

ESPECIAL
«LA MODERNITZACIÓ
ADMINISTRATIVA A LES
COMUNITATS AUTÒNOMES»

Comentaris i notes

ANÀLISI ORGANITZATIVA DE LA SINDICATURA DE COMPTES

Xavier Ballart¹

I. Introducció

Algunes comunitats autònomes han creat òrgans de control extern independents del poder executiu amb la finalitat de fiscalitzar la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic en els seus respectius territoris. En el cas de Catalunya, per l'Estatut d'Autonomia (art.42) es va crear la Sindicatura de Comptes, després regulada en els seus aspectes bàsics per la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la Llei 15/1991, de 14 de juliol. A nivell autonòmic ens trobem, doncs, amb òrgans propis de control extern de les finances i, en principi, de la gestió pública, semblants al Tribunal de Comptes estatal, amb el qual, de fet, comparteixen les seves funcions atès que aquest és definit per la Constitució i per la seva llei orgànica com «el suprem òrgan fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat, i alhora, del sector públic» (art. 136 de la Constitució i art. 1 de la Llei orgànica del Tribunal de Comptes).

Malgrat els seus precedents històrics, es tracta d'institucions joves tal i com les coneixem en l'actualitat, que tot just ara entren en una etapa de consolidació després de la fase inicial de creació i desenvolupament organitzatiu. La Sindicatura de Comptes de Catalunya (d'ara endavant SCC) compleix aquest any el seu desè aniversari, i en aquest període tan sols ha tingut dos síndics majors.

La doctrina jurídica s'ha ocupat d'analitzar la legislació que afecta tant el Tribunal de Comptes central com les institucions paral·leles de les comunitats autònomes, posant-la en relació amb la resta de lleis que tenen a veure amb l'activitat financera pública i el seu control.² Des d'aquesta perspectiva, s'ha posat en relleu alguns problemes que la mateixa activitat legislativa i jurisprudencial ha anat aclarint.³

1. L'autor agraeix la col·laboració de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, en especial del síndic major, el Sr. Termes, del cap del Gabinet del Síndic Major, Sr. Casas i de tots aquells que van ser entrevistats.

2. Vegeu, entre altres, els següents treballs:
Diversos autors, *El Tribunal de Cuentas en España*, Institut d'Estudis Fiscals, Madrid, 1982.
Albertí, E. et al., *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.
Casamort, E. «Les relacions entre el Tribunal de Comptes i els òrgans de control externs creats per les comunitats autònomes», *Autonomies*, núm. 10, Barcelona, 1989, pàg. 87 i ss.
Perulles, J., «La Sindicatura de Comptes», a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, vol. 3, pàg. 487 i ss.

3. La Sentència del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 d'octubre, d'una banda va declarar la inconstitucionalitat d'alguns preceptes de la Llei catalana de la Sindicatura de Comptes pel que fa a les funcions d'enjudiciament de la responsabilitat comptable d'aquells que tenen al seu càrrec el maneig de

Un cop establert el marc normatiu, institucional i funcional en què han d'operar els tribunals de comptes autonòmics, és el moment de plantejar-se algunes preguntes sobre el seu funcionament real com a organitzacions de control extern. Concretament, en aquest article s'aplica un esquema conceptual i una metodologia propis de la teoria de l'organització a la SCC per tal de respondre a algunes preguntes sobre:

a) La seva activitat i els seus objectius. Partim de la base que la SCC, com també la resta de tribunals de comptes, ja sigui el central o els autonòmics, tenen encomanada la missió del control de la regularitat formal que comprèn el control financer i de legalitat del sector públic. La llei també els encomana, però, verificar que la gestió pública respongui als principis d'eficàcia, eficiència i economia.⁴

b) Les relacions amb les organitzacions del seu entorn. En primer lloc, amb el Parlament del qual depèn orgànicament, però també amb les administracions objecte de la seva activitat, i amb el Tribunal de Comptes central, amb el qual han de coordinar les funcions de fiscalització i cooperar en l'establiment de criteris i tècniques comuns, atesa la coincidència en l'àmbit d'actuació.

c) La seva estructura organitzativa i els recursos humans i materials amb què compta per tal de tirar endavant la missió i els objectius que els ha encomanat la societat a través del Parlament.

d) Com es prenen les decisions en una institució la direcció de la qual és col·legiada i alhora sotmesa a un control extern, en aquest cas per part d'una comissió del Parlament. Ens interessa sobretot la presa de decisions pel que fa, no tant als assumptes més rutinaris de control comptable, sinó a les qüestions políticament i socialment més rellevants en què sovint ha d'intervenir.

