

# Una aproximación al análisis económico del Tribunal de Cuentas

---

Milagros García Crespo

*«El programa de la Public Choice constituye un enfoque o perspectiva de la política que surge de una ampliación-aplicación de los instrumentos y métodos del economista al estudio de la toma de decisiones colectivas o de no-mercado. Esta afirmación es por sí sola inadecuadamente descriptiva, porque, en orden a alcanzar tal perspectiva, debe ser elegido algún enfoque particular de los existentes en la ciencia económica.»*

JAMES BUCHANAN, 1983.

## INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas es una institución pública de relevancia constitucional cuya principal finalidad consiste en el control de los ingresos y gastos públicos considerados no solo desde el punto de vista de la legalidad, sino también desde la buena gestión, lo que significa que en el ejercicio de sus funciones se debe pronunciar sobre el cumplimiento por parte del Gobierno de los criterios de eficacia y eficiencia en la ejecución de los programas de ingresos y de gastos. El Tribunal de Cuentas no es una institución con fines económicos, en este sentido no es una categoría económica (aunque se apliquen a su actividad unas categorías de carácter económico, como son la eficacia y la eficiencia), sino de control de la actividad (fundamentalmente económica, pero también social y política) del Estado. Sucede en todos los ámbitos, y el Tribunal de Cuentas no es una excepción, que

no existe una parte de la realidad que sea solo económica. Sí existe una forma económica de observar la realidad. La economía no es el estudio de la realidad económica, sino el estudio de la realidad a partir de una estructura económica de análisis.

Asumiendo como cierto el planteamiento anterior, el objetivo de este trabajo es el estudio de las funciones del Tribunal de Cuentas desde el punto de vista del análisis económico en tanto en cuanto es una institución pública. Para ello se parte de las aportaciones de la escuela del Public Choice como planteamiento básico, y, siguiendo la recomendación del propio Buchanan, para completar el trabajo se opta por el enfoque particular del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE).

Se considera, en la más genuina tradición neoclásica, basada en el análisis marginalista y el equilibrio entre la oferta y la demanda, que la actividad económica es el resultado del comportamiento agregado de individuos (u otro tipo de agentes económicos) que son racionales y tratan de maximizar su utilidad económica o beneficio mediante elecciones basadas en la información perfecta. Pero la escuela neoclásica no se plantea cómo funciona el Estado, aunque justifica su necesidad. Una de las lagunas más significativas del pensamiento económico y muy especialmente del análisis neoclásico es la ausencia de un análisis del Estado. Esta carencia es tanto más sorprendente cuando el peso del Estado y de los procesos de toma de decisiones en contexto de no mercado alcanzó cotas muy elevadas en la segunda mitad del siglo XX. Pensar en el Estado únicamente como garante de las reglas de juego es una negligencia intelectual. Durante mucho tiempo el sector público ha sido analizado en términos jurídicos y filosóficos hasta que alguien decidió analizarlo en términos económicos, partiendo de la idea de que las decisiones públicas son decisiones de personas movidas por objetivos muy concretos que pueden ser analizados desde una perspectiva económica. De esta forma nació la teoría de la «elección pública». Nació de la necesidad de comprender la complejidad de ese agente económico que es el Estado, que además de fijar las reglas de juego es al propio tiempo un agente económico de extraordinaria magnitud, y ha permitido explicar aspectos muy importantes del funcionamiento del sistema democrático.

El nuevo enfoque institucionalista avanza sustancialmente en el conocimiento del funcionamiento del Estado al conceder un papel determinante al marco institucional que afecta a los modelos subjetivos de decisión de los agentes. El Estado es la institución pública por excelencia que a su vez aglutina un conjunto de instituciones de distintos niveles jerárquicos. Si las grandes instituciones de todo Estado de Derecho son el Parlamento, el Gobierno y el Poder Judicial, el Tri-

bunal de Cuentas es a su vez una institución situada en la órbita del Parlamento y, desde el punto de vista del NIE, justifica su existencia –como más adelante se verá– en primer lugar porque contribuye a reducir los costes de transacción –menores al actuar como institución especializada–, y en segundo lugar, y esto es más importante, porque reduce la incertidumbre en los intercambios que se producen entre el Gobierno y sus votantes.

La generalización de la idea según la cual el control externo superó ampliamente su inicial función de control de legalidad para asumir la importante tarea del control de la gestión del Gobierno y del sector público, es el cambio más revolucionario ocurrido en los últimos cincuenta años en el entorno del Tribunal de Cuentas. Fue al concluir la segunda guerra mundial cuando algunos países comenzaron a afirmar, en torno a las ideas de control del gasto público, que el mismo debería pronunciarse sobre el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia. Esta asunción de tareas se fue generalizando hasta llegar a considerarse como una función ineludible del moderno control que, en nuestro caso, fue recogida en la Constitución Española de 1978.

## LA ELECCIÓN PÚBLICA

La evolución del pensamiento económico que nos permitirá llegar al análisis del funcionamiento de las instituciones públicas debe iniciarse con el estudio de las aportaciones de la escuela del Public Choice o de la Elección Pública, especialmente la versión conocida como Economía Constitucional, ambas estrechamente relacionadas con la obra del economista James Buchanan.

En el neoclasicismo, la acción pública se ve como el reflejo práctico del bien común, de forma que las decisiones concretas del sector público deben reflejar los intereses comunes de todos los individuos. Sin embargo, ya en 1951 Arrow (1951) demostró con su teorema de la imposibilidad que ningún método de elección social funciona con garantías siempre que intente cumplir con un conjunto de principios elementales, debido a que las decisiones públicas tienen muchos más problemas que los previstos a partir de la idea del «interés común». En otras palabras, no es posible construir un mapa de elección social a partir de preferencias individuales acerca del conjunto social sin impedir que algún individuo imponga sus preferencias a los demás –se constituya en dictador–.

La corriente de pensamiento conocida como de la «elección social» se apoya en la presencia de una clara inconsistencia en la teoría neo-

clásica debida a lo siguiente: mientras que los consumidores tratan de lograr la máxima utilidad (o satisfacción) posible y los empresarios los máximos beneficios, los políticos se sitúan en la búsqueda del bien común –lo que significa que el gobierno se comportará como un dictador benevolente y omnisciente<sup>1</sup>. Frente a esta inconsistencia, Buchanan defiende la necesidad de estudiar el proceso político de toma de decisiones. Su posición más innovadora es la aplicación al estudio de este proceso del individualismo metodológico, puesto que el Estado, lo mismo que la sociedad, está formado por personas y trata de comprender cómo toman sus decisiones las personas que adoptan decisiones políticas. Las decisiones públicas no son tomadas por ningún ente supraindividual con vida y voluntad propia, como el Estado o el Gobierno, sino por las personas que lo conforman y que tienen el poder de decisión, de forma que las decisiones del Estado son, en el análisis final, decisiones colectivas tomadas por individuos.

