

Vol. XVII

Septiembre 2015

N.º 51

# REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

• PRESENTACIÓN

Pascual Sala Sánchez

## ARTÍCULOS

- JUAN VELARDE: UN SABIO EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS  
Julián Máñez Vindel
- LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA  
POR LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO  
Ramón Álvarez de Miranda García
- EL TRIBUNAL DE CUENTAS. EL LARGO PERIODO DE AJUSTE  
TRAS LA GUERRA CIVIL  
Milagros García Crespo
- AGENCIAS DE LA REGULACIÓN Y LA COMPETENCIA.  
LA INDEPENDENCIA Y LA ELECCIÓN DE UN MODELO MULTISECTORIAL  
O INTEGRADO  
Juan R. Cuadrado Roura y  
Marta Carrillo Neff
- HACIA LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA:  
UNA APROXIMACIÓN ASINTÓTICA  
Jaime Requeijo González

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2015  
Javier Medina Guijarro  
José Antonio Pajares Giménez

## PUBLICACIONES

- NOTA SOBRE «DEMOCRACIA Y POLÍTICAS ECONÓMICAS»,  
DE FERNANDO TOBOSO Y GONZALO CABALLERO  
Andrés Fernández Díaz
- COMENTARIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN, EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN  
INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI),  
DE UN FORO DE TRIBUNALES DE CUENTAS DOTADOS DE FUNCIÓN  
JURISDICCIONAL Y FISCALÍA ESPECIALIZADA  
Carlos Cubillo Rodríguez



TRIBUNAL DE CUENTAS

**FERNANDO TOBOSO Y GONZALO CABALLERO (Eds.):** *Democracia y Políticas Económicas*, Editorial Síntesis, 2015, 470 págs.

La Democracia es algo más que una palabra, un conjunto de principios, una forma de organización política-económica-social, o para ser más precisos, algo entendido como fundamento del poder del Estado. La Democracia es, ante todo, un modo de sentir, de pensar y de actuar. Es, en esencia, una forma de ser, con todo lo que ello implica y lleva consigo. Consideramos que esta interpretación es importante dado que, como dice el prestigioso profesor Gianluigi Palombella en su *Filosofía del Diritto* (1996), el crecimiento de la democracia parece estar marcado por la obsolescencia de la soberanía del pueblo debido a la complejidad de los fenómenos sociales, económicos y políticos que han trasladado la vida política a un ámbito sustraído a las determinaciones de los ciudadanos, o lo que es lo mismo, sustancialmente heterónimo. Si esto es así, nuestra muy personal definición de democracia vendría a desempeñar el papel de contrapeso a modo de garantía de la existencia y buen funcionamiento de la misma.<sup>1</sup>

La realidad de nuestros días está demostrando un claro deterioro respecto a los principios, características y atributos que definen toda democracia, cuyos perfiles apare-

cen cada vez más borrosos y desdibujados, algo especialmente grave cuando la sociedad está atravesando una situación de crisis y los gobiernos han de tomar importantes decisiones que afectan directamente al bienestar económico y social, a la capacidad decisoria de los ciudadanos, a sus derechos y, en cierta medida, aunque pase desapercibido, a su libertad, y todo ello a pesar de su teórica presencia a través de sus representantes en los correspondientes órganos legislativos.

Por cuanto antecede resulta del máximo interés la publicación de una obra colectiva, que con el título de *Democracia y Políticas Económicas* coordinan los profesores **Fernando Toboso** y **Gonzalo Caballero**, Catedráticos, respectivamente, de las Universidades de Valencia y de Vigo.

El libro comienza con un prefacio escrito por el profesor **Claude Ménard**, de la Universidad de París I: Pantheon-Sorbonne, está estructurado en cuatro grandes apartados que dan cabida a 14 artículos, debiéndose el último de ellos, a modo de conclusión, a la profesora **Elinor Ostrom**, de la Universidad de Indiana y Premio Nobel de Economía del año 2009. El prefacio lleva el atractivo título de *El reto de abrir la caja negra de las decisiones políticas*, y supone una buena entrada al contenido del texto a lo largo de sus cuatro apartados o conglomerados, que son los siguientes:

1.º Instituciones, agentes y niveles de gobierno en democracia.

2.º Intereses, estrategias y políticas económicas en entornos en transformación.

<sup>1</sup> Sobre el concepto y definición de democracia ver:

Noberto BOBBIO: *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999.

Luigi FERRAJOLI: *Garantismo*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.

3.º Gobiernos y decisiones de política económica ante problemas específicos.

4.º Democracia y políticas de reforma institucional.

Se trata, pues, de cuatro bloques de temas que se perciben muy bien hilvanados, y que abren las puertas a una nueva forma de abordar y diseñar la política económica, por una parte, y a una concepción de la democracia más auténtica y garantista, por otra, no perdiendo de vista y valorando la estrecha relación existente entre ambas cuestiones. Los 14 artículos que, como dijimos, desarrollan estos cuatro apartados, están escritos por profesores de las Universidades de Valencia, Vigo, Barcelona, País Vasco, Complutense y Alcalá, así como de la Burgundy School of Business, Michigan State University, Iceland University e Indiana University. Estamos, por consiguiente, ante una amplia e importante colaboración en un proyecto de gran actualidad y relevancia hábilmente dirigido por los profesores Fernando Toboso y Gonzalo Caballero, autores o coautores, además, de varios de los trabajos que componen la primera parte de la obra. La colaboración especial de Claude Ménard y Elinor Ostrom, ya citados, a las que hay que añadir el trabajo de Thráinn Eggertsson, nos hace pensar que penetramos en una obra ubicada en la corriente conocida como *New Institutional Economics* (NIE), de la que estos tres autores, junto con Ronald Coase, Douglass North y Oliver Williamson constituyen el sexteto más destacable, de referencia e ilustrativo.

Claude Ménard, en su *Prefacio*, aborda el reto económico que supone abrir la caja negra de la toma de decisiones políticas, y afirma que en la mayor parte de los análisis económicos las instituciones no existen, por lo que los autores parecen proponer que una misma receta político-económica puede tener idéntico valor y relevancia en cualquier entorno institucional. Por otra parte pone de relieve que cuando se incluye alguna mención a las instituciones, éstas aparecen más bien como las «cajas negras» en las que las políticas se deciden pero sin la debida consideración de aspectos institucionales relevantes. En este sentido, el libro nos brinda un poco de aire fresco, pues aporta análisis contextualizados en los que se tienen en cuenta muchas de las singularidades institucionales de cada tema objeto de investigación. Por supuesto el estudio de estos temas exige disponer de una base o enfoque teórico coherente, pero al mismo tiempo resulta necesario sumergirse en los complejos problemas reales que caracterizan nuestras interacciones humanas en el seno de mercados y gobiernos, de empresas y administraciones públicas. Añade Ménard que las instituciones tanto políticas como económicas pueden incluirse no sólo como variables explicativas en el análisis que en cada caso se lleve a cabo, sino que también pueden ser objeto mismo de explicación mostrando el proceso de decisión del que han surgido o ha sido utilizado para reformarlas.

Tras estas consideraciones generales e introductorias vamos a proceder a dar una visión de conjunto

del contenido de los catorce artículos del libro sin detenernos en el análisis propiamente dicho de cada uno de ellos, teniendo en cuenta la limitación del espacio de que disponemos, y del hecho, como hemos señalado, de que no podemos extendernos en el comentario de las distintas e importantes aportaciones contenidas en el texto, sin perjuicio de que podamos mencionar y detenernos de manera más concreta en algunos de ellos, sin perder de vista el enfoque global.

El primero de los trabajos que figuran en la obra abriendo el camino a las demás aportaciones trata del *Proceso de decisión político-económica en perspectiva*, y son sus autores Toboso y Caballero, los editores de la obra que ahora ocupa nuestra atención. En él se pone de relieve que muchos investigadores en el ámbito de las ciencias sociales se han visto atrapados por ese imposible deseo de elaborar teorías verdaderas únicas para explicar nuestras transacciones o interacciones económicas y políticas, lo que les lleva a plantearse interrogantes respecto a cómo se toman las decisiones de política económica en sociedades distintas, a por qué unos determinados problemas o conflictos económicos llegan a los medios de comunicación de masas en unos sitios y en otros no, o a cómo influye la existencia de unos u otros valores culturales o normas sociales sobre el comportamiento de unos u otros agentes políticos, entre otras cuestiones. Sobre todo ello se ocupa de manera detallada y precisa el conjunto de artículos que siguen a este primero a modo de presentación, y que constituyen el

contenido de esta obra hilvanada y coordinada con acierto por parte de los editores.

En esencia, lo que se quiere manifestar y dejar claro es que la complejidad que en estos tiempos revueltos caracteriza a todo proceso de toma de decisiones políticas y económicas hace necesario revestir el análisis con las variables complementarias que hasta ahora han venido obviándose como si, cual sucede en la moderna astrofísica, de dimensiones ocultas del Universo se tratara. Esta necesidad nos remite a una especie de *interdisciplinariedad sui generis*, en el sentido de que no se pretende, por ejemplo, aplicar la mecánica de fluidos al análisis de las series temporales en un mercado de capitales mediante las técnicas de la dinámica caótica, es decir, de aplicar una rama de la Física a la resolución de un problema económico. Lo que aquí se plantea y entendemos por interdisciplinariedad sui generis no consiste en otra cosa que en conectar el tema principal, *las políticas económicas más adecuadas en un sistema democrático*, con cuantas variables y /o dimensiones se mueven e influyen en la cuestión principal: gobiernos, intereses, presiones, creencias, ideologías y gestión pública, partidos políticos, agentes y actores políticos, lobbies, información asimétrica y comunicación, selección adversa, azar moral, tribunales de justicia, calidad de la democracia, cálculo estratégico e incertidumbre, por citar algunas de las más relevantes. Dicho de manera rápida y sencilla, estamos hablando de una concepción de la política económica en una

perspectiva amplia y abierta, considerando y dando cabida a situaciones, peculiaridades, hechos, circunstancias e interpretaciones que permiten acercarnos a la realidad sin renunciar al rigor científico y enfrentarnos con garantías de éxito a los objetivos que persigue la sociedad, sea en tiempos de bonanza, sea en tiempos de crisis.

En esta visión se percibe el marco de referencia que supone lo esencial de la Nueva Economía Institucional, en la que no puede faltar el estudio de los *intereses, las estrategias y las políticas económicas en entornos en transformación* y en ambiente de incertidumbre, ni el análisis de cómo gobiernos y decisiones de política económica actúan ante problemas específicos, como el de *La redistribución de la renta y la protección social*, el de *La política agraria en España*, con su complejidad organizativa y negociadora, el de *La gobernanza de las actividades marítimas en la Unión Europea*, o *El conflicto eficiencia-equidad y los cambios en las políticas regionales*, de especial relevancia, abordado por el profesor Cuadrado-Roura, temas todos ellos tratados en sus respectivos artículos por conocidos y reputados autores especialistas en la materia. Este enfoque tan abierto como integrador para diseñar otro tipo de política económica bien distinta de las aplicadas habitualmente al considerar su entorno sin ningún tipo de exclusión supone una aportación oportuna y enriquecedora que llega en un momento especialmente delicado y crucial.

Conviene advertir que el hecho de que la NIE considere necesario completar el análisis y los plantea-

mientos básicos con estudios empíricos concretos e ilustrativos no nos debe inducir a pensar que se trata del empleo del denominado método del caso, tan utilizado como «enseña» de las numerosas Escuelas de Negocios que pululan en el campo de la docencia especializada, y que en nuestra opinión, resulta un camino pobre y lejos de cómo debe abordarse la formación de los profesionales que se mueven en el ámbito de la economía en su sentido más amplio, y sea cual sea la parcela en la que se encuentren trabajando.

En la última parte del libro, que se ocupa de la democracia y políticas de reforma institucional, el profesor Eggertsoon presenta un artículo sobre *El arte de la reforma institucional y los problemas del trasplante institucional entre países*. En él se lleva a cabo una reflexión sobre algunos desarrollos recientes ocurridos en el campo de la Nueva Economía Institucional, abordando en concreto el tema de la política de reforma institucional bajo la presunción de que los actores implicados tienen un conocimiento de los «sistemas sociales» sobre los que actúan, considerando también el tema de las reacciones políticas y sociales al cambio institucional. Eggertsoon reconoce los problemas de información y conocimiento que complican cualquier intento de poner en marcha una reforma, e introduce el concepto de «tecnologías sociales» que hace referencia a modelos sobre la interacción social que describen el modo en que las instituciones sociales generan unos u otros resultados. A este respecto el autor puntualiza que los

análisis económicos han tendido a incluir las tecnologías sociales dentro de la cláusula *ceteris paribus* al considerarlas como algo ya dado e inamovible y afirma, asimismo, que la política institucional es más un arte que una ciencia; es el arte de impulsar la aparición de tecnologías sociales mediante la creación de nuevas instituciones o la reforma de las existentes. Plantea asimismo Eggertsoon los problemas de trasplante institucional entre países, poniendo de relieve que la transferencia de reglas legales representa en el fondo un intento de importar patrones de conducta, lo que exige que los responsables relevantes en el país de destino reaccionen modificando y coordinando sus modelos de acción política ante el nuevo entorno legal, a la vez que requiere que las autoridades dediquen suficientes recursos económicos y provea la infraestructura necesaria para que el sistema legal funcione adecuadamente.