El treball es divideix en vuit seccions. Abans es fa una sèrie de definicions d'organització amb les quals s'intenta sintetitzar les principals preocupacions del pensament organitzatiu i es presenta un esquema d'anàlisi que després s'aplica a la SCC. En les vuit seccions es presenten els resultats de la investigació desenvolupada sobre la base d'entrevistes en profunditat i es discuteixen les oportunitats i els problemes a què ha de fer front avui aquesta institució a Catalunya.

II. Marc teòric

Una de les principals qüestions que es plantegen en relació amb les disciplines aplicades, com ara l'anàlisi d'organitzacions i de polítiques, és com aconseguir unir el

cabals públics. D'altra banda, però, va confirmar la constitucionalitat d'altres preceptes que havien estat recorreguts referents a la fiscalització de les entitats locals sobre la base de les competències atribuïdes per l'Estatut d'Autonomia a la Generalitat en matèria de règim local i de tutela financera sobre les entitats locals i del fet que la fiscalització dels comptes per la Sindicatura no vulnera l'autonomia local.

4. En un altre lloc (Ballart, 1993) hem posat en relleu com en els països del nostre entorn —i de forma singular en els casos dels Estats Units, Canadà, Regne Unit, països escandinaus, Alemanya i Holanda—, els tribunals de comptes o institucions equivalents han anat adoptant un paper més actiu en la supervisió de les activitats de control de gestió i avaluació de polítiques realitzades per l'executiu, sovint com a conseqüència d'obligacions legals imposades per les institucions que financen les mareixes polítiques, a banda d'altres activitats de selecció i formació de personal en la perspectiva de desenvolupar instruments que serveixin a l'Administració per analitzar la gestió pública i les polítiques públiques.

coneixement teòric i el coneixement pràctic derivat de l'experiència de gestió dels directius i dels professionals responsables dels serveis.

D'una banda, si repassem la teoria per cercar instruments que ens permetin analitzar millor els problemes reals i trobar les solucions més adequades per a cada cas concret, ens trobem que, malgrat els esforços per generalitzar, buscant conceptes i idees que valguin per a totes les organitzacions, el terreny teòric està molt fragmentat. D'altra banda, hi ha una dificultat objectiva per destriar el que són contribucions teòriques rellevants, atesa la preocupació per l'aplicabilitat dels resultats per part dels qui tenen responsabilitats directes per al funcionament i per als resultats de les organitzacions i de les polítiques estudiades. No hi ha, doncs, teories integradores sinó més aviat visions o imatges múltiples —per utilitzar la coneguda expressió de Morgan (1986)— del coneixement sobre les organitzacions i les seves polítiques, reflectint el que per altra banda és una realitat complexa i diversa.

Una forma d'organitzar les teories i els teòrics, tal com proposen Meltsner i Bellavita (1983:59-63), consisteix a aprofitar les eleccions que fan els teòrics pel que fa als temes objecte de recerca. Així, com diuen aquests autors, alguns teòrics s'han concentrat en l'estructura i en les processos necessaris per fer les tasques, el treball, de les organitzacions. Mentre que d'altres s'han centrat en els individus i en les seves relacions humanes. Meltsner i Bellavita qualifiquen els primers de macroteòrics i els segons de microteòrics, perquè «uns parlen de l'organització, jerarquia, control i coordinació», mentre que els altres parlen de «motivació, lideratge, dinàmica del grup, normes de decisió i elecció.»

Una altra forma de classificar teories i teòrics, proposada per aquests mateixos autors, és la que distingeix entre els que estudien les organitzacions com si desenvolupessin la seva activitat en un buit social, d'aquells que les relacionen amb altres organitzacions que se situen en el seu entorn i amb les quals mantenen unes relacions d'intercanvi freqüents. En aquest sentit, a ningú no s'escapa que les administracions públiques no només solen actuar en un entorn poblat d'organitzacions, sinó que sovint són elles mateixes, a través de les seves decisions i de les seves polítiques, les que creen un camp organitzatiu amb estrets lligams de dependència o com a mínim d'intercanvi. Els autors del primer grup serien els que tenen una orientació més tancada enfront dels del segon grup, que s'obren a l'entorn.

D'aquests dos eixos de distinció, en resulten quatre grups de teòrics i quatre definicions d'organització, que hem comentat més extensament en un altre lloc (Ramió i Ballart, 1993) i que tan sols sintetitzem a continuació:⁵

- a) La definició de les organitzacions sobre la base de considerar-les *estructures* creades per assolir *finalitats* i *objectius* que els seus membres no podrien aconseguir amb la mateixa eficiència al marge de l'organització.⁶
- b) La definició de les organitzacions com un conjunt de persones o *espai d'interacció entre els seus membres*, en el qual es produeixen uns comportaments indivi-

5. Vegeu lectures seleccionades dels autors que se citen a continuació a l'obra editada per Ramió i Ballart (1993).

6. Aquí podem posar tots els «clàssics» de la teoria de l'organització, des de Taylor i Fayol o Weber fins a Ouchi i Mintzberg, per posar alguns exemples.