El problema así planteado es muy amplio. En primer lugar deben considerarse las reglas generales de convivencia social<sup>2</sup>. En segundo lugar están los problemas tributarios, es decir, las decisiones sobre quién y con qué criterio decide el establecimiento y la composición de los tributos. En tercer lugar es preciso fijar el nivel de gasto público y su composición: el acceso a los bienes públicos y a los bienes que el Estado suministra (principalmente seguridad, salud, educación, infraestructuras), lo cual es de gran complejidad. Y queda, finalmente, el tema de la redistribución de las rentas y de la regulación de la actividad privada.

La escuela de la Elección Pública analiza todos los aspectos señalados, ya que su estudio constituye en realidad la economía de la política. El punto de partida puede esquematizarse de la forma siguiente: los que toman las decisiones públicas no están sujetos a los condicionantes del mercado ni, por tanto, a las reglas de la competencia. Los incentivos con que se enfrentan los administradores públicos no garantizan un buen resultado social, por lo que es necesario orientar esos incentivos para minimizar los problemas de la Elección Pública, para lo que es preciso trabajar sin perder de vista el teorema de la imposibilidad de Arrow<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Se considera omnisciente al gobierno porque debe poseer toda la información relevante sobre las consecuencias de su acción –o inacción–.

<sup>2</sup> Para la escuela de la Elección Pública, el establecimiento de los derechos, las libertades y sus límites se determinan en cada sociedad de forma relativa.

<sup>3</sup> Para Buchanan (1962), teniendo en cuenta el teorema de Arrow, el método más adecuado para calcular el consenso es la unanimidad.

El pensamiento de Buchanan puede resumirse de esta forma: la lógica de un consumidor o de un inversor para tomar decisiones es igual que la lógica seguida por un ministro o un legislador; se trata en ambos casos de maximizar el beneficio personal. Si la economía ha conseguido interpretar la forma en que aquéllos toman sus decisiones, también debe ser capaz de interpretar la forma de actuar de los gestores públicos. Significa que la racionalidad económica puede ser útil para abordar los temas políticos y, por lo tanto, para orientar la política en la dirección deseada. En su primera obra (1962) determina las razones por las que el bienestar de los individuos mejora cuando se entrega el monopolio del poder público al Estado y analiza la justificación de los límites constitucionales que el poder público debe respetar. Estas ideas las desarrolló posteriormente (1969, 1972 y 1978), abriendo un amplio campo a la investigación científica que le hizo merecedor del Premio Nobel en 1986.

Del análisis precedente se desprende una serie de críticas tanto al Estado como a los procesos políticos y a la propia burocracia.

– Respecto al Estado, la teoría de la Elección Pública reconoce que el mercado presenta fallos, pero también señala que el sector público no es necesariamente el mejor sustituto del mercado. Admitir que el mercado es imperfecto no lleva necesariamente a defender una intervención y regulación de los intercambios por parte del sector público, puesto que también éste tiene fallos políticos.

– Por su parte, los procesos políticos son considerados como un mercado político donde existen intercambios. Para Buchanan (1983) el proceso público y el mercado son análogos. En ambos, los individuos buscan la satisfacción de sus propios objetivos a través de su participación en la interacción social.

Buchanan dio un paso más en el razonamiento lógico al analizar no solo la forma de toma de decisiones en el marco de unas reglas establecidas, sino analizando también las propias reglas, la forma en que son adoptadas y la posibilidad de medición de su eficacia. Llamó a este programa de investigación Economía Política Constitucional, cuya finalidad es tratar de comprender «cómo deben ser diseñadas las constituciones de forma que los políticos que procuren los intereses públicos puedan sobrevivir».

Frente a otros tipos de análisis de los procesos políticos y de las instituciones, las unidades básicas que toman las decisiones son los individuos y se asume que los mismos orientan su comportamiento siguiendo los criterios de racionalidad aplicables por el neoclasicismo al *homo oeconomicus*. La utilización de este postulado tiene gran in-

fluencia en los análisis comparativos realizados y en las propuestas de reforma constitucional elaboradas. Los resultados son significativamente distintos de los que se producen cuando los especialistas en Ciencia Política suponen que los individuos participantes en las instituciones políticas están motivados por el logro del interés general, es decir, siguen el criterio de racionalidad del *homo benevolens*.

En consecuencia, las constituciones políticas de los países son objeto de análisis de la Economía Constitucional, sin que termine ahí su objeto. En el seno de esta teoría se entiende por constitución cualquier regla que, una vez establecida, resulte de muy compleja modificación, porque es posible que los individuos, voluntariamente, decidan establecer una norma inamovible que limite su libertad de acción en el futuro. Los individuos pueden ser conscientes de que la libertad de elegir por el resto de individuos puede perjudicar sus propios intereses y estar de acuerdo en que se limite la libertad de todos. Así, en cualquier grupo social tienden a aparecer instituciones que presionan para que todos los individuos actúen de igual forma y se penalice a los disidentes.

La Teoría de las Constituciones, junto con la Teoría de la Burocracia y la de Partidos Políticos, conforman un cuerpo de análisis con un objetivo claro: informar de la existencia de asimetrías entre las potenciales necesidades de intervención que reclama el mercado y la respuesta que en forma de funciones diseña el Estado. La teoría de los fallos políticos se prefigura, así como la imagen simétrica, en el ámbito del mercado político, de la teoría de los fallos de mercado, contribuyendo a cerrar el paradigma neoclásico en el terreno de la reflexión de la actividad pública.

El proceso político implícito en la teoría de la elección pública se caracteriza –entre otros aspectos significativos– por concebir los procesos políticos como relaciones de intercambio complejo entre muchos individuos para satisfacer distintas –y posiblemente divergentes– preferencias individuales. A tal efecto señala el propio Buchanan (1983): «La perspectiva constitucional (con la que he sido asociado tan íntimamente) surge de una forma natural de la aplicación del programa de investigación o paradigma del intercambio al estudio de la política. Para mejorar el funcionamiento del proceso político es necesario mejorar o reformar las reglas e instituciones, el marco en el que tiene lugar el juego de la política.»

De ahí, en parte, que los elementos positivos del análisis se acompañen en ciertas ocasiones de valoraciones normativas sobre presuntos fallos de los procesos políticos y posibles reformas constitucionales que pudieran mejorar el funcionamiento de las instituciones.

Mientras que el aspecto positivo incluye una serie de modelos e hipótesis explicativas y predictivas sobre el funcionamiento de las reglas, normas e instituciones políticas propias de las sociedades democráticas, el aspecto normativo está constituido por:

– Un conjunto de teorías comparativas sobre el funcionamiento de las reglas, normas e instituciones políticas alternativas.

– Un conjunto de propuestas ofrecidas como posibles cambios o reformas constitucionales para mejorar el funcionamiento de la estructura político-institucional o de corregir los fallos que se hayan podido detectar.

Debe señalarse que todo el planteamiento de Buchanan gira en torno a la acción pública *versus* a la acción del mercado, sin que se plantee el análisis de cómo debe realizar el propio Estado la acción económica.

## EL NEOINSTITUCIONALISMO

Como es sabido, la metodología de la corriente neoclásica utiliza el modelo teórico del mercado de libre competencia como un supuesto ideal óptimo frente al que se compara la realidad económica y en el que la tarea de los economistas es proponer soluciones, consistentes siempre en la modificación de la realidad para lograr su aproximación a la abstracción del libre mercado. La teoría económica neoclásica considera que los consumidores tratan de obtener la máxima utilidad posible, en tanto que los empresarios tratan de obtener el máximo beneficio. Sin embargo, acostumbran a considerar a los *policy makers* como individuos orientados a conseguir el bien común.

Los trabajos más recientes de inspiración neoclásica han explicado el origen de las funciones del Estado a partir de la solución que proporcionan los teoremas de la economía del bienestar, siendo la teoría de los fallos de mercado el principal referente para el estudio de la actividad económica del Estado.

La teoría neoclásica se enriqueció con la posterior incorporación en el análisis de algunos problemas de información a los que se enfrentan los agentes cuando tratan de optimizar sus decisiones. De esta forma, la relajación de la hipótesis de información perfecta, debido principalmente a la existencia de asimetrías de información, ha abierto un importante campo de reflexión al que Stiglitz (1994) se refiere en términos de un nuevo paradigma, «paradigma de la información» que opone al «paradigma neoclásico» representado por la economía del bienestar.

Se acepte o no como un nuevo paradigma, el reconocimiento de la existencia de carencias informativas ha permitido ampliar el campo neoclásico de investigación sobre las funciones del Estado en una nueva dirección. Sin embargo, la novedad no es tan radical como cabe inferir de las reflexiones de Stiglitz.

La economía institucional del primer tercio del siglo pasado ya había explorado algunos de los campos de estudio que se derivan de la existencia de información asimétrica. La novedad, por tanto, consiste en integrar esta vieja tradición de pensamiento económico en el paradigma neoclásico, dominado por el principio de la racionalidad instrumental y la maximización de la utilidad individual.

La corriente de pensamiento conocida como la Escuela Institucionalista Americana, que se desarrolló en Estados Unidos a finales del siglo XIX, fue la primera en destacar la importancia económica de los hábitos de conducta y de pensamiento de los grupos humanos y en tratar de analizar y comprender el entramado de instituciones sociales. Sus principales figuras fueron Veblen, Wesley, Mitchel y Commons. Sustancialmente críticos con la teoría económica dominante en su época e influidos por los historicistas alemanes, mantienen que las «leyes» de la economía son en realidad fenómenos contingentes que dependen de factores históricos, sociales e institucionales. Consideran que la economía es dinámica, pragmática, no individualista y no mecanicista. Su análisis es abiertamente interdisciplinario y rechaza el modelo de agente económico racional y maximizador de utilidades y beneficios, todavía hoy subyacente en gran parte del análisis económico. Critican el concepto neoclásico de «equilibrio general» y la exclusión de las otras ciencias sociales en el análisis económico. Frente a ello proponen una concepción más dinámica en un enfoque interdisciplinario que les permite considerar argumentos políticos, acercándose, por lo tanto, a la economía real.

A pesar de los éxitos conseguidos por los institucionalistas de la primera época<sup>4</sup>, su influencia declinó a favor del neoclasicismo y de la emergente corriente keynesiana. Sin embargo, en los últimos años ha surgido con fuerza el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE),

---

<sup>4</sup> Durante la Gran Depresión fueron consultados por el gobierno de F. D. Roosevelt. T. Veblen fue elegido presidente de la American Economic Association; W. Mitchell, con una obra orientada al estudio de los ciclos económicos, fundó la National Bureau of Economic Research, lo que le permite ser considerado como uno de los precursores de la econometría. Por su parte, Commons propuso la «transacción» como unidad de análisis de la economía, frente a la mercancía en el marxismo y a la utilidad en el neoclasicismo.

retomando la tradición iniciada por Coase (1937, 1960) y reforzada por Williamson (1975, 1985).

Coase advirtió que cuando hay efectos externos, los costes y beneficios privados difieren de los sociales, por lo que, dado que los individuos al actuar solo tienen en cuenta los primeros, implica que los mercados, por sí solos, no llegan a alcanzar la eficiencia económica. Ello lleva a que muchas de las instituciones y convenciones sociales que regulan los comportamientos privados se justifican en el intento de evitar comportamientos con costes sociales más elevados, favoreciendo otros donde son evidentes los beneficios sociales.

Parece, por tanto, que es precisa una fuerza externa a los individuos –la autoridad del Estado– que fuerce a la actividad privada a «internalizar» en su comportamiento esos otros costes o beneficios sociales que generan sus actividades, ya que solamente cuando se cumplan las condiciones del «teorema de Coase»<sup>5</sup>, la libre negociación entre las partes llevará a la internalización de la externalidad que hubiera entre ellas, llegando a un resultado eficiente. A partir del reconocimiento de la importancia de los costes de transacción, Coase creó una teoría general de la estructura de las instituciones centrada en la consideración de la empresa como institución<sup>6</sup>.

Años después de las aportaciones de Coase, Williamson (1985) avanzó en el desarrollo del NIE partiendo también del análisis de la empresa. En su idea, la empresa es una institución económica que tiene como objetivo básico aumentar la eficiencia económica y es también una opción viable de intercambio económico. Es una institución particular a la que corresponden mecanismos propios. Este punto de vista de la empresa desplaza los problemas asociados a la maximización de la utilidad y el equilibrio marginal que tradicionalmente fueron las propuestas básicas del neoclasicismo, al tiempo que profundiza en las ideas que Coase planteó sobre los costes de transacción de la economía.

---

<sup>5</sup> Coase (1937) (1960) consideró, mediante la construcción de su teorema, que la intervención estatal en la economía será superflua cuando se cumplen las siguientes condiciones: 1) los derechos de propiedad están perfecta y claramente definidos; 2) los efectos renta son despreciables, y 3) los costes de transacción son nulos.

<sup>6</sup> Se pregunta por qué una empresa realiza internamente algunas operaciones productivas para obtener los *inputs* que necesita mientras que adquiere otros por medio de suministradores, y cuál es la razón para no internalizar todas las operaciones productivas. La respuesta está en los costes de transacción, que determinan la estructura productiva de la empresa. Si los costes de comprar son superiores a los producidos internamente, la producción se integrará en la empresa, de lo contrario se contratarán los servicios de un suministrador.

La tesis básica en la que se apoya Williamson es la siguiente: considerando que la unidad principal de análisis es la transacción, es precisa la búsqueda de una correspondencia entre las estructuras de gobernanza y las transacciones que ahorre los costes de éstas. En otras palabras, que aumenten la eficiencia. Es evidente para nuestros propósitos que esta tesis general sobrepasa en su aplicabilidad el campo de la empresa y encaja con exactitud en las actuaciones del sector público.

Visto lo anterior, puede decirse que, al igual que su predecesor el Institucionalismo Americano, el NIE tiene como característica definitoria estar orientado al estudio de la sociedad a partir de sus instituciones formales, aunque ésta sea la única similitud entre las dos corrientes institucionalistas.

En el NIE la categoría básica sigue siendo la de la elección racional, basada en el cálculo económico, pero añade novedades sustanciales a las tesis de la teoría microeconómica neoclásica:

– El cálculo de optimización, necesario para una decisión racional sobre cualquier acción, se realiza en referencia a esquemas ordenados de preferencias, pero se admite que ese cálculo se realiza con información incierta, incompleta o inexacta.

– La unidad central de análisis es el «coste de transacción», de forma que quienes realizan intercambios (en sentido económico) racionalizan su elección calculada en referencia a los costes y los beneficios implicados en tales intercambios.

– Los colectivos surgidos contractualmente como «instituciones» se mantienen solo en la medida en que los agentes contractuales consideran que la diferencia entre los beneficios surgidos del contrato y los costes de las transacciones superan a los que podrían conseguir mediante las condiciones del «mercado».

Los problemas de información que padecen los agentes impiden alcanzar soluciones de equilibrio, es decir, impiden que el mercado genere asignaciones eficientes. El NIE explica esta realidad por la existencia de costes de transacción<sup>7</sup>. Las transacciones económicas

---

<sup>7</sup> El concepto de coste de transacción es una pieza básica de la moderna teoría económica. Ya Coase (1937) estableció que si no existieran los costes de transacción, la asignación de recursos sería siempre la más eficaz cualquiera que fuese la distribución de los derechos de propiedad. Entendiendo éstos como la libertad de adoptar una decisión referida a un bien o servicio, los costes de transacción pueden definirse como «los costes de transferir derechos de propiedad». Los derechos de propiedad nunca son perfectos, puesto que la libertad personal para disponer de una cosa no es completa.

son transferencias de derechos de propiedad que requieren una serie de mecanismos que protejan a los agentes que intervienen en cada transacción de los riesgos inherentes al intercambio. De ahí que los contratos traten de prever situaciones futuras que puedan afectar a la transacción. Mientras que la teoría económica neoclásica suponía que todos los contratos eran completos, en el mundo real no se cumple esta condición debido a que la información sobre el futuro es incompleta, y en este sentido toda transacción implica riesgo e incertidumbre. Los contratos establecen las llamadas estructuras de gobierno, consideradas como instituciones que señalan las decisiones que deben adoptarse en las distintas situaciones que puedan surgir en el futuro. En otras palabras, son asignaciones de derechos de propiedad que establecen los incentivos y la seguridad necesarios para la actividad económica.

En consonancia con lo anterior, el núcleo central de los programas de investigación del NIE está constituido por el concepto de institución económica en su sentido más amplio, entendido como el conjunto de normas (explícitas o implícitas) que regulan la toma de decisiones por los individuos y que limitan (voluntaria o involuntariamente) su capacidad de elección. Ante esta nueva metodología, mercado y Estado parecen competir en igualdad de condiciones, puesto que tanto las instituciones del Estado como las de mercado pueden ser más o menos eficientes según el momento histórico y el lugar donde confluyen. Significa que para lograr el crecimiento y el desarrollo económico y social no es válida la aplicación de medidas macroeconómicas con vocación de validez universal, sino el desarrollo institucional adecuado al entorno y la situación concretos<sup>8</sup>.

Es evidente que el Estado puede corregir los fallos informativos interviniendo para facilitar que la libre interacción de los agentes a través del mercado genere soluciones de equilibrio. La disminución de los costes de transacción se convierte así en una medida de la eficiencia de la intervención pública.

Las instituciones son económicamente eficientes porque informan sobre las previsible decisiones y acciones que tomarán los demás, y de esta forma reducen la incertidumbre del futuro. Simultáneamente, reducen las posibilidades de elección del individuo o sugieren una vía de actuación, reduciendo así el coste de obtener información y adoptar decisiones.

---

<sup>8</sup> No hay posicionamiento nuevo en este razonamiento: Alfred Marshall, a finales del siglo XIX, señalaba a sus alumnos de Oxford que era necesario adaptar las teorías a los nuevos acontecimientos.

La evolución del pensamiento económico en este tema, desde el neoclasicismo al institucionalismo, significa abandonar el modelo teórico del mercado de libre competencia como un supuesto ideal óptimo al que se compara la realidad, procediendo en cambio a la comparación entre instituciones.

## LAS INSTITUCIONES: EL ESTADO COMO SUPRAINSTITUCIÓN

Aunque no existe una definición unánimemente aceptada de institución, una de las más reconocidas –y compleja– es la de North (1993), para quien las instituciones son «las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico». Por su parte, Noogard (1996) afirma que las instituciones consisten en relaciones de autoridad que definen que actividad es o no permisible y especifican a quiénes se aplican y en qué situaciones. De este modo, las instituciones se conforman como modelos regularizados de interacción que son conocidos y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados, los cuales esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas –formal o informalmente– en esos modelos.

El redescubrimiento de las instituciones ha abierto una vía importante de investigación en política y en economía. El NIE se basa en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, distinguiendo dos tipos de instituciones según su formalización legal: instituciones formales e informales.

– Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, siendo construcciones expresamente creadas por los individuos para resolver problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y el cumplimiento de estas instituciones son obligatorios y se requiere un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Son instituciones referidas al ámbito del dominio público, como el Estado, el sistema electoral o los partidos políticos.

– Las instituciones informales son las reglas no escritas que se van acumulando con el paso del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres sociales<sup>9</sup>. Son el resultado de la evolución de los códigos de conducta, valores y tradiciones de la sociedad. No se precisa

---

<sup>9</sup> En la tradición anglosajona se conocen como *common law*, y en la latina, como derecho consuetudinario.

de una fuerza externa que obligue a su cumplimiento, al tiempo que las sanciones derivadas de su incumplimiento son solamente morales y privadas, como ocurre, por ejemplo, con la libertad de expresión.