El segundo artículo de esta cuarta parte del libro y último de los catorce que, como sabemos, componen la obra, se debe a la prestigiosa figura de Elinor Ostrom, que contribuye con un trabajo que titula *Un marco para el análisis y desarrollo de instituciones: origen, evolución y reto*. En este artículo la autora estudia cómo el marco para el análisis y desarrollo de instituciones puede aplicarse a importantes temas políticos, haciendo algunas sugerencias sobre la manera de mejorar la fundamentación teórica de dicho marco en la tarea de elaborar y presentar propuestas de reforma o desarrollo institucional en una gran variedad de complejas

cuestiones de decisión en el ámbito de la política. Para lograr esa mejora de la fundamentación teórica, la profesora Ostrom lleva a cabo una distinción entre marco, teoría y modelo<sup>2</sup>, tarea especialmente importante y necesaria en todo planteamiento científico y de rigor, comenzando por considerar el marco como el espacio y conjunto de relaciones generales que caracterizan el tema y el análisis a realizar, la teoría como relaciones causa-efecto necesarias para diagnosticar un fenómeno específico, explicar su proceso y predecir los resultados, y el modelo como el uso y combinación de variables y parámetros más concretos y definidos que hacen posible conocer de forma definitiva y cuantificada los mencionados resultados. A modo de ejemplo en lo que a la teoría se refiere, podemos considerar en el marco del desarrollo y análisis institucional (IAD) parcelas como la microeconomía de la conducta, la teoría de juego, la teoría sobre los costes de transacción, la teoría de la elección social, o la teoría de los bienes públicos, entre otras.

Nuestra ilustre politóloga se detiene a continuación en el estudio de la evolución de las instituciones de acción colectiva, sosteniendo que además de realizar predicciones respecto a los resultados, los analistas institucionales pueden evaluarlos cuando se produzcan, considerando asimismo los que podrían haber

---

<sup>2</sup> Para un análisis epistemológico sobre la diferencia entre teoría y modelo ver: Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ, *The black swan: Theories, Models and Emergence*, *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, vol. 93, n.º 1, Madrid, 1999.

obtenido bajo medidas o disposiciones institucionales alternativas. Aunque los analistas pueden utilizar numerosos criterios, cabe destacar el de la eficiencia económica, el de la equidad mediante la equivalencia fiscal, el de la equidad redistributiva, el de la responsabilidad, el de la conformidad con los valores de los actores locales, y el de la sostenibilidad. Tras considerar la importancia que tienen las reglas y las normas por las que se guían los individuos en su vida diaria en un sistema de gobierno democrático y abierto, Elinor Ostrom, la autora de la muy elogiada obra titulada *El gobierno de los bienes comunes*, ofrece de forma enfática y atractiva a los investigadores diferentes direcciones o caminos a modo de *future challenges* que enriquezcan este campo interdisciplinar donde lo político, lo económico y lo social, tal como lo entiende el institucionalismo de nuevo cuño, se entrecruzan, interaccionan y determinan las decisiones finales que afectan a toda la sociedad.

Antes de concluir dejemos claro una cosa, y es que la obra de la que hemos hecho tan apretada síntesis puede encuadrarse, como se ha visto, en el área del institucionalismo, pero constituyendo una variedad o planteamiento con entidad propia, y es que aquí no se rechaza ni la abstracción, ni el formalismo matemático, ni la fundamentación teórica, tal como preconizaban la vieja escuela y, en menor medida, la Nueva Economía Institucional. Lo que

realmente se propone, y en ello consiste su mérito y su valor añadido, es que el rigor científico, que tan inevitable como necesariamente tiene que estar presente y constituir la base de toda política económica, ha de venir acompañado de ese conjunto de tecnologías sociales a modo de dimensiones adicionales a las que nos referíamos al comentar el artículo de Eggertsoon, dimensiones que como en su momento recordábamos, han sido sistemáticamente olvidadas en casi la totalidad de las doctrinas o corrientes de pensamiento en Economía. Dicho con otras palabras, este tipo de institucionalismo constituye, en un sentido amplio, una respuesta a la ortodoxia económica, o para ser más precisos, un desafío explícito a la economía neoclásica, ya que se basa en una premisa fundamental según la cual la economía no puede separarse del sistema político y social en el que está inmersa, premisa que los neoclásicos rechazan, escamotean u olvidan en un lugar suficientemente oculto y alejado de sus teorías o planteamientos.

El espacio concedido se nos acaba, y aunque habría que hacer algunas otras consideraciones, baste decir que nos encontramos ante una obra original, rigurosa y oportuna, útil e inspiradora en la etapa difícil por la que atraviesa la economía, la política y la sociedad de estos tiempos.

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