duals que des de la perspectiva col·lectiva cal compatibilitzar amb els que requereix l'organització per assolir les seves finalitats i objectius.⁷

- c) La definició de les organitzacions com una estructura que està influïda en la seva configuració i en el seu comportament per altres organitzacions presents en el seu *entorn*, amb les quals estableix *relacions d'intercanvi*.⁸
- d) La definició de les organitzacions a partir dels *processos de decisió* que tenen lloc en el seu si. Les organitzacions es caracteritzen per la capacitat d'assolir una major racionalitat de la que podrien assolir individus aïllats. La racionalitat de l'eficiència no és, però, única, i les organitzacions també es poden definir com *arenas polítiques*, les finalitats de les quals coincideixen amb les de la coalició d'individus que les controlen.⁹

Aquestes quatre concepcions presents en la teoria inclouen els elements i les categories clau per tal de descriure el funcionament real d'una organització. Per a l'anàlisi de la SCC s'han utilitzat 8 categories:

1. Objectius.
2. Tasques.
3. Estructura.
4. Comunicacions.
5. Recursos humans.
6. Coneixements i habilitats.
7. Entorn.
8. Presa de decisions.

III. Anàlisi

1. Objectius

a) Objectius estratègics

La justificació de l'existència de la SCC és que el Parlament compti amb un organisme tècnic que l'ajudi a analitzar i millorar els comptes del sector públic: ja siguin les administracions públiques, els organismes autònoms o les empreses públiques. La seva magnitud i complexitat justifica l'existència d'aquest òrgan de suport al Parlament, al qual s'encarrega les funcions de control de la legalitat, comptable-financera i de la gestió dels recursos públics. Concretament correspon a la SSC:

1. Comprovar que s'han respectat les normes jurídiques en què es tradueix la legislació pressupostària de cada any, que, com se sap, faculta les administracions perquè obtinguin uns determinats ingressos i perquè realitzin unes determinades despeses.

7. Vegeu tota la literatura de les relacions humanes. Des de Barnard, Mayo, MacGregor, Likert, Herzberg i Argyris, fins a les aportacions més recents sobre gestió de recursos humans.

8. Vegeu des de Lawrence i Lorsch fins a Zan, passant pel mateix Galbraith.

9. Vegeu, per exemple, Simon, Lindblom, March i Olsen o Pfeffer, Morgan i el mateix Mintzberg per a una visió més política de les organitzacions.

2. Comprovar la comptabilitat pública, en tant que sistema de control que permet obtenir, de forma periòdica, informació sobre com es gestionen en cada moment els recursos públics.
3. Comprovar si es fa un ús eficient dels recursos públics, a partir d'analitzar la relació entre béns i serveis que s'obtenen i els recursos invertits.
4. Comprovar si es fa un ús eficaç dels recursos públics, a partir d'analitzar les finalitats i els objectius que s'assoleixen amb aquests recursos públics i si el grau d'assoliment d'objectius és raonable en funció de les necessitats públiques a les quals s'han destinat.

Com és evident, aquestes funcions no es poden portar a terme d'una forma completa i exhaustiva, tant per l'escassetat de recursos destinats a funcions de control intern i extern en el sector públic, com per la dificultat conceptual i tècnica de portar a terme alguns d'aquests controls. Aquesta limitació, de la qual són conscients tots els membres de la SCC, és, però, interpretada diferentment per diversos sectors de l'organització: per a uns, la prioritat és, en aquest moment, desenvolupar les funcions 3 i 4, una vegada consolidades les funcions 1 i 2.

De fet, aquest és el resultat d'una filosofia que s'ha sabut comunicar a tota l'organització i que posa l'èmfasi a fer de la SCC un instrument per a la millora de l'Administració pública a Catalunya sobre la base de valorar la seva activitat d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència (als quals se sol afegir els d'economia i equitat). En aquest sentit, tant auditors com ajudants d'auditors i personal auxiliar es veuen com a «guardians» de l'eficàcia de l'Administració i de la millora del sector públic català: els correspon vetllar perquè els diners dels contribuents catalans s'utilitzin de la forma més adequada possible i és en aquesta missió en la qual, entenen, poden contribuir amb la seva activitat de fiscalització.

Aquesta visió contrasta amb la que comparteixen alguns membres de l'organització, per als quals aquesta encara es troba lluny de poder concentrar la seva activitat en l'anàlisi de la gestió pública en termes d'eficàcia i eficiència. I això, per diverses raons:

En primer lloc, perquè hi ha una certa resistència a acceptar que el model anglosaxó d'òrgans de control extern sigui extensible als països del sud d'Europa, tenint en compte la tendència a l'enjudiciament i al contrast amb el marc normatