De las Preferencias Privadas a la Filosofía Pública: el Desarrollo de la Elección Pública», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, vol. 2.
- Casahuga, A. (1984): *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Casas, J. (1984): *El Análisis Económico de lo Político*, Instituto de Estudios Económicos.
- Denzau, A. T.; Mackay, R. J. (1980): «A Model of Benefit and Tax Share Discrimination by a Monopoly Bureau», *Journal of Public Economics*.
- Downs, A. (1957): *Inside Bureaucracy*, Little Brown.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf.
- Gamazo, J. C. (1996): *Teoría Microeconómica de la Oferta de la Actividad Financiera*, mimeo, Valladolid.
- García-Villarejo, A.; Salinas, F. J. (1994): *Manual de Hacienda Pública. General y de España*, Tecnos.
- Grefre, X. (1981): *Analyse Economique de la Burocratie*, Economica.
- Jackson, P. M. (1982): *The Political Economy of Bureaucracy*, Phillip Allan Publishers.
- Machlup, F. (1979) «Teorías de la Empresa: Marginalista, Behaviorista, Gerencial», *Revista Española de Economía*, vol. IX, Mayo-Agosto.
- Macho, I.; Pérez, D. (1944): *Introducción a la Economía de la Información*, Ariel, Barcelona.
- Mackay, R. J.; Weaber, C. L. (1979): «On the Mutuality of Interests Between Bureaus and a High Demand Review Committee: a Perverse Result», *Public Choice*.
- Miguel, J. L.; Bélanger, G. (1974): «Toward a General Theory of a Managerial Discretion», *Public Choice*, vol. 17, Spring.
- Miller, G. (1977): «Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square», *Public Choice*, Spring, 29 (1).
- Mises, L. (1944): *Bureaucracy*, Yale University Press.
- Mochon, F. (1979): «Teorías Alternativas de la Empresa», *Revista Española de Economía*, mayo-agosto.
- Nieto, A. (1976): *La Burocracia*, I.E.A., Madrid.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton Aldine.
- Niskanen, W. A. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar.
- Parkinson, C. N. (1957): *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Ballantine Books.
- Romer, T.; Rosenthal, H. (1979): «Bureaucrats versus Voters: on the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy», *Quarterly Journal of Economics*, Noviembre.

- Salinas, F. J. (1991) *Economía Política del Federalismo Fiscal Español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Salinas, F. J. (1993): *Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos*, Tecnos, Madrid.
- Smith, A. (1925): *The Wealth of Nations*, Cannan, Vol. II.
- Tullock, G. (1965): *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, 1965.
- Weber, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press.