

ESPECIAL
«LA MODERNIZACIÓN
ADMINISTRATIVA EN LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS»

Comentarios y notas

ANÁLISIS ORGANIZATIVO DE LA SINDICATURA DE CUENTAS

Xavier Ballart¹

I. Introducción

Algunas comunidades autónomas han creado órganos de control externo independientes del poder ejecutivo con el objeto de fiscalizar la gestión económica, financiera y contable del sector público en sus respectivos territorios. En el caso de Cataluña, por el Estatuto de autonomía (art. 42) se creó la Sindicatura de Cuentas, regulada posteriormente en sus aspectos básicos por la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, modificada por la Ley 15/1991, de 14 de julio. En el ámbito autonómico hallamos, pues, órganos propios de control externo de las finanzas y, en principio, de la gestión pública, similares al Tribunal de Cuentas estatal con el que comparten de hecho sus funciones, puesto que éste es definido por la Constitución y por su Ley orgánica como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» (art. 136 de la Constitución y art. 1 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas).

A pesar de sus precedentes históricos, tal como las conocemos en la actualidad se trata de instituciones jóvenes que precisamente ahora están entrando en una etapa de consolidación tras la fase inicial de creación y desarrollo organizativo. La Sindicatura de Cuentas de Cataluña (en adelante SCC) cumple este año su décimo aniversario, y en dicho período sólo ha conocido a dos síndicos mayores.

La doctrina jurídica se ha ocupado de analizar la legislación que afecta tanto al Tribunal de Cuentas central cuanto a las instituciones paralelas de las comunidades autónomas, poniéndola en relación con las demás leyes que tienen que ver con la actividad financiera pública y su control.² Desde esta perspectiva, se han puesto de relieve algunos problemas que la propia actividad legislativa y jurisprudencial ha ido aclarando.³

1. El autor agradece la colaboración de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en especial del síndico mayor, Sr. Termes, del jefe del Gabinete del síndico mayor, Sr. Casas, y de todas las personas entrevistadas.

2. Véanse, entre otros, los siguientes trabajos: AAVV, *El Tribunal de Cuentas en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982. Albertí, E., *et al.*, *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992. Casamort, E., «Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades autónomas», *Autonomies*, núm. 10, Barcelona, 1989, pág. 89 y ss. Perulles, J., «La Sindicatura de Comptes», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, vol. 3, pág. 487 y ss.

3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, por una parte declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley catalana de la Sindicatura de Cuentas en lo referente a las funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tienen a su cargo el manejo de

Fijado el marco normativo, institucional y funcional en el que deben operar los tribunales de cuentas autonómicos, es el momento de plantearse algunas preguntas sobre su funcionamiento real como organizaciones de control externo. Concretamente, en este artículo se aplica un esquema conceptual y una metodología propios de la teoría de la organización en la SCC para dar respuesta a algunas preguntas sobre:

a) Su actividad y objetivos. Partimos de la base de que la SCC, así como los demás tribunales de cuentas, ya sea el central o los autonómicos, tienen encomendada la misión del control de la regularidad formal que comprende el control financiero y de legalidad del sector público. Sin embargo, la ley también les encomienda verificar que la gestión pública responda a los principios de eficacia, eficiencia y economía.⁴

b) Sus relaciones con las organizaciones de su entorno. En primer lugar, con el Parlamento, del que depende orgánicamente, pero también con las administraciones objeto de su actividad, y con el Tribunal de Cuentas central, con el cual debe coordinar las funciones de fiscalización y cooperar en el establecimiento de criterios y técnicas comunes dada su coincidencia en el ámbito de actuación.

c) Su estructura organizativa y los recursos humanos y materiales con los que cuenta para llevar a cabo la misión y objetivos que le ha encomendado la sociedad a través del Parlamento.

d) Cómo se toman las decisiones en una institución cuya dirección es colegiada y a la vez sometida a un control externo, en este caso por parte de una comisión del Parlamento. Nos interesa sobre todo la toma de decisiones en lo referente no tanto a los asuntos más rutinarios de control contable sino a las cuestiones política y socialmente más relevantes en las que a menudo tiene que intervenir.

Este trabajo está dividido en ocho secciones. Previamente se dan una serie de definiciones de organización con las que se intenta sintetizar las principales preocupaciones del pensamiento organizativo y se presenta un esquema de análisis que posteriormente se aplica a la SCC. En las ocho secciones se presentan los resultados de la investigación desarrollada a partir de entrevistas en profundidad y se discuten las oportunidades y los problemas a los que debe enfrentarse actualmente esta institución en Cataluña.

caudales públicos. Pero, por otra parte, confirmó la constitucionalidad de otros preceptos recurridos relativos a la fiscalización de las entidades locales en base a las competencias atribuidas por el Estatuto de autonomía a la Generalidad en materia de régimen local y tutela financiera sobre las entidades locales, y de que la fiscalización de las cuentas por la Sindicatura no vulnera la autonomía local.

4. En otra parte (Ballart, 1993) hemos puesto de relieve cómo en los países de nuestro entorno —y singularmente en los casos de los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, países escandinavos, Alemania y Holanda—, los tribunales de cuentas o instituciones equivalentes han ido adoptando un rol más activo en la supervisión de las actividades de control de gestión y evaluación de políticas realizadas por el ejecutivo, a menudo como consecuencia de obligaciones legales impuestas por las instituciones que financian las mismas políticas, además de otras actividades de selección y formación de personal dentro de la perspectiva de desarrollar instrumentos que sirvan a la Administración para analizar la gestión pública y las políticas públicas.

II. Marco teórico

Una de las principales cuestiones que se plantean en relación con las disciplinas aplicadas, como es el análisis de organizaciones y de políticas, es cómo lograr unir el conocimiento teórico y el conocimiento práctico derivado de la experiencia de gestión de los directivos y profesionales responsables de los servicios.

Por una parte, si repasamos la teoría buscando instrumentos que nos permitan analizar mejor los problemas reales y hallar las soluciones más adecuadas para cada caso concreto, vemos que, a pesar de nuestros esfuerzos de generalización, buscando conceptos e ideas válidos para todas las organizaciones, el terreno teórico está muy fragmentado. Por otra parte, hay una dificultad objetiva para delimitar qué son contribuciones teóricas relevantes, dada la preocupación por la aplicabilidad de los resultados por parte de quienes tienen responsabilidades directas por el funcionamiento y los resultados de las organizaciones y las políticas estudiadas. No existen, pues, teorías integradoras sino más bien visiones o imágenes múltiples —utilizando la conocida expresión de Morgan (1986)— del conocimiento sobre las organizaciones y sus políticas, reflejando lo que, por otra parte, es una realidad compleja y diversa.

Una forma de organizar las teorías y los teóricos, tal como proponen Meltsner y Bellavista (1983:59-63), consiste en aprovechar las elecciones que efectúan los teóricos en cuanto a los temas objeto de investigación. Así pues, como afirman dichos autores, algunos teóricos se han concentrado en la estructura y los procesos necesarios para realizar las tareas, el trabajo, de las organizaciones. Otros, en cambio, se han centrado en los individuos y sus relaciones humanas. Meltsner y Bellavista califican a los primeros de macroteóricos y a los segundos de microteóricos, puesto que «unos tratan de la organización, jerarquía, control y coordinación» mientras que los otros hablan de «motivación, liderazgo, dinámica de grupo, normas de decisión y elección.»

Otra forma de clasificar teorías y teóricos, propuesta por estos mismos autores, es la que distingue entre los que estudian las organizaciones como si desarrollaran su actividad en un vacío social, y los que las relacionan con otras organizaciones situadas en su entorno y con las que mantienen frecuentes relaciones de intercambio.

En este sentido, a nadie escapa que las administraciones públicas no sólo suelen actuar en un entorno poblado de organizaciones sino que a menudo son ellas mismas, a través de sus decisiones y políticas, quienes crean un campo organizativo con estrechos lazos de dependencia o, como mínimo, de intercambio. Los autores del primer grupo serían quienes tienen una orientación más cerrada frente a los del segundo, que se abren a su entorno.

De estos dos ejes de distinción resultan cuatro grupos teóricos y cuatro definiciones de organización, que hemos comentado más extensamente en otra parte (Ramíó y Ballart, 1993) y que tan sólo sintetizamos a continuación:⁵

- a) La definición de las organizaciones partiendo de su consideración como *estructuras* creadas para lograr *finés y objetivos* que sus miembros no podrían conseguir con la misma eficiencia al margen de la organización.⁶

5. Véanse las lecturas seleccionadas por sus autores, citadas a continuación en la obra editada por Ramíó y Ballart (1993).

6. Aquí podemos mencionar a todos los «clásicos» de la teoría de la organización, desde Taylor y Fayol o Weber hasta Ouchi y Mintzberg, por citar algunos ejemplos.

- b) La definición de las organizaciones como un conjunto de personas o *espacio de interacción entre sus miembros*, donde se producen unos comportamientos individuales que desde la perspectiva colectiva cabe compatibilizar con los que requiere la organización para lograr sus fines y objetivos.⁷
- c) La definición de las organizaciones como una estructura influenciada en su configuración y comportamiento por otras organizaciones presentes en su *entorno*, con quienes establece *relaciones de intercambio*.⁸
- d) La definición de las organizaciones a partir de los *procesos de decisión* que se producen en su seno. Las organizaciones se caracterizan por su capacidad de lograr una mayor racionalidad de la que podrían lograr individuos aislados. Sin embargo, la racionalidad de la eficiencia no es única y las organizaciones también se pueden definir como *arenas políticas*, cuyas finalidades coinciden con las de la coalición de individuos que las controlan.⁹

Estas cuatro concepciones presentes en la teoría incluyen los elementos y las categorías clave para la descripción del funcionamiento real de una organización. Para el análisis de la SCC se han utilizado 8 categorías:

1. Objetivos
2. Tareas
3. Estructura
4. Comunicaciones
5. Recursos humanos
6. Conocimientos y habilidades
7. Entorno
8. Toma de decisiones

III. Análisis

1. *Objetivos*

a) *Objetivos estratégicos*

La justificación de la existencia de la SCC es que el Parlamento cuente con un organismo técnico que le ayude a analizar y mejorar las cuentas del sector público: ya sean las administraciones públicas, los organismos autónomos o las empresas públicas. Su magnitud y complejidad justifican la existencia de dicho órgano de apoyo al Parlamento, a quien se encomiendan las funciones de control de la legalidad, contable-financiera y de la gestión de los recursos públicos. En concreto, corresponde a la SCC:

1. Comprobar que han sido respetadas las normas jurídicas en que se traduce la legislación presupuestaria de cada año que, com es sabido, faculta a las ad-

7. Véase toda la literatura sobre las relaciones humanas, desde Barnard, Mayo, MacGregor, Likert, Herzberg y Argyris, hasta las aportaciones más recientes sobre gestión de recursos humanos.

8. Véase desde Lawrence y Lorsch hasta a Zan, pasando por el propio Galbraith.

9. Véase, por ejemplo, a Simon, Lindblom, March y Olsen o Pfeffer, Morgan y el propio Mintzberg para una visión más política de las organizaciones.

ministraciones a obtener determinados ingresos y a realizar determinados gastos.

2. Comprobar la contabilidad pública, en tanto que sistema de control que le permite obtener, periódicamente, información acerca de cómo se gestionan en cada momento los recursos públicos.
3. Comprobar si se hace un uso eficiente de los recursos públicos, a partir del análisis de la relación entre bienes y servicios obtenidos y recursos invertidos.
4. Comprobar si se hace un uso eficaz de los recursos públicos, a partir del análisis de los fines y objetivos logrados con dichos recursos públicos y si es razonable el nivel de logro de objetivos en función de las necesidades públicas a las que han sido destinados.

Como es evidente, estas funciones no pueden llevarse a cabo de una forma completa y exhaustiva, tanto por la escasez de recursos destinados a funciones de control interno y externo en el sector público, cuanto por la dificultad conceptual y técnica para llevar a cabo algunos de dichos controles. Sin embargo, esta limitación, de la que son concientes todos los miembros de la SCC, es interpretada de modo distinto por varios sectores de la organización: para unos, la prioridad es, en este momento, desarrollar las funciones 3 y 4, una vez consolidadas las funciones 1 y 2.

