

«Durante muchos años habíamos compartido el Dr. Rosenblueth y yo la convicción de que los campos más fructíferos para el desarrollo de las ciencias eran aquellos que habían quedado desatendidos como tierra de nadie entre las distintas especialidades establecidas.»¹

NORBERT WIENER, padre de la Cibernética (a la que debe el control de gestión su más clásico modelo de referencia).

La fase de control del Presupuesto «no ha disfrutado jamás ni de la atención ni del análisis que sería preciso poner en ella para mejorar la administración del Presupuesto y hacer que la experiencia adquirida en los presupuestos vividos mejore la gestión de los Presupuestos futuros.»²

FUENTES QUINTANA, maestro de nuestros hacendistas.

Del control del gasto público puede decirse que goza de una de actualidad sino permanente, cuando menos recurrente. Cada vez que el déficit público amenaza con desbocarse, ya sea por razones cíclicas o estructurales, resurge la preocupación por el control del gasto. Cada vez que afloran a la opinión pública nuevos casos de corrupción política o administrativa nos preguntamos en qué están fallando los sistemas de control. E incluso en épocas donde reinan la bonanza económica, el superávit presupuestario y la ausencia de noticias escandalosas, solemos volver la mirada hacia los eternos desafíos de la eficiencia y eficacia del gasto público, aspectos estos que también han de ser objeto de control.

A nivel científico la fase de control del Presupuesto fue hasta hace pocos años víctima de un cierto abandono, quizá por su condición de zona limítrofe entre diversas disciplinas. En palabras de uno de nuestros especialistas en Derecho Presupuestario, ocurre aquí que la doctrina de las distintas disciplinas económicas, jurídicas y contables dedicaría su atención al aspecto central de sus especialidades específicas, dejando para un segundo puesto, a veces sin que exista éste, el estudio

¹ WIENER, N., *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, 2ª ed., The Massachusetts Institute of Technology, 1961 (trad. de F. Martín, 2ª ed., Tusquets Editores, Barcelona, 1998, pág. 24).

² FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*, Impr. Rufino García Blanco, Madrid, 1987, pág. 268.

profundo de las zonas de confluencia entre unas y otras³. Ciertamente, la situación parece haber cambiado en los últimos tiempos. Primero porque con el establecimiento de una contabilidad pública económico-patrimonial y de un sistema de auditoría pública, a imagen y semejanza de sus homónimos del sector privado, el control del gasto público se ha convertido en un área golosa para los especialistas en contabilidad y auditoría empresarial. Segundo porque el movimiento de la Nueva Gestión Pública ha invitado a abordar el diseño de los sistemas de control del gasto público desde una perspectiva gerencial, captando la atención de las correspondientes comunidades científicas. Tercero porque la aplicación de la Nueva Economía Institucional⁴ a los Presupuestos y organizaciones públicas ha abierto la puerta a un tratamiento puramente económico de la arquitectura institucional del control del gasto. Y cuarto porque todo ese conjunto de factores se ha visto reforzado por la creación de sus propias revistas por parte de los órganos fiscalizadores, que se han convertido en lugar de encuentro y convocatoria de las aportaciones procedentes de los diversos ámbitos interesados.

Como es lógico, sin embargo, semejante ebullición y proliferación de discursos intelectuales sobre un mismo objeto, cada cual con su propia matriz teórica, no puede sino dar lugar a un cierto cúmulo de solapamientos y contradicciones. Téngase en cuenta que cada una de las disciplinas involucradas en el estudio del control del gasto público tiene en sí misma su propia dinámica y zonas de controversia entre escuelas. Por no hablar de la confusión que se genera cuando «términos acuñados por especialistas de unas disciplinas (...) son utilizados por los especialistas de otra distinta, quizá dándoles un contenido conceptual que jamás pasó por la mente de aquellos que introdujeron tales términos.»⁵ La otra cara del fenómeno es la persistencia de lagunas en la medida en que, como apunta MILLER, los discursos concurrentes adolezcan de parcialidad y colisionen entre sí en vez de complementarse⁶. Se echa en falta, pues, la presencia de un marco conceptual comprensivo e integrador capaz de orientar la acción, tanto en el diseño de los sistemas como en el ejercicio de las tareas de control del gasto público. Un marco cuya elaboración parece constituir un desafío singularmente propicio para aquellos hacendistas que desarrollamos nuestra labor en las facultades de Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración, dada la abundancia de aspectos institucionales que entraña —en general, las investigaciones sobre el proceso presupuestario requieren, además del conocimiento económico, un más que