March y Olsen (1989) señalan que ante varias acciones posibles en una situación determinada, el individuo tiende a realizar aquella institucionalmente apropiada. Según este planteamiento, la conducta generada por una institución puede afectar al funcionamiento de otros aspectos del sistema político. Así, el Estado, el sistema electoral, o los partidos políticos como instituciones, tienen una función esencial en la estructura y funcionamiento del sistema político, ya que las instituciones son reconocidas como variables independientes, con efectos sobre distintos aspectos del sistema político. Los diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas que actúan como incentivos para inducir o desanimar determinados comportamientos de los gobernantes y de la sociedad en general<sup>10</sup>.

El Estado es un término de la ciencia política con el que se designa, de modo general, la organización política de un país<sup>11</sup>. Actualmente se utiliza la palabra Estado para designar la forma de organización política surgida en el occidente europeo después del Renacimiento, dotada de personalidad jurídica independiente en el plano internacional, cuyos límites territoriales están determinados por los límites de su soberanía, mientras que los límites internos de su potestad de mando están determinados por los diversos niveles de poder del resto de sociedades que conviven dentro de sus límites. Alaya (1999) lo define como una organización e institución dotada de poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones en la vida social y en el intercambio económico. En este sentido define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos –positivos o negativos– que involucren la acción de los individuos.

Para Max Weber, un Estado es aquel que tiene el «monopolio sobre la violencia legítima», por cuya razón incluye en su configuración

---

<sup>10</sup> Hay que considerar que si bien las instituciones pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de una sociedad, también pueden dificultarlo, ya que es posible la existencia de sesgos económicos, sociales y políticos que afecten negativamente a determinados sectores del entorno y también es posible la persistencia de instituciones ineficaces.

<sup>11</sup> La palabra es multívoca y su empleo para designar la organización política tuvo origen en el siglo xv con Maquiavelo, quien comienza *El Príncipe* con la frase siguiente: «Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son repúblicas o principados.» La palabra tuvo éxito y se consagró universalmente, quizá por su falta de significado.

a instituciones como las fuerzas armadas, la administración, los tribunales y la policía. Con estos principios hay dos modelos alternativos de Estado: el Estado explotador, depredador, que detrae recursos de la sociedad en beneficio de las clases dominantes, y el Estado contractual, que busca maximizar la riqueza para la sociedad, impulsar el crecimiento y, en definitiva, reducir los costes de transacción.

El Estado contractual se identifica con el Estado de Derecho, que es un concepto de teoría política, jurídica y moral según el cual la autoridad del Gobierno solo puede ser realizada siguiendo leyes escritas adoptadas mediante un procedimiento establecido. Ni cualquier Estado ni cualquier Derecho conforman un Estado de Derecho: únicamente el Estado controlado por el Derecho y únicamente el Derecho legítimo. El Estado de Derecho, además, protege y garantiza determinados derechos que históricamente se consideran fundamentales, y en su interior mantiene una separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En el Estado de Derecho es consustancial la existencia de un juego de poderes y contrapoderes en el que es básico el ejercicio del control.

El Estado debe estar dotado de la capacidad necesaria para imponer las normas reguladoras del intercambio, y en este orden la democracia es un desarrollo institucional relativamente eficaz para dotarse de un buen diseño institucional capaz de impulsar la eficacia, la equidad y la justicia. La Constitución española vigente define España como un Estado social y democrático de Derecho<sup>12</sup> y marca claramente la división de poderes al dedicar el Título III, «De las Cortes Generales», al poder legislativo; el Título IV, «Del Gobierno y de la Administración», al poder ejecutivo, y el título VI, al «Poder judicial».

Por otra parte, el Estado contractual actúa corrigiendo los fallos informativos propios del mercado mediante su intervención en la economía con la finalidad de reducir los costes de transacción, al tiempo que realiza sus propias funciones económicas relacionadas con el ejercicio de su potestad y con el funcionamiento del Estado de bienestar. La Constitución española también contempla estos aspectos; para ello dedica el Título VII, «Economía y Hacienda», a la regulación de estas cuestiones, y así en el artículo 128 reconoce la iniciativa pública en la actividad económica; señala la potestad del Estado para planificar la actividad económica en el artículo 131, y en el 133 la

---

<sup>12</sup> El artículo 1.1 dice: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.»

potestad exclusiva para el establecimiento de los tributos. Formando parte del Título VII inserta el Tribunal de Cuentas.

Entre las varias funciones que el Estado realiza en la sociedad, la intervención en la economía es una de las más significativas debido al importante volumen de ingresos y de gastos públicos. El aumento del gasto público en los países avanzados después de la segunda guerra mundial se relaciona con la modificación del papel tradicional del Estado. La figura del Estado de bienestar, apoyado en el modelo teórico del keynesianismo, propició un modelo de gestión pública de los servicios sociales. Hasta aproximadamente 1975, la justificación de un sector público económico fuerte se apoyaba en la existencia de bienes públicos, cuya oferta óptima no puede ser determinada por el mercado; en la necesidad de un mínimo de sector público por razones tanto de estabilidad económica como de masa crítica necesaria para realizar ciertas actividades, y, sobre todo, para lograr un equilibrio entre la eficiencia que aporta la actividad del sector privado y la equidad que introduce en el sistema el sector público.

Durante los treinta años transcurridos entre 1945 y 1975, en la época intervencionista de la prosperidad, los gobiernos de los países que reunían las suficientes condiciones para ello convinieron en garantizar para sus ciudadanos la cobertura universal de unos mínimos vitales mediante la oferta de determinados servicios públicos, como educación, sanidad, seguro de desempleo, pensiones y jubilaciones gratuitos o a precios políticos, financiados por los gobiernos, utilizando para ello la progresividad impositiva.

El modelo entró en crisis a finales de los años setenta, pero la dimensión del sector público continuó siendo considerable<sup>13</sup>, y a partir de la década de los noventa la tendencia a la contención presupuestaria en los países avanzados ha sido una realidad. La estabilidad, como se entiende ahora, es una cultura derivada de la práctica y no de formulaciones teóricas. Detrás de la nueva postura está la experiencia de las grandes instituciones económicas internacionales<sup>14</sup>, que actualizaron la llamada «nueva economía», definida como un proceso de crecimiento económico sin inflación mediante la eliminación de

---

<sup>13</sup> Así, a partir de las privatizaciones masivas ocurridas en el Reino Unido durante los gobiernos Thatcher, el sector público se redujo solo en cuatro puntos, del 45 al 41% del PIB.