De hecho, éste es el resultado de una filosofía que ha sabido comunicarse a toda la organización y que pone énfasis en hacer de la SCC un instrumento para la mejora de la Administración Pública en Cataluña a partir de la valoración de su actitud conforme a los criterios de eficacia y eficiencia (a los que suelen añadirse los de economía y equidad). De este modo, auditores, ayudantes de auditores y personal auxiliar se ven todos como «guardianes» de la eficacia de la Administración y de la mejora del sector público catalán: a ellos corresponde velar para que el dinero de los contribuyentes catalanes se utilice de la forma más adecuada posible y es en esta misión a la que entienden que pueden contribuir con su actividad fiscalizadora.

Esta visión contrasta con la que comparten algunos miembros de la organización, para quienes ésta aún está lejos de poder concentrar su actividad en el análisis de la gestión pública en términos de eficacia y eficiencia. Y ello, por varios motivos:

En primer lugar, porque hay cierta resistencia a aceptar que el modelo anglosajón de órganos de control externo sea extensible a los países del sur de Europa, habida cuenta de la tendencia al enjuiciamiento y al contraste con el marco normativo de cualquier iniciativa. En este sentido, cabe recordar que la herencia de los tribunales de cuentas es la de un tribunal y que dicho antecedente está aún muy presente.

En segundo lugar, porque existe la percepción de que la contabilidad pública aún no se lleva lo suficientemente bien en el conjunto de las administraciones catalanas y que, por tanto, éste es un tema no resuelto. El valor justificativo de la SCC es, pues, la seguridad y la legalidad en la contabilidad pública y su objetivo prioritario que todas las administraciones lleven y presenten sus cuentas fielmente. Atendiendo a los recursos humanos con los que cuenta la SCC y al volumen del sector público en Cataluña, el cumplimiento de dicho objetivo, ya sea a través de la actividad de verificación de las cuentas o mediante fiscalizaciones más puntuales, llena de contenido la SCC. Es más, la presión que ejerce la SCC sobre el sector público catalán aún se

considera insuficiente, dada la reducida dimensión del ente controlador en relación con las instituciones susceptibles de control.

En tercer lugar, porque se entiende que la responsabilidad última de realizar las evaluaciones de eficacia y eficiencia corresponde a los propios directivos públicos, por lo que difícilmente podría la SCC verificar algo que, o no se realiza, o es infrecuente y esporádico. En el fondo, surge aquí un problema de formación e incluso de conceptualización de lo que supone el control de gestión y la evaluación de resultados en el marco de la actividad de las administraciones públicas.

Existen, pues, dos constelaciones de actores con objetivos no coincidentes dentro de la organización. Sin embargo, esta diversidad de objetivos no genera conflictos internos dado que se acepta que se oriente desde arriba la institución hacia la fiscalización de la gestión, a pesar de que luego su actividad esté centrada en cuestiones más elementales y no llegue a entrar en el análisis de los resultados finales de la intervención pública.

b) Objetivos internos

Al margen de esta discusión sobre objetivos estratégicos, el objetivo prioritario para síndicos y auditores en este momento es incrementar el número de informes sin que se produzcan pérdidas de calidad. En este sentido, ha sido muy importante la reciente contratación de personal cualificado para completar equipos de trabajo de tres o cuatro personas para cada uno de los departamentos que conforman la SCC. En última instancia se trata de incrementar la productividad de la organización a base de pequeños incrementos en la plantilla y la progresiva normalización de los procedimientos y los productos de la SCC.

Tras un período de iniciación y desarrollo, la SCC entra por fin en una etapa de consolidación organizativa con la formación de equipos de trabajo definidos, el perfeccionamiento de los sistemas de auditoría y la progresiva homogeneización de los criterios que deben regir en la elaboración de los informes, lo que no deja de ser un elemento de satisfacción interna bastante importante.

De este objetivo importante se derivan otros más específicos relativos a la formación del personal o a la resolución de la cuestión del vínculo con la SCC, que comentaremos en el apartado dedicado a los miembros de la organización.

2. Tareas

La principal actividad de la SCC consiste en la elaboración de los informes de fiscalización. Aproximadamente el 50 % del tiempo de trabajo del personal auditor de la SCC se dedica al examen de la cuenta general de la Generalidad, de las corporaciones locales y del resto de entes del sector público catalán. Es ésta una tarea de comprobación de los datos globales que aportan los propios entes fiscalizados. La otra mitad del tiempo del personal auditor se dedica a la elaboración de informes específicos con los que se somete, ya sea un centro de gestión entero —un ayuntamiento, una dirección general, un consejo comarcal, un centro de formación ocupacional— o bien un aspecto de la gestión financiera de éstos —el uso de subvenciones o créditos públicos, la contratación externa, las inversiones—, a un profundo análisis en el que se intenta combinar el control de la legalidad de las actuaciones con una com-

probación de los estados financieros y, en la medida de lo posible, con algunas recomendaciones sobre aspectos de gestión. Eso último consiste fundamentalmente en la inclusión en el cuerpo del informe de algunos comentarios y recomendaciones sobre aspectos que han llamado la atención del auditor relativos al modo de gestión de ingresos y gastos, además de aspectos procedimentales sobre gestión del flujo documental.

Las tareas de preparación y redacción de ambos tipos de fiscalización constituyen la principal actividad del personal de la SCC que de manera informal también desempeña a menudo una función consultiva generada por la relación con los propios entes fiscalizados. Lógicamente, dadas las limitaciones de recursos humanos y la formación especializada de éstos, la actividad de la SCC no se traduce sistemáticamente en una actividad de inspección de los bienes adquiridos, de las obras realizadas o de los servicios producidos por las administraciones públicas. Se trata de una comprobación, básicamente, documental.

3. Estructura

a) Partes de la organización

Puede definirse la estructura de la SCC como una estructura divisional en la que cada división o departamento se ocupa de las fiscalizaciones de una parte del «mercado» de la institución. Cada uno de estos departamentos responde, por su parte, al concepto de una burocracia profesional en la que el núcleo de operaciones son individuos con un elevado nivel formativo que prestan servicios de carácter profesional (Mintzberg, 1979).

En la terminología de Mintzberg, el Pleno, el síndico mayor y la Comisión de Gobierno constituyen el vértice estratégico de la organización. El Pleno, constituido por los siete síndicos designados por el Parlamento y responsables de cada uno de los siete departamentos en que está organizada la SCC, es el máximo órgano decisorio, dado el carácter colegiado de la SCC. La Comisión de Gobierno, formada por el síndico mayor y dos síndicos, ejerce las funciones delegadas por el Pleno. Al síndico mayor, le corresponde la difícil tarea de ejercer el liderazgo interno y asumir todas las relaciones exteriores.

Cada uno de los siete síndicos cuenta con un supervisor que cumple la función de la línea de mando, y por debajo de ella se sitúa el núcleo de operaciones, compuesto en este caso por auditores y ayudantes. La Secretaría General, que desempeña funciones de dirección administrativa (personal y presupuestaria) y el Jefe del Gabinete del síndico mayor, además de las secretarías personales de los síndicos y demás servicios comunes como informática, biblioteca o portería, constituyen la parte del *staff* o apoyo de la organización. Finalmente, lo que Mintzberg denomina *tecnocracia*, o sea, aquella parte de la organización que se ocupa de normalizar los procesos de trabajo, tiene un desarrollo incipiente en la Comisión de Normas, cuyo objetivo consiste precisamente en la estandarización de los sistemas de trabajo e informes de la SCC, en su aspecto sustantivo y formal. La Comisión de Normas, así como la Comisión de Formación, encargada de diseñar el Plan de formación del personal, actúan a su vez como mecanismos de enlace y, por tanto, de integración organizativa.

b) Problemas derivados de la configuración estructural

Como en cualquier configuración divisional, una de las principales cuestiones es la de la coordinación entre divisiones. En el caso de la SCC, ésta se consigue a través de los órganos directivos, el Pleno, el síndico mayor y la Comisión de Gobierno, y de las Comisiones de Normas y de Formación.

La configuración divisional es resultado de la necesidad de adaptación de una organización que cuenta con limitados recursos humanos ante la diversidad de entes susceptibles de control. Sin embargo, examinando la división entre departamentos, son evidentes las diferencias entre ellos en lo referente al volumen del ámbito de actividad que controlan. Así pues, mientras el departamento C se ocupa de toda la Administración de la Generalidad o el B de todos los ayuntamientos y mancomunidades, al departamento C le corresponden empresas públicas de la Generalidad y al E entes autónomos. Lógicamente, esta división se traduce en una presión de fiscalización distinta para unos y otros ámbitos de actuación.

Un segundo problema derivado de la configuración divisional es que la organización esté demasiado fragmentada en una pluralidad de unidades especializadas en función de los ámbitos de actividad. Esta tendencia se ve en este caso reforzada por el hecho de que los síndicos son designados directamente por el Parlamento y por diferentes fuerzas políticas. La estructura de la organización y la forma de elección de los responsables de cada una de sus unidades puede llevar a una excesiva compartimentación y a una patrimonialización de las tareas, produciendo en última instancia confusión entre la independencia de la Sindicatura y la independencia de los síndicos. Dicha tendencia a la fragmentación es contrarrestada, como vimos anteriormente, por el síndico mayor y por la labor de revisión de todos los informes por el Pleno.

Hasta el presente, la SCC se ha caracterizado por su capacidad de consensuar todos los informes, como lo demuestra el hecho de que desde su creación no haya sido formulado voto particular alguno en sus informes. Sin embargo, desde la perspectiva técnica de los auditores, existe la percepción de que, fruto de su estructura y contenido político, no hay espíritu de cooperación entre los distintos departamentos, con lo que se crean deseconomías de escala, se producen claras desconexiones y, en general, se pierde efectividad. Como expresó un entrevistado, «se actuaría mejor si no estuviesen los síndicos», en el sentido que desde la perspectiva técnica, con sólo un directivo, la estructura sería más coherente y la coordinación más fácil.

c) Ventajas e inconvenientes del carácter colegiado

En el fondo de esta discusión está la cuestión del modelo colegiado o unipersonal para los órganos de control externo. El modelo anglosajón de órgano unipersonal se considera más eficaz, si bien la tradición del sur de Europa es la del órgano colegiado propio de los tribunales de justicia.

La función de la SCC y los intereses políticos y económicos afectados por su actividad justifican el control político de dicha institución, que puede llevarse a cabo a través de un órgano colegiado donde actúa el poder compensador de las distintas sensibilidades presentes, o a través de un mayor peso de los parlamentarios en las decisiones de la institución y en el establecimiento de sus objetivos.

Es cierto, como a menudo se argumenta en defensa del carácter colegiado de dicha institución, que el contraste de opiniones y puntos de vista, incluso las distintas

experiencias profesionales y formativas de los síndicos, permite matizar, cuantificar y enriquecer sus informes. Pero al mismo tiempo, los intentos para llegar a compromisos y lograr el consenso en todas sus actuaciones se pueden traducir en la satisfacción de los intereses presentes en cada momento y debilitar, en última instancia, los objetos de partida.

Finalmente, el carácter de órgano colegiado o unipersonal también puede hacerse depender de su dimensión. En el contexto de las comunidades autónomas españolas, hallamos el caso de la Cámara de Cuentas de Navarra que ha optado por un único síndico asistido por una comisión técnica como mecanismo para lograr una mayor celeridad en la toma de decisiones, y al mismo tiempo reducir la estructura política de la institución. En las demás comunidades, que tienen órganos de control externos, se ha optado por órganos colegiados, aunque a menudo la relación síndicos/auditores está muy desequilibrada debido al reducido número de profesionales con los que cuentan.

4. Comunicaciones

Un objetivo implícito y de tipo más instrumental que está igualmente presente en la SCC tiene que ver con que ésta obtenga la mayor atención y reconocimiento posible por parte de las administraciones catalanas, del Parlamento y, en última instancia, de la sociedad. Se trata de evitar que la SCC se convierta en una institución gris, desconocida y de escasa relevancia social para las instituciones y los ciudadanos.

La consecución de una mayor receptividad de su trabajo depende, en primer lugar, de la calidad de sus informes, pero también de los objetivos que persiga y del eco que obtenga. Se descarta una estrategia de confrontación con la Administración porque sería contraproducente a medio o largo plazo: la SCC necesita la colaboración de los entes que controla y busca de hecho desencadenar un efecto de aprendizaje a través de la crítica constructiva. Pero, al mismo tiempo, una mayor publicidad de sus informes contribuiría a ilustrar el valor significativo de la institución como órgano de apoyo a la cámara de representación popular.

La publicidad y el efecto demostración que podría buscarse mediante algunas fiscalizaciones puntuales, por ejemplo en el campo de la eficacia o la equidad en la distribución de servicios, podrían tener varias consecuencias en función, principalmente, de la calidad del trabajo realizado y su aceptación entre los grupos parlamentarios. En el mejor de los casos contribuiría a dar sentido a la institución, sería un elemento de motivación para su personal y podría generar un incremento de demandas que sólo se podría afrontar incrementando recursos humanos. En el peor de los casos podría dar pie a interpretaciones sesgadas, enturbiar las relaciones institucionales y contribuir a alimentar una opinión pública desfavorable sobre el sector público.

En la práctica, la SCC mantiene una política de absoluta discreción en relación con los medios de comunicación en base al carácter técnico de sus informes. Por otra parte, la publicidad de los informes tiende a disminuir dado que el *Boletín Oficial del Parlamento* sólo publica los informes sobre la Administración de la Generalidad y la relación de los informes elaborados sobre entes locales.

Internamente, ya vimos cómo la estructura divisional tiende a la creación de equipos autónomos, bajo la responsabilidad de cada síndico, que compiten entre ellos para elaborar el máximo número de informes. La inexistencia de reuniones u otros

instrumentos de coordinación entre equipos, salvo la que se celebra con los síndicos, se ve suplida en parte por contactos informales, frecuentes debido a la dimensión de la organización y a que todos los auditores y ayudantes comparten la misma planta en el edificio donde están ubicados.

5. Recursos humanos

La SCC es un claro ejemplo de burocracia profesional en la que más de la mitad de su plantilla (34 sobre 62) está integrada por profesionales auditores, 14 de los cuales son ayudantes de auditor. Se trata de profesionales en el sentido de que llevan un elevado control de su propio trabajo y por tanto plena autonomía en el ejercicio de su actividad. Por otra parte, la actividad que realizan tiene carácter repetitivo y predecible, a pesar de la necesidad de adaptación a cada «cliente», propia de las burocracias profesionales.

La plantilla de la SCC se caracteriza por su juventud y por una composición equilibrada en lo referente al sexo, exceptuando la preeminencia de mujeres en las posiciones de auxiliar administrativo y de hombres en el vértice directivo: todos los síndicos lo son.

En general, el personal de la SCC valora las ventajas de la función pública en lo referente a la seguridad del puesto de trabajo pero no se siente funcionario o parte de la Administración de la Generalidad. En relación con las empresas privadas de auditoría, se valora el poder trabajar con más cuidado y sin la urgencia con la que suelen trabajar dichas empresas. También se valora el respeto a la independencia de criterio de cada auditor, así como el reto que supone enfrentarse a organizaciones a menudo tan complejas como las administraciones públicas. El momento o estadio evolutivo en el que se halla la organización cuando empiezan a consolidarse equipos de trabajo estables también contribuye a crear un clima laboral favorable y a ser un factor motivador.

Por el contrario, otros aspectos del trabajo de la SCC pueden afectar negativamente a la motivación-satisfacción del personal de la SCC.

En primer lugar, la reducida dimensión de los equipos de auditores bajo la dependencia directa de cada uno de los síndicos, limita la extensión y la profundidad de las fiscalizaciones. Así pues, equipos de 2 o 3 auditores con la asistencia de 1 o 2 ayudantes tienen que hacer frente a la totalidad del presupuesto de la Generalidad de Cataluña o a los presupuestos de la totalidad de municipios de Cataluña.

En segundo lugar, el carácter repetitivo de la tarea principal de los auditores, la revisión de los estados financieros, se traduce en un cierta fatiga del personal más cualificado que, con frecuencia, desearía ampliar sus conocimientos y habilidades para poder llevar a cabo otro tipo de auditorías más singulares.¹⁰

En tercer lugar, existe la percepción de que los informes que resultan de la actividad de fiscalización de la SCC tienen una muy limitada incidencia, debido a las dificultades que para algunos clientes supone la aplicación de sus recomendaciones y a la escasa atención prestada por el Parlamento. Por ello, algunos no dudan en calificar su tarea de meramente formal o ritual. El problema de la utilización de sus informes constituye, pues, una fuente de preocupaciones y, a largo plazo, de desmotivación.

10. Uno de los entrevistados definía su actividad como «revisar cuentas atrasadas».

6. *Conocimientos y habilidades*

El núcleo de operaciones está compuesto por un conjunto de personas con unos conocimientos especializados que completaron su formación universitaria, ya sea en economía o en derecho, con una formación específica de auditor financiero-contable. Es ésta la cultura profesional dominante la cual, como sucede en las burocracias profesionales, produce una fuerte identificación con los valores y pautas de conducta del colegio que agrupa a los profesionales de la auditoría contable.

Pero, a su vez, es éste un elemento de división interna que, por otra parte, condiciona claramente los resultados del trabajo desarrollado por la institución. Efectivamente, si la mayoría de los auditores reclutados últimamente proceden de empresas de auditoría privada, una parte importante del colectivo, y que coincide con los que llevan más tiempo en la institución, tiene sus orígenes profesionales en la Administración y, por tanto, han seguido procesos de socialización distintos.

Con la política de reclutamiento de auditores formados en empresas privadas, la SCC ha contribuido claramente a su propio proceso de renovación y cambio hacia una estructura de auditoría pública, de funcionamiento similar al de las empresas de auditoría privada, lejos, pues, del modelo burocrático tradicionalmente asociado a la Administración. Pero la incorporación de auditores formados externamente puede frustrar expectativas de promoción interna, además de generar incertidumbre respecto a los procesos de selección de personal hasta que este aspecto no esté regulado por Ley del Parlamento.

Por otra parte, la capacidad de desarrollo de una estrategia que progresivamente vaya concediendo mayor peso a las evaluaciones de eficacia y eficiencia requiere un tratamiento multidisciplinario que se beneficie de las aportaciones de especialistas en diversos campos de las ciencias sociales. Los conocimientos y habilidades de expertos en técnicas de investigación social, analistas de organizaciones y políticas, o en estadística, son importantes para poder ampliar las actividades de la SCC y lograr nuevos objetivos estratégicos, mientras que una composición excesivamente homogénea en su componente formativo puede constituir un importante condicionante.

Un primer factor crítico para el éxito de la SCC es la formación de su personal en la técnica específica de fiscalización del sector público. Las diferencias respecto a la técnica privada de auditoría en todo lo concerniente a controles de legalidad, las especificidades de la contabilidad pública y la dificultad en el análisis de gastos y rendimientos de las políticas públicas obligan a mantener un constante proceso formativo que, por otra parte, difícilmente podrían obtener los candidatos a ocupar puestos profesionales en la SCC, fuera de la organización.

Un segundo factor crítico que tiene mucha relación con la precedente discusión pero también con la discusión más general acerca de las funciones que debe cumplir la SCC en la sociedad catalana consiste en completar los equipos de trabajo y resolver la cuestión del vínculo contractual de su personal en el marco de las administraciones públicas. El personal con el que cuenta actualmente la SCC, bien procede de otras administraciones (normalmente funcionarios de la Generalidad) o bien procede de empresas privadas de auditoría y ha sido contratado como personal propio tras un proceso abierto de selección. La resolución de la cuestión del vínculo contractual depende de la elaboración por el Parlamento de una Ley de funcionamiento de la SCC. Es un factor crítico para el éxito de la SCC en la medida en que puede condicionar de

forma importante el modelo de órgano de control externo con el que el Parlamento pueda contar en un futuro.

7. *Entorno*

a) Relaciones con el Parlamento

La Ley de la SCC (Ley 15/1991, art. 2.1) destaca el carácter independiente de dicho órgano de control en lo referente a su funcionamiento, a pesar de depender orgánicamente del Parlamento. Sus relaciones con la Cámara se articulan a través de la Comisión de la SCC, ante la cual presenta una vez al año su memoria y sus informes. El control externo de la institución, pues, es ejercido por el Parlamento quien, además, decide el nombramiento de los síndicos mediante votación por mayoría de tres quintos y para un período de seis años. Entre ellos, el Pleno de la SCC propone un síndico mayor, el cual es nombrado por el presidente de la Generalidad para un período de tres años.

De los siete síndicos que componen el Pleno actualmente, tres, incluido el síndico mayor, han sido propuestos por la mayoría de *Convergència i Unió*, dos por el *Partit dels Socialistes de Catalunya* y uno por el Partido Popular. El séptimo es considerado independiente. Todos de reconocida competencia profesional, aportan a la institución distintas experiencias por el hecho de haber ocupado puestos muy distintos en el sector público o en el sector privado.

Lo más sorprendente de las relaciones entre la SCC y el Parlamento es que éstas sólo se produzcan a nivel institucional una vez al año, cuando la Comisión debate los informes presentados por el síndico mayor. Con la actual Ley de la SCC, y estando pendiente de aprobación una ley más específica de funcionamiento, actualmente la Comisión parlamentaria debate en una o dos sesiones el trabajo desarrollado por la SCC durante un año entero. Es más, al no corresponder al Parlamento la tutela financiera de los ayuntamientos, suele dedicarse muy poco tiempo a los informes sobre entes municipales.

Otro elemento característico de las relaciones entre la SCC y el Parlamento es que no suelen derivarse consecuencias de la comparecencia anual en forma de resoluciones o de seguimiento de las medidas adoptadas por los entes fiscalizados para implementar las recomendaciones de la SCC en sus informes. Ello puede ser debido al juego de mayorías en el Parlamento pero también a que los principales grupos parlamentarios cuentan ya con síndicos de su confianza, o simplemente al contenido en exceso técnico de los informes elaborados por la SCC.

Conforme a los objetivos expresados anteriormente, se mantiene el perfil técnico del trabajo de la SCC, al tiempo que se deja en manos de los órganos políticos de la SCC y del Parlamento la consecución de acuerdos sobre las cuestiones debatidas. De esta manera, a pesar de que consiguen evitarse conflictos que podrían llevar a una situación de estancamiento, también pierden interés político y social las actuaciones llevadas a cabo.

El Parlamento también aprueba cada año el presupuesto de la SCC presentado junto con los Presupuestos generales del Gobierno de la Generalidad. La negociación se efectúa directamente con los órganos de gobierno de la Cámara, aunque, de nuevo, por el juego de mayorías parlamentarias, la Consejería de Economía y Finanzas ejerce

una importante influencia en la discusión de posibles incrementos de plantilla. Esta, de hecho, dependencia financiera del Ejecutivo constituye otro medio de limitación de las posibilidades de actuación de la SCC como órgano de control de la Administración al servicio del Legislativo, como ocurre en otros sistemas institucionales en los que el principio de separación de poderes tiene más fuerza.

b) Relaciones con los entes fiscalizados

Las administraciones, organismos autónomos y empresas fiscalizadas también forman parte del entorno de la SCC.¹¹ Los «clientes» de la SCC son unos clientes especiales en la medida de que no lo son por iniciativa propia sino por obligación, lo que condiciona sin duda sus relaciones con la SCC. Así pues, algunos entes fiscalizados tendrán a dificultar el control externo, ya sea retardando la entrega de documentos o dejando de informar sobre aspectos de los que difícilmente podría tener conocimiento un auditor externo. Otros ven en la fiscalización una oportunidad para que una institución externa aporte evidencia empírica sobre su estado financiero o para mejorar su gestión financiera contable frente a la posibilidad de un control externo.

La posición de la SCC respecto a los entes locales es más débil, a pesar de la confirmación por parte de la jurisprudencia constitucional (Sentencia 187/1988, de 17 de octubre) de la competencias de los órganos de control autonómicos sobre las corporaciones locales. Aunque corresponde al Parlamento elaborar las leyes locales, por lo que debe conocer la realidad de dicho universo institucional, podría argumentarse en base a la autonomía municipal que es al Pleno y sus comisiones de cuentas a quien corresponde examinar las cuentas que entrega el alcalde a la corporación. Desde esta perspectiva, parece que son los municipios quienes deberían recorrer a la propia SCC o, en su caso, a empresas homologadas por ésta, para el control de sus cuentas, lo que sin duda cambiaría la naturaleza de las relaciones entre SCC y entes locales.

c) Relaciones con otros tribunales de cuentas

Otras organizaciones del entorno de la SCC, con quienes mantiene relaciones de cooperación, son el Tribunal de Cuentas central, los tribunales de cuentas de las comunidades autónomas dotadas de organismos de control externo y la organización que a escala europea agrupa a los tribunales de cuentas regionales. Como dijimos anteriormente, el Tribunal Constitucional ha establecido claramente que el enjuiciamiento de la responsabilidad contable es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas estatal, sin perjuicio de que las denuncias a dicho Tribunal puedan tramitarse a través del órgano de control autonómico. Las relaciones de cooperación entre ambas instituciones son igualmente necesarias para el desarrollo de la función fiscalizadora, puesto que por su condición de órgano fiscalizador supremo de las cuentas y la gestión económica del sector público, el Tribunal de Cuentas del Estado puede, en cualquier momento, intervenir las cuentas de cualquier organismo central, autonómico o local.

La práctica habitual en los últimos años ha sido la de entregar sistemáticamente a Madrid todos los informes elaborados por la SCC, así como la relación de los ayunta-

11. Entre ellos, las relaciones son más frecuentes con determinados órganos internos, como la Intervención o las direcciones generales de Política Financiera y Administración Local de la Generalidad.

mientos catalanes que rinden cuentas. El Tribunal de Cuentas del Estado considera válido el trabajo de la SCC, que incorpora a su informe anual a las Cortes.

El hecho de que la competencia sea compartida constituye un importante elemento de incertidumbre para los órganos autonómicos, puesto que un cambio de estrategia en la dirección del Tribunal de Cuentas estatal podría suponer que éste entrara a fiscalizar entes autonómicos o locales catalanes, con independencia de que al mismo tiempo hiciera lo propio la SCC. Es ésta, pues, una cuestión abierta que permitiría el despliegue de una estrategia política distinta a la dominante hasta ahora en las relaciones entre el Tribunal de Cuentas del Estado y la SCC.

Las relaciones con los demás órganos de control autonómicos entre los auditores se producen en el marco de programas de formación organizados por el propio Tribunal de Cuentas estatal. Es éste un espacio de intercambio de conocimientos y experiencias importante como instrumento innovador en todos los órganos de control externos del Estado.

8. Toma de decisiones

La estructura de la SCC en siete unidades y el sistema de elección de los síndicos directamente por el Parlamento conceden a éstos una considerable autonomía de decisión en relación a su ámbito de actividad. Cada síndico discute con su supervisor el plan de trabajo, pero es él quien, en última instancia, tiene la responsabilidad de la decisión sobre los entes fiscalizados así como el tipo de auditoría que en cada caso se efectuará. El plan de trabajo de cada departamento es trasladado al Pleno, quien actúa de nuevo como órgano de integración y consenso.

En la decisión sobre los entes fiscalizados, los síndicos disfrutan de un amplio grado de discrecionalidad que también abarca la decisión sobre la parte de la organización o el tipo de recursos objeto de control puntual. Normalmente los síndicos prestarán atención a cualquier irregularidad que pueda llegar a su conocimiento, incluso a través de los medios de comunicación. Pero también puede producirse el efecto de lo que en ciencias sociales es conocido con el nombre de *creaming* o autoselección, eso es, la selección de los «mejores» como elemento explicativo del éxito de una política. Autoselección por la que a menudo se interesa no sólo la propia Administración, en la medida de que facilita su tarea, sino también sus clientes, puesto que así se aseguran un resultado positivo.

En cuanto a las decisiones más técnicas, la SCC empieza a ser una estructura muy burocrática en el sentido más crítico del término. Eso es, a medida que van estandarizándose sus procedimientos los miembros de la organización suelen tener respuestas programadas a los estímulos recibidos del exterior en el desarrollo de sus tareas. Con frecuencia no es necesario tomar decisiones porque existe ya una norma interna o una práctica profesional aceptada. Así, por ejemplo, aunque la SCC tiene fijada por escrito la prohibición expresa de hacer comentarios sobre los estados financieros de los entes fiscalizados y, por tanto, la obligación de mantener el secreto profesional, ésta es en la práctica una norma de conducta propia del código deontológico de la profesión.

En todas las organizaciones surgen situaciones imprevistas y que requieren una respuesta. En el caso de la SCC es importante, por ejemplo, el incremento en el número de demandas de fiscalización a instancias del Parlamento. Por tanto, es preci-

so tomar decisiones para coordinar las distintas tareas de la organización y planificar su trabajo. En este sentido, la realización de fiscalizaciones innovadoras en el campo de la eficacia y la eficiencia requiere también decisiones que escapen de los procedimientos más estandarizados. Es en este ámbito donde ejerce su liderazgo el síndico mayor, coordinando directamente a los auditores, si es preciso.

Con todo, no existen diferencias significativas entre la estructura formal e informal, debido a la reducida dimensión de la organización y a la autonomía de los síndicos. Tan sólo aparecen formando una coalición de dirección junto al síndico mayor los síndicos que lo han sido desde la creación de la SCC y/o que son responsables de los departamentos más importantes.

Finalmente, en todas las organizaciones se adoptan decisiones en las primeras etapas de desarrollo que posteriormente inciden significativamente en su vida. Un ejemplo sería de decisión de repartir los departamentos entre síndicos, de forma que los propuestos por un partido no se encarguen de una administración controlada mayoritariamente por aquel partido. En el caso de la SCC, podríamos hablar de una no decisión en este sentido, determinada tanto por las dificultades de encontrar a las personas adecuadas para cada tarea en una primera etapa, como por el hecho de haber sido sólo dos partidos los que han propuesto las listas de candidatos al Parlamento y que, como se ha indicado anteriormente, han mostrado una clara tendencia a buscar salidas negociadas que permitan evitar conflictos, dejando por otra parte a cada síndico la responsabilidad por las actuaciones realizadas por su departamento.

IV. Conclusiones

1. La SCC se halla en una etapa de consolidación, tras una etapa inicial de creación y desarrollo organizativo, que viene marcada por la formación de equipos de trabajo estables para cada departamento, la contratación de auditores contables procedentes de empresas privadas y el progresivo perfeccionamiento no sólo de los sistemas de trabajo sino también de los informes finales.

2. En la SCC conviven dos visiones ligeramente distintas acerca de los objetivos que debe perseguir la organización. Mientras una parte de los miembros insiste en el discurso de control de la eficacia, la eficiencia, la economía e incluso la equidad en la gestión de los recursos públicos, otros, aun aceptando esta filosofía, creen que la SCC, reflejando la situación del país, aún está lejos de poder concentrar su actividad en el análisis de la gestión pública en función de dichos criterios. Por ello, entienden que el valor-justificación de la organización es la seguridad-legalidad en la contabilidad pública y su objetivo prioritario que todas las administraciones lleven y presenten sus cuentas con fiabilidad.

3. Aproximadamente la mitad del tiempo del personal de la SCC se dedica a la verificación de las cuentas generales de las administraciones autonómicas y locales catalanas. La otra mitad del tiempo se dedica a la elaboración de informes puntuales sobre la gestión de un centro o de parte de sus ingresos o gastos. Internamente, el objetivo prioritario actualmente consiste en incrementar el número de informes puntuales elaborados cada año.

4. La SCC es básicamente una burocracia profesional configurada como una estructura divisional. Dicha estructura es el resultado de la necesidad de adaptación a la diversidad del «mercado» de la institución. No obstante, el examen de la actual división entre departamentos revela diferencias importantes en cuanto al volumen de la parte del sector público que les corresponde controlar.

5. La estructura de la SCC presenta una tendencia a la fragmentación en una pluralidad de unidades autónomas bajo la responsabilidad de cada uno de los síndicos. Dicha tendencia se ve contrarrestada por el liderazgo ejercido por el síndico mayor y por la labor de revisión de todos los informes del Pleno. Sin embargo, se pierde en eficiencia puesto que se ve dificultada la cooperación por «abajo», es decir, entre los equipos de los diferentes departamentos.

6. La naturaleza colegiada de la SCC, si bien ha servido para evitar conflictos y buscar soluciones negociadas a todas las cuestiones planteadas, puede condicionar también las decisiones sobre entes fiscalizados, el tipo de informes elaborados así como sus objetivos, además de alargar su proceso de elaboración.

7. El personal de la SCC es joven y está bien preparado. Valora las ventajas de trabajar para la SCC en relación con las empresas privadas de auditoría y pasa por un buen momento debido a los pequeños incrementos de plantilla alcanzados en los últimos presupuestos. A pesar de ello, aún es insuficiente para hacer frente a la misión que le ha sido encomendada y se enfrenta a un grave problema de insatisfacción profesional si no consigue evitar la fatiga derivada de la revisión de cuentas sin entrar en lo que es propiamente gestión y si no ve más claramente la utilidad de su trabajo.

8. El carácter homogéneo en lo referente a formación y cultura profesional de los miembros de la plantilla puede ser una limitación a una estrategia de expansión encaminada a la realización sistemática de controles de eficacia y eficiencia.

9. Las relaciones entre la SCC y el Parlamento están dominadas por la presentación anual de los informes y la memoria de la SCC. Aunque el Parlamento haya incrementado las demandas a la SCC de fiscalizadores puntuales, el uso de los informes elaborados por ésta es muy limitado. El juego de las mayorías parlamentarias, el sistema de nombramiento de los síndicos y el perfil técnico de los informes desvanecen la imagen de la SCC como «brazo ejecutor» del legislativo propia de otros sistemas políticos.

10. La posición de la SCC en relación con los entes locales podría ser muy débil debido a la garantía constitucional de la autonomía municipal. La relación con la Consejería de Economía y Finanzas de la Generalidad está mediatizada por su dependencia presupuestaria.

11. Aunque hasta la fecha las relaciones con el Tribunal de Cuentas central han sido de cooperación, el hecho de compartir la competencia podría situar a la SCC en una difícil posición si aquél decidiera cambiar su política y verificar las cuentas del sector público catalán.

12. La progresiva estandarización de sus sistemas de trabajo así como la formación y experiencia de sus miembros han contribuido a la rutinización de las decisiones más técnicas. En cuanto a las decisiones de carácter excepcional, la SCC se caracteriza por el alto grado de autonomía de cada síndico en la decisión del ente controlado y los objetivos de fiscalización. Entre los síndicos, el síndico mayor ostenta el poder que le confiere su posición, mientras que los dos únicos síndicos que lo han sido desde la creación de la SCC tienen el poder que deriva de su antigüedad y de controlar los departamentos más importantes.

V. Bibliografía

- AAVV, *El Tribunal de Cuentas en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.
- Albertí, E., et al., *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992.
- Ballart, X., «Evaluación de Políticas: marco conceptual y organización institucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 80, 1993.
- Casamort, E., «Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades autónomas», *Autonomies*, núm. 10.
- Meltsner, A. J., y Bellavista, C., *The Policy Organization*, Beverly Hills, Sage, 1983.
- Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Morgan, G., *Images of Organizations*, Beverly Hills, Sage, 1986.
- Perulles, J., «La Sindicatura de Comptes», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, vol. 3, pág. 487 y ss.
- Ramió, C., y Ballart, X., «La complejidad estructural de la teoría de la organización», *Lecturas de teoría de la organización*, 2 tomos, Madrid, 1993.