³ BOHOYO CASTAÑAR, F., *El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, pág. 11.

⁴ Siguiendo la terminología que parece imponerse, se designa aquí como Nueva Economía Institucional al institucionalismo de raíz neoclásica, y como Vieja Economía Institucional al institucionalismo americano del primer tercio del siglo XX y sus herederos. Para un contraste entre ambas corrientes pueden verse, por ejemplo, TOBOSO, F., «¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?», en *Hacienda Pública Española*, nº 143, 1997, págs. 175-192; y RAMOS GOROSTIZA, J. L., «Convergencias y divergencias en el institucionalismo actual», en *Información Comercial Española – Revista de Economía*, nº 769, marzo 1998, págs. 143-155.

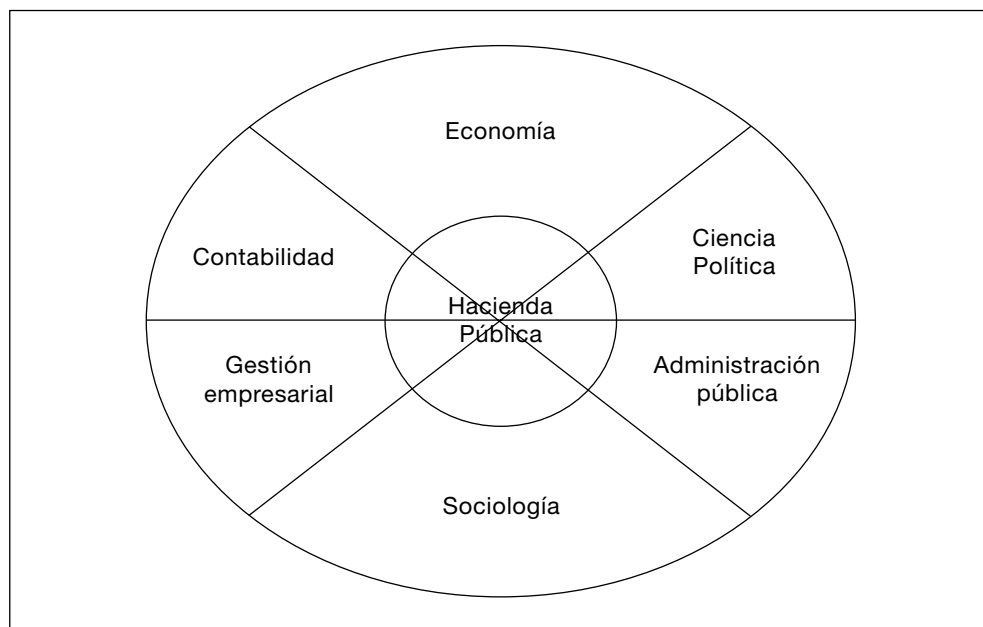
⁵ BOHOYO CASTAÑAR, F., *op. cit.*, pág. 11.

⁶ MILLER, G. J., «What Is Financial Management? Are We Inventing a New Field Here?», en *Public Administration Review*, vol. 54, nº 2, March-April 1994, págs. 212-213.

estimable bagaje de Derecho Presupuestario y Ciencia de la Administración, que tiene de resultarnos más afín a quienes respondemos al citado perfil.