<sup>14</sup> En este contexto el llamado Consenso de Washington mantiene tres líneas de acción económica del Estado: *a)* el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica; *b)* la defensa de la competencia interna e internacional, y *c)* acción estatal dirigida a fomentar el capital humano, con preferencia en los gastos de educación frente a los de sanidad, y a la creación de infraestructuras de comunicaciones.

barreras comerciales y el libre movimiento de capitales<sup>15</sup>. Hoy se cuestiona el nivel de medios a utilizar por los Estados y, sobre todo, su sistema de gestión. Se acepta en líneas generales el mantenimiento de los niveles de bienestar, pero se cuestiona, parece que con carácter definitivo, la presencia de un sector empresarial público que había llegado a ser omnipresente en sectores tan variados como la minería, el acero, la fabricación de automóviles y hasta la moda. En este contexto se justifica la reducción de la presencia pública y los intensos procesos de privatización generalizados en los años noventa.

En resumen, los cambios observados en los países más avanzados se concretan en: *a*) el mantenimiento de los niveles de bienestar mediante la prestación de servicios públicos; *b*) la reducción significativa del sector empresarial público, y *c*) la adaptación de nuevos modelos de gestión pública.

En las últimas décadas, la preocupación sobre la gestión de las Administraciones Públicas ha sido creciente en todos los países avanzados, y España no es una excepción. Desde inicios de los años ochenta, la Administración ha experimentado paulatinamente un cambio importante en sus objetivos e incluso en su cultura, acercándose en mayor o menor medida a la llamada Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública sustituye a las prácticas tradicionales seguidas en la Administración de la mayor parte de los países europeos, que se apoyaban en procesos muy burocratizados en una etapa en la que lo importante era el control de la legalidad y no las limitaciones presupuestarias, dadas las facilidades que entonces tenían los gobiernos para recurrir al déficit público. Con el cambio señalado se empiezan a utilizar técnicas semejantes a las del sector empresarial, en las que destaca la importancia de la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la calidad de las prestaciones, así como el funcionamiento de los servicios públicos. Todo ello amplía las tradicionales funciones de fiscalización del Tribunal de Cuentas y le obliga a asumir nuevas formas de aplicar el control.

## EL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Estado contractual establece constitucionalmente un sistema propio de poderes y contrapoderes en el que los controles tienen una im-

---

<sup>15</sup> Pese a los intentos de reducir el nivel de gasto del sector público, en 2006 en España ha significado aproximadamente el 40% del Producto Interior Bruto, siendo este porcentaje uno de los más bajos de la UE de 15 países.

portancia significativa. La finalidad última del establecimiento de este sistema está dirigida al mejor cumplimiento del contrato que vía electoral se establece entre el Gobierno y sus votantes. El Estado tiene capacidad de diferenciar sus controles, para lo que cuenta con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas.

Una aportación básica del institucionalismo es admitir la existencia de costes de transacción no solo en los intercambios que se producen en el mercado, sino también en los intercambios producidos en el interior de las organizaciones. Por lo tanto (y esta afirmación es definitiva para nuestro análisis), de ahí se deriva la necesidad de aplicar el principio de eficiencia por las instituciones, lo que afecta tanto al sector privado como al sector público.

La Constitución española trata del cumplimiento del principio de eficiencia en distintos momentos: en el artículo 131.<sup>2</sup><sup>16</sup>, cuando señala que «el gasto público en su programación y ejecución responderá a los criterios de eficacia y economía», y en el artículo 103<sup>17</sup>, que dice textualmente: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la ley y al Derecho.» Por otra parte, la Carta Magna dedica su Título VII, «Economía y Hacienda», a la regulación de estas cuestiones, y así, en el artículo 128 reconoce la iniciativa pública en la actividad económica; señala la potestad del Estado para planificar la actividad económica en el artículo 131, y en el 133 la potestad exclusiva para el establecimiento de los tributos.

Formando parte del mismo Título VII, la Constitución dedica el artículo 136 al Tribunal de Cuentas. Lo define como «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público». Siendo su función primordial el control de la ejecución de ingresos y gastos desde el poder ejecutivo, la Constitución sitúa al Tribunal de Cuentas en la órbita del poder legislativo, cuando señala que «dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y com-

---

<sup>16</sup> La Sección Segunda del Capítulo Segundo, «De los derechos y deberes de los ciudadanos», señala en el artículo 132.1: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que en ningún caso tendrán carácter confiscatorio», y en el 132.2 que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

<sup>17</sup> El artículo 103 forma parte del Título IV, «Del Gobierno y de la Administración».

probación de la Cuenta General del Estado»<sup>18</sup>. La independencia institucional del Tribunal de Cuentas queda especialmente señalada cuando, en el apartado 2 del mismo artículo 136, se afirma que «los miembros del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces». De esta forma, la creación en nuestro país, prácticamente *ex novo*, de una institución superior de control externo independiente y encargada del control de la gestión del ejecutivo situó al Tribunal de Cuentas en la órbita de las instituciones de control de los países con mayor tradición democrática. Es sabido que la eficiencia de la actividad de control externo depende de la salud democrática del Estado al que sirve.

Posteriormente, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982<sup>19</sup>, ya anunciada en el texto constitucional, en el artículo 1 reproduce la definición del Tribunal de Cuentas contenida en la Constitución, y más adelante, en el artículo 9 señala que «la función fiscalizadora se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía». Además, y en relación con la fiscalización de la gestión económica, en el artículo 13.1.c) asigna al Tribunal la comprobación de «la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía».

Traslademos el análisis proporcionado por el NIE a los principios básicos por los que se rige el Tribunal de Cuentas. Mientras que el análisis de la Elección Pública ignora una dimensión de la actividad pública que cada vez reclama mayor atención, como es el logro de la eficacia en la asignación interna de los recursos públicos, a partir de década pasada ha ido configurándose un nuevo enfoque de la actividad económica pública basada en la idea de la elección racional del neoinstitucionalismo. El actual análisis político de los costes de transacción es deudor de una serie de aportaciones que se fueron acumulando durante los años ochenta y ha sido sistematizado por North (1990,1) y Dixit (1996). Estos autores explican las relaciones políticas en su condición de transacciones, de contratos en el mercado político, donde las instituciones son las reglas del juego político y determinan en gran parte los resultados de las políticas públicas al intervenir en el modelado de los incentivos para los agentes.

---

<sup>18</sup> Es importante subrayar que la dependencia del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales no constituye en ningún caso subordinación a las mismas, sino independencia del ejecutivo y que solamente actúa por delegación de las Cortes Generales en la comprobación de la CGE.

<sup>19</sup> Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

En la relación causal que se establece entre instituciones y resultados son fundamentales las estructuras de gobernanza<sup>20</sup>, entendidas como los mecanismos y normas de organización que se establecen para los participantes en el proceso político. La estructura político-institucional determina el nivel de los costes de transacción en los mercados políticos y, en consecuencia, el mayor o menor acercamiento al óptimo social. Las consecuencias que se deducen de esta afirmación son claras: con un mal diseño de las instituciones políticas que permita a los agentes comportamientos oportunistas –por ejemplo, haciendo uso de ventajas informativas– las políticas serán de baja calidad, con predominio de su orientación a corto plazo y posterior repercusión negativa en la marcha de la economía en el país concernido.

Por otra parte, en el ámbito de la política los costes de transacción acostumbran a ser superiores a los correspondientes al ámbito propiamente económico y afectan tanto a las relaciones políticas entre los ciudadanos y los gobernantes como a las relaciones en las que los participantes son solo políticos. De ahí la importancia de un buen diseño de una estructura institucional eficiente (Arias y Caballero, 2006). Los mayores costes de transacción son debidos a la escasa influencia de los incentivos en la ejecución de la política y también a que la evolución de los mercados políticos es lenta y débil, con lo que es probable un menor grado de eficiencia; en otras palabras, la competencia realiza una función menos efectiva en los mercados políticos donde se producen problemas de distribución y procesamiento de la información (North, 1990, 1)

Contemplada desde el planteamiento de North, la acción del Tribunal de Cuentas al pronunciarse sobre la legalidad y la buena gestión en la realización de los Presupuestos por parte del Gobierno y del resto del sector público, se justifica por el ahorro de costes de transacción, es decir, porque propicia el aumento de la eficacia del sistema, y es sabido que una Administración eficaz es aquella que proporciona los servicios necesarios al mínimo coste, garantizando que dichos servicios coincidan con la demanda social que se revela, entre otras formas, a través de las elecciones.

Frente a la afirmación de que el funcionamiento de una institución de control independiente como el Tribunal de Cuentas reduce

---

<sup>20</sup> El término gobernanza, proveniente del inglés *governance*, se adapta mejor al actual proceso de multilateralismo complejo que el término gobernabilidad. Se refiere a la forma en que se ejercen el poder y la autoridad a nivel global, no solo por parte de los Estados.

los costes de transacción podría argumentarse, no sin razón, que dichos costes no son fáciles de calcular. Los mercados políticos son imperfectos debido, sobre todo, a que la información es asimétrica, lo que se traduce en costes de transacción altos. En esta situación se puede mantener sin riesgo que estos costes se reducen cuando la función de control se realiza por una institución independiente, en nuestro caso el Tribunal de Cuentas, materializada en sus informes.

Pero, además, la creación y el mantenimiento del Tribunal de Cuentas se justifican no solo por la reducción de los costes de transacción, sino también por su capacidad para reducir la incertidumbre en el espacio político. Las decisiones públicas se toman por personas distintas a las que afectan tales medidas, y por ello es necesario considerar la posible divergencia entre los intereses o las preferencias de los gobernantes y las preferencias del grupo social. La competencia electoral está destinada a impedir esa posible divergencia.

Hay que considerar que los contratos políticos, en tanto que son incompletos<sup>21</sup>, resultan de difícil cumplimiento, puesto que:

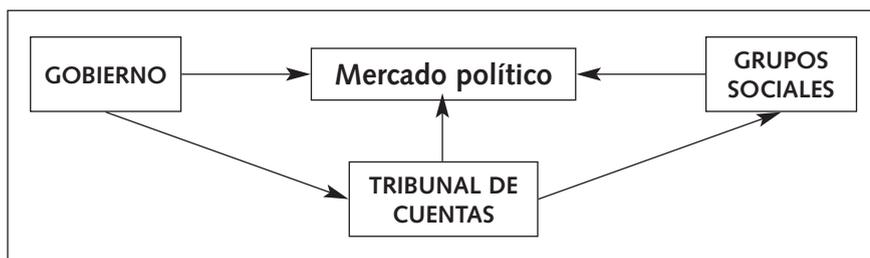
- Las partes del contrato no son perfectamente identificables, particularmente el grupo social es sujeto múltiple.
- Los términos del contrato son vagos y están sujetos a distintas interpretaciones, sin que en muchos casos se conozca qué es lo que se intercambia.
- Los derechos que se intercambian son inseguros y limitados temporalmente, debido al principio de alternancia en el poder.
- La información es asimétrica.

Si se compara la competencia electoral con la competencia económica resulta que mientras esta última diluye en gran medida el poder del productor en relación con los intereses del consumidor, la competencia política es menos eficiente por varias razones: *a)* en política no existen mecanismos legales para reclamar los incumplimientos del gobernante; *b)* no hay forma institucional de ejecutar los contratos no cumplidos (el programa electoral), y *c)* la competencia electoral no es continua, sino que se ejerce por legislaturas, por lo que el ganador posee un buen grado de discrecionalidad para tomar las medidas que le interesan hasta que los votantes puedan cambiar al gobernante. En este estado de cosas, la tarea del Tribunal de Cuen-

---

<sup>21</sup> Arias y Caballero (2006) caracterizan la incompletud de los mercados políticos por la existencia de derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta, racionalidad limitada y altos costes de transacción.

**FIGURA 1. REDUCCIÓN DE INCERTIDUMBRE  
CON CONTROL INDEPENDIENTE.**



tas consiste en reducir la incertidumbre, informando a la opinión pública a través de sus representantes políticos de las eventuales desviaciones gubernamentales sobre el contrato original.

El procedimiento seguido por el Tribunal de Cuentas para reducir la incertidumbre es evidente: partiendo de la existencia de información asimétrica entre las dos partes que intervienen en el mercado político, el Gobierno está en mejores condiciones para reducir el grado de cumplimiento de sus compromisos electorales. En este estado de cosas, el Tribunal de Cuentas recibe –en cumplimiento de la legalidad– toda la información que recaba de la Administración y la vuelca, debidamente analizada, en el mercado político y en los grupos sociales.

La reducción de la incertidumbre se materializa en la continua elaboración de Informes por parte del Tribunal y se focaliza en las Recomendaciones que los mismos contienen y que, en definitiva, consisten en propuestas para mejorar la gestión pública. Además de los Informes, el Pleno del Tribunal de Cuentas hace uso de la competencia otorgada por su Ley Orgánica<sup>22</sup> para la presentación a las Cortes Generales de Mociones<sup>23</sup>, que, a diferencia de los Informes que se refieren a temas específicos, se pronuncian sobre aspectos más generales, normalmente observados en la práctica de las actuaciones fiscalizadoras, y que pueden contribuir eficazmente a la mejora del funcionamiento del sector público. Tanto los Informes como las Mociones inciden en señalar las posibles divergencias del contrato entre el ejecutivo y los ciudadanos, al dar publicidad a los mismos.

<sup>22</sup> Artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

<sup>23</sup> No es numerosa la presentación de Mociones en el Parlamento por parte del Tribunal de Cuentas. Desde 1984 hasta la fecha han sido 12. Sí se observa claramente a partir de cierto momento (la década de los noventa) que su contenido se dirige a proponer la corrección de aspectos sustanciales del funcionamiento de la Administración Pública.

Analizada la función informativa del Tribunal de Cuentas desde la óptica de reducción de la incertidumbre, tiene especial relevancia la dimensión temporal. Para que las recomendaciones contenidas en sus Informes aumenten su eficacia es preciso que los mismos sean el resultado de fiscalizaciones de las actuaciones del Gobierno ocurridas lo más cercanas posible al momento de la presentación de los Informes. Sin embargo, la dinámica temporal se ralentiza por distintos motivos: *a)* por el plazo que la Ley fija para la presentación de las Cuentas, particularmente largo en el caso del sector público empresarial; *b)* por el tiempo que dedica el Tribunal a su trabajo fiscalizador y el complejo proceso seguido con los borradores y proyectos de Informe hasta su aprobación en Pleno, y *c)* por el tiempo transcurrido desde que los Informes entran en el Parlamento hasta su presentación y debate en la «Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas». Todos los esfuerzos que se realicen para reducir estos plazos se pueden valorar en términos de aumento de eficacia de la actividad de control.

## CONCLUSIÓN

La búsqueda de la eficacia, o del buen gobierno si se prefiere, no es solamente un objetivo deseable en sí mismo. Una buena economía de los recursos públicos permite suministrar más bienes y servicios sin aumentar sustancialmente las cargas fiscales. En este sentido, un buen diseño institucional puede ayudar a disminuir los costes de transacción, y por esta vía ayudar a las Administraciones Públicas a disminuir los costes de provisión de los bienes y servicios públicos.

El problema de la inconsistencia temporal de la política económica dio lugar a finales de los sesenta a un intenso debate sobre la forma óptima de alcanzar los objetivos de la política económica. Este debate se centró en la disyuntiva entre reglas o discrecionalidad e incorporó como uno de sus elementos centrales el diseño institucional óptimo que debería acompañar a una política económica basada en la regla. Las agencias independientes, cuya apuesta más clara ha sido la independencia de los Bancos Centrales, se consideró la mejor opción para evitar los problemas de readaptación estratégica de los agentes cuando las Administraciones actúan con criterios discrecionales.

La búsqueda del diseño institucional óptimo que se deriva de este debate ha hallado en la eficiencia económica el criterio clave

de discriminación entre diseños institucionales alternativos. Se trata, en última instancia, de construir instituciones ajenas a las tensiones políticas del momento para responder a las verdaderas necesidades del proceso económico. En términos teóricos diríamos que solo son óptimas las instituciones que favorecen el logro del equilibrio económico, entendido éste en los términos tradicionales propuestos por la teoría neoclásica.

Desde esta perspectiva, cualquier diseño administrativo debe estar sometido al requisito de la eficacia. Pues bien, como una de las piezas clave que pueden ayudar a conseguir estructuras administrativas eficaces se encuentran las instituciones encargadas de realizar las funciones de control, tanto de los ingresos como de los gastos públicos. Las Instituciones Superiores de Control, en el caso español el Tribunal de Cuentas, cumplen varias funciones. Mediante su actividad fiscalizadora persigue el aumento de la eficacia del sector público mediante el procedimiento de reducción de los costes de transacción, y simultáneamente hay que considerar su potencial utilización como fuente de información para los *policy makers*.

Pero, además, el Tribunal de Cuentas cumple una tarea fundamental al reducir la incertidumbre en el espacio político. La actividad del control público responde a la demanda social de un buen gobierno. El control de las decisiones públicas no puede quedar limitado a las elecciones, donde se dirimen, además de aspectos relacionados con el buen uso de los recursos públicos, otro tipo de demandas sociales que tienen que ver con la orientación general del gasto público, con la presión fiscal que la sociedad está dispuesta a soportar o con el diseño institucional que la población considera más adecuado en cada momento. De igual manera que esperamos de la empresa privada una gestión no engañosa, también se reclama de las Administraciones Públicas un gobierno eficaz de los recursos que la sociedad considera que deben ser gestionados de manera colectiva.

En la consecución de este objetivo, las Instituciones Superiores de Control generan información relevante para el conocimiento de las ineficacias de las estructuras administrativas que debe ser utilizada por los gobiernos para avanzar en el logro de la eficacia y que, simultáneamente, puede ser utilizada por los votantes para controlar, a su vez, la tarea realizada por sus gobernantes. Para que la actividad del Tribunal de Cuentas sea eficaz son condiciones indispensables: en primer lugar, su independencia, con objeto de dotar de credibilidad a sus actuaciones, y en segundo lugar, que la información que suministra a la sociedad sea fácilmente inteligible.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALAYA, J. (1999): *Instituciones y economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- ARIAS, Xosé Carlos, y CABALLERO, Gonzalo (2006): *El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica*. Netbiblo.
- ARROW, Kenneth (1951): *Social Choice and Individual Values*. Hay traducción del Instituto de Estudios Fiscales, 1974: *Elección social y valores individuales*.
- BUCHANAN, James, y TULLOCK, Gordon (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Univ. Michigan Press. Hay traducción del Instituto de Espasa Calpe (1980): *El cálculo del consenso*.
- COASE, Ronald (1937): «The Nature of the Firm». *Economica*, 4.
- (1960): «The Problem of social cost». *Journal of Law and Economics*, 3.
- DI MAGGIO, P. J., y POWELL, W. W. (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London, Chicago: The University of Chicago Press.
- DIXIT, A. K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge. The MIT Press.
- MARCH, James, y OLSEN, Johan (1989): *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. The Press New York.
- NELSON, R. R., y WINTER, S. G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Mass. Belknap Press.
- NOOGARD, A. (1996): «Rediscovering reasonable rationality in Institutional analysis». *European Journal of Political Research*, nº 29.
- NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton Company Inc.
- (1990, 1): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- (1990, 2): «A Transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics*, 2, 4.
- (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- POSNER, B. Z. (1992): «Values and the American manager». *California Management Review*. 26/3

WILLIAMSON, Olivier (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust*. New York: The Free Press.

– (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