De lo dicho se infiere ya claramente que, en línea con lo expresado en su día por autores como FUENTES VEGA⁷ o GONZÁLEZ-PÁRAMO⁸, esta Tesis se decanta por un *tratamiento global e interdisciplinar* del control del gasto público. Podríamos decir sin temor a equivocarnos que en los temas de presupuestación y control del gasto se manifiesta con especial intensidad el carácter de «ciencia fronteriza» atribuido por GERALD COLM a la Hacienda Pública.

FIGURA 1
La Hacienda Pública como ciencia fronteriza



Tomado de: COLM, G., «Why Public Finance», en *National Tax Journal*, September 1948, págs. 193-206 (versión castellana en *Hacienda Pública Española*, nº 1, 1970, págs. 187-195; y otra posterior de J. D. Santiago Martín en CORONA, J. F. [comp.], *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994, págs. 13-29).

⁷ Cfr. FUENTES VEGA, S., *Presupuesto y control de los gastos del Estado*, Tesis Doctoral, Ministerio de Transportes, Madrid, 1984, págs. 13-14 (Nota preliminar).

⁸ «La necesidad de establecer puentes que faciliten la colaboración entre la teoría hacendística y otras disciplinas (derecho, contabilidad, sociología, psicología social, ciencia política y ciencias de la administración, entre otras) se deja sentir con especial agudeza cuando nos acercamos a los problemas de presupuestación y control del gasto público. (...) En gran parte, estos problemas escapan de las categorías de análisis puramente económicas.» GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., «La Hacienda Pública de fin de siglo: desarrollos recientes y direcciones de estudio», en *Hacienda Pública Española*, nº 115, 1990, pág. 284.

Incluso FERNÁNDEZ DÍAZ, que apunta al desarrollo de una Economía del Control como nueva «hija legítima» de la Economía del Bienestar, reconoce haber querido resaltar en su análisis «el carácter interdisciplinario del contenido, así como la concepción transversal de la materia», y también haber

Es cierto que una tal aproximación integradora de saberes diversos encierra considerables dificultades, y requiere desarrollar habilidades de lo que tradicionalmente se ha conocido como un «generalista» —concepto hoy bastante desprestigiado—. Habilidades para calibrar, a la luz del propósito de la investigación, el peso relativo de las diversas aportaciones en la materia objeto de estudio, así como para considerar el grado de compatibilidad entre unas y otras, y, en su caso, establecer con cuidado las equivalencias terminológicas. Pero todo ello puede afrontarse si se está realmente convencido de que ese enfoque interdisciplinar enriquece enormemente el punto de vista del investigador, proporcionándole valiosos elementos de contraste y una superior comprensión de los problemas. Simplificando al máximo, podríamos decir que aparte del programa de investigación jurídico —que tiene su propia dinámica—, hay al menos tres comunidades científicas que convergen en el estudio del control del gasto público, a menudo planteándose los mismos problemas, y entre las cuales debería facilitarse un diálogo continuo y fluido. La primera es la integrada por los *economistas públicos*, que aportan, entre otras cosas, su dominio de los aspectos micro y macroeconómicos del gasto público, sus métodos de medida de la eficiencia, sus teorías formales de la política, la burocracia y las organizaciones, y su tradicional conocimiento del Presupuesto público y su ciclo. La segunda es la comunidad de los *contables-audidores*, que centra sus contribuciones en los sistemas de información para el control del gasto y en las técnicas de auditoría, tanto financiera y de cumplimiento como operativa. La tercera es la de los *especialistas en gestión y políticas públicas*⁹, de cuyas diversas aproximaciones al control del gasto público cabría quizá destacar su capacidad para tratar los aspectos normativos y de legitimidad, sus ricas descripciones de los condicionantes políticos y burocráticos, y todo el amplio arsenal de técnicas de gestión y evaluación del rendimiento que ofrece su tradición interdisciplinar. Aunque los aportes de las tres comunidades no resulten del todo compatibles¹⁰, es preciso abogar por la *fertilización cruzada de disciplinas y metodologías* como estrategia intelectual y de investigación, como hace BOUCKAERT tras presentar la evolución del movimiento hacia la productividad pública durante el siglo XX:

«Lo sorprendente de la investigación sobre productividad pública es su segregación. Diferentes grupos de investigadores investigan los mismos problemas de diferente manera. Esto no sería un problema si estos grupos estuviesen interactuando. Pero no siempre es el caso. La mayoría de los investigadores de un grupo

«considerado la interdisciplinariedad de nuestro campo al convivir la Economía con el Derecho, contando con el apoyo logístico de la Contabilidad, las Matemáticas y la Estadística.» FERNÁNDEZ DÍAZ, A., «¿Puede hablarse de una economía del control?», en *Revista Española de Control Externo*, vol. I, nº 1, Enero 1999, págs. 55-56.

⁹ Se agrupa aquí bajo un rótulo común lo que en puridad constituye una vasta gama de especialistas de muy dispar extracción, pues proceden de tres de los campos del esquema de COLM (Gestión empresarial, Administración pública, y Ciencia Política). Hasta cabría sostener que los procedentes del primero de tales campos presentan, de hecho, una mayor afinidad con la comunidad científica de los contables-audidores que con la de los especialistas en gestión y políticas públicas procedentes de las otras dos tradiciones (Administración pública y Ciencia Política).

¹⁰ *Cfr.* MILLER, G. J., *op. cit.*, págs. citadas.

no son conscientes de, ni mucho menos están familiarizados con, los estudios de los otros grupos. Esto causa muy distintos círculos de citas. La terminología y las respectivas metodología y operacionalización difieren según la disciplina y aun dentro de la disciplina. Aunque estos diferentes conjuntos no sean incompatibles, pueden causar serios problemas a la comunicación. Esto puede inhibir la interacción en el futuro.

Todas estas diferencias ponen a los investigadores en guetos intelectuales. Por lo tanto, una senda exitosa para la ulterior investigación sobre productividad sería la de fertilización cruzada de un grupo con los otros. El estudio de otros grupos y la integración de los elementos útiles supondrían un rédito significativo no sólo para los diferentes grupos, sino también para el propio sector público.

Este será el principal desafío para la investigación sobre productividad en el futuro: la fusión de los diferentes paradigmas. Por ejemplo, el modelo puramente económico con su énfasis en la relación *input-output* y su acento en la medida es indispensable. Pero debería ajustarse con el contexto del gobierno, el significado de la gestión pública, y la gestión del significado de la eficiencia y productividad públicas. Se pueden utilizar elementos de teoría organizacional y de administración pública para unir el método más refinado de medida a la gestión del cambio y la gestión de la productividad. La integración de diferentes aproximaciones será beneficiosa para el sector público a condición de que el conocimiento de las investigaciones se utilice para el cambio y la mejora.»¹¹

Junto a esa decidida apuesta por la interdisciplinariedad, es posible identificar también otros rasgos que singularizan la aproximación metodológica adoptada en esta Tesis doctoral. Uno de ellos es el énfasis en los sistemas de control de gestión y control sobre la gestión del gasto público (aplicando la distinción propuesta por FERRO y SALVEMINI¹²), que supone orillar las cuestiones de políticas de gasto. Otro es su orientación hacia los problemas generales de tales sistemas, dejando de lado las problemáticas particulares que pueda plantear su diseño en relación a cada área de gasto. Y otro es, en fin, su contemplación de los controles de la IGAE en el marco de las relaciones entre la instancia central y las agencias de gasto, que parece más que justificada en la medida que, como afirma PREMCHAND, la ejecución del presupuesto constituya «una fase [del ciclo presupuestario] donde la relación entre las agencias centrales y de gasto es aun más importante de lo que es durante la etapa de formulación del presupuesto.»¹³ Si a todo ello añadimos que la eficacia del gasto sigue siendo la gran «asignatura pendiente» de nuestra Administración¹⁴, se comprende

¹¹ BOUCKAERT, G., «Public Productivity in Retrospective», en HOLZER, M. [ed.], *Public Productivity Handbook*, Marcel Dekker, New York, 1992, págs. 41-42.

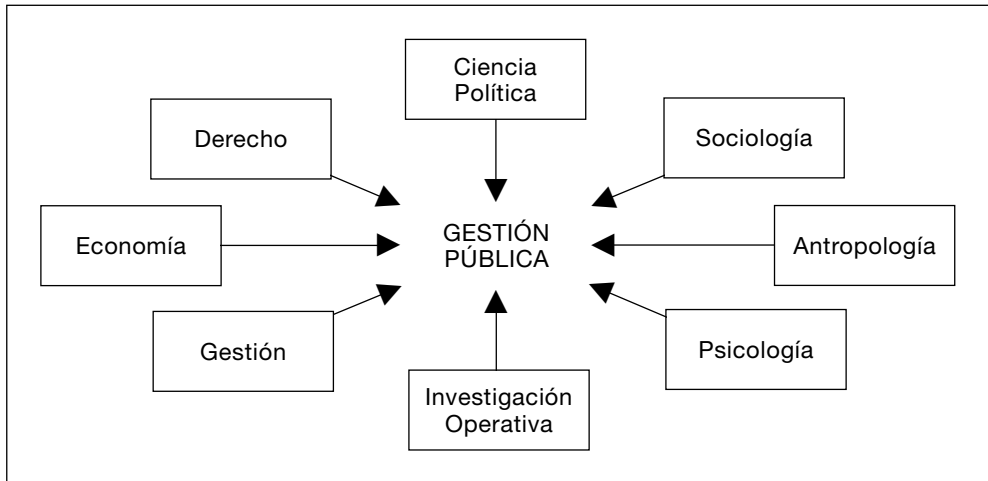
¹² Cfr. FERRO, P. y SALVEMINI, G., «Le riforme dell'amministrazione, del bilancio statale e dei controlli: nuove regole di costituzione fiscale», en *Economia Pubblica*, vol. XXXIX, nº 5, 1999, págs. 36 y ss.

¹³ PREMCHAND, A., *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1983, pág. 355.

¹⁴ En expresión de PASTOR, S., «A propósito de la eficacia del gasto público. Notas sobre una asignatura pendiente del sector público español», *Información Comercial Española – Revista de Economía*, nº 680, abril 1990, págs. 151-157.

FIGURA 2

La gestión pública como ámbito de conocimiento interdisciplinar



Fuente: ORTÚN RUBIO, V., «Gestión pública», *Documentos de Trabajo del Programa de Estudios sobre Economía Pública*, Fundación BBV, Bilbao, 1993, pág. 17.

que esta Tesis haya sido concebida *bajo un prisma de Gestión Pública*, es decir, bajo un planteamiento interdisciplinar encaminado a recrear la Gestión de Empresas en el peculiar contexto de la Administración Pública.

La adopción del tradicional enfoque holista de las ciencias gerenciales supone a nuestro juicio anteponer la construcción de un saber práctico a la modelación «científica» de la realidad, y se traduce en una determinada actitud hacia las aportaciones de la Nueva Economía Institucional (NEI), que pasa por su utilización selectiva y su contextualización en o reintegración a un marco más amplio. Lógicamente ello podrá decepcionar a quienes ven en la NEI la oportunidad de reducir los problemas de gestión a un tratamiento económico «puro». Aunque respetamos su punto de vista, el planteamiento que subyace a esta Tesis es más bien el contrario. En lugar de despojar a la Gestión de su carácter interdisciplinar para reducirla a una mera derivación de la Economía neoclásica, nuestra inclinación es más bien la de hacer extensiva a la Economía la interdisciplinaridad propia de la Gestión, como ha reivindicado siempre la Vieja Economía Institucional. Justamente lo mismo que reivindica S. J. BAILEY en su reciente manual de Economía del Sector Público:

«Claramente, hay un alto grado de solapamiento [de la Economía del Sector Público] con otras disciplinas académicas en términos de los tópicos analizados. La intervención del gobierno para tratar la ineficiencia asignativa necesariamente impacta a, y es afectada o restringida por, la persecución de múltiples objetivos. Por lo tanto, la economía del sector público no puede ser estudiada en aislamiento de otras disciplinas académicas.

A menos que se reconozcan estas limitaciones metodológicas [de la Economía Pública convencional] habrá expectativas irrealistamente altas de la contribución

que la teoría económica puede hacer a la resolución de problemas económicos. Las decepciones resultantes conducirán entonces a mucha gente a rechazar la economía como irrelevante. Semejante rechazo categórico sería tan inválido como la creencia de que el estudio de la economía proporciona la ruta hacia una panacea para las enfermedades económicas. Los economistas especializados en áreas como vivienda, transporte y gobierno local han reconocido las limitaciones del modelo neoclásico y han adoptado típicamente una aproximación multidisciplinar al estudio de estas áreas. Con la excepción del Capítulo 2, los subsecuentes capítulos tratan de establecer la aproximación neoclásica dentro de un marco multidisciplinar.»¹⁵

Desde tales bases metodológicas, la Tesis se propone dos objetivos fundamentales que vienen a corresponderse con los capítulos en que se divide. El primero de ellos es la elaboración de un *marco conceptual* para el estudio de los sistemas de control del gasto público. Su punto de partida son las preguntas casi infantiles de qué se entiende por «gasto público» y qué significa «control» referido al gasto público. En ambos casos, sin embargo, la indagación efectuada no se plasma en ninguna tentativa más o menos esotérica de acuñar «la definición perfecta», sino en un amplio recorrido por los principales significados y contenidos asociados a dichas palabras en aquellos contextos en que se han venido empleando con cierto rigor. Buena parte del valor de este capítulo radica, a nuestro juicio, en el enorme esfuerzo de clarificación e integración sistemática de perspectivas múltiples que en él se realiza, así como en su pretensión de reducir a dimensiones manejables una riqueza de materiales ciertamente desbordante. Al nivel estrictamente científico la esperanza de quien afronta un desafío como éste es, obviamente, llegar a merecer un juicio como el que en su día emitiera FERNÁNDEZ PIRLA del pionero trabajo de ANDRÉS SUÁREZ, a cuyo tenor en su «proceso de clarificación, el Profesor Suárez, afrontó en primer lugar el problema de la precisión terminológica, y es curioso destacar cómo, precisamente, a través de un proceso de *concreción semántica*, el Profesor Suárez realiza una auténtica tarea de *recreación conceptual*.»¹⁶ Pero a nivel práctico de lo que se trata es de responder a una necesidad sentida incluso desde la propia IGAE, cuya máxima responsable confesaba hace pocos años que la sucesiva yuxtaposición de figuras de control que ha caracterizado el proceso evolutivo de nuestro sistema de control interno ha dado lugar, en el terreno semántico, al empleo de una gran cantidad de términos de engarce difícilmente comprensible, y a que se eche en falta «una filosofía general integradora que llene de sentido al conjunto de nuestras actuaciones en una concepción global de control.»¹⁷

El otro gran objetivo de la Tesis, al que corresponde su segundo capítulo, es el de aplicar el citado marco conceptual al tratamiento de los *aspectos generales del sistema de control interno de nuestra Administración central*, con especial referencia a la implantación de los *controles del rendimiento*. Por «aspectos generales» entendemos aquellos que afectan transversalmente al sistema de control interno, cualquiera que sea el área de gasto a que se aplique. Uno de ellos es el de explicitar la

¹⁵ BAILEY, S. J., *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, 2ª ed., Palgrave, Houndmills, 2002, pág. 16.

¹⁶ FERNÁNDEZ PIRLA, J. M., Prólogo a SUÁREZ SUÁREZ, A.-S., *El control o fiscalización del sector público. Auditorías de eficiencia*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1986, pág. 7.

¹⁷ DÍAZ ZURRO, A., «La auditoría pública», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 25, 2001, págs. 73-74.

conformación básica y la filosofía subyacente a las principales modalidades de control ejercidas por la IGAE. Otro es el de hasta qué punto la tradicional función interventora resulta eficaz para prevenir la corrupción o las desviaciones presupuestarias. Y otro es, por ejemplo, el de si debe o no mantenerse el control previo de cada expediente de gasto en manos de instancias externas al gestor de línea. Nuestra intención ha sido llevar el análisis de estas cuestiones más allá de lo que es habitual en nuestro país, donde muchas de ellas todavía no han sido objeto de un debate mínimamente profundo, fuera de los usuales tópicos repetidos hasta la saciedad. En cuanto a los controles del rendimiento atribuidos a la IGAE, se ha eludido deliberadamente la reiteración en esta Tesis de las consabidas nociones sobre indicadores y técnicas de medida de la eficiencia, que tienen su sede más natural en otro tipo de trabajo. Porque en una Tesis como ésta lo que realmente importa de las medidas de rendimiento es el aspecto, tradicionalmente descuidado por los economistas, de su uso e inserción en los procesos de control de gestión y control sobre la gestión del gasto público. Como ha escrito, en este mismo sentido, PETER SMITH:

«Mucha investigación sobre el impacto [de las actividades del sector público] tiende a centrarse en un fenómeno de interés, luego busca medir el fenómeno, y finalmente trata de analizar los resultados. (...) [Pero] la perspectiva debería desplazarse. Como preliminar, los investigadores deberían formularse a sí mismos las siguientes preguntas. ¿Por qué se necesita una medida del impacto? ¿Quién la utilizará? ¿Qué medidas podrán ellos tomar en respuesta al impacto registrado? ¿Cuál será el impacto en el usuario (y por lo tanto en el servicio) de medidas de impacto particulares? El marco apropiado para el análisis de estas cuestiones es un modelo de control (...). Si alguno de los componentes del control —medida, análisis o acción— es seriamente defectuoso, entonces la información del impacto de la actividad es probable que conduzca a consecuencias inesperadas y posiblemente disfuncionales. Si, en cambio, la medida del impacto se ve dentro de un modelo comprensivo de control, entonces el resultado podría ser una mejora sustancial de la eficacia de los servicios públicos que tan esenciales son para el adecuado funcionamiento de la sociedad.»¹⁸

Finalmente, y adoptando un tono más personal, diré que no podría concluir estas líneas sino con una expresión de gratitud hacia quienes han hecho posible que este trabajo se realice. El primero de ellos es, lógicamente, el profesor D. Enrique Moldes, al que creo que nunca podré agradecer lo bastante todo su apoyo, y esa sabia mezcla de orientación al discípulo y respeto a su libertad intelectual. Tampoco me cabe ninguna duda de que esta Tesis debe mucho a su sentido práctico y a su visión del quehacer universitario como un esfuerzo a largo plazo. En segundo lugar, querría agradecer también a mis compañeros de las Áreas de Economía Política y Hacienda Pública y de Derecho Financiero de esta Facultad, así como al profesorado de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago, su disponibilidad en las diversas etapas de elaboración de esta Tesis. Y, por último, debo hacer siquiera una mención al personal de la Biblioteca Universitaria, sin cuyos buenos oficios habría sido imposible reunir el amplio material bibliográfico que sustenta la Tesis.

¹⁸ SMITH, P., «Conclusions and Prospects», en SMITH, P. [ed.], *Measuring Outcome in the Public Sector*, Taylor & Francis, London, 1996, pág. 200.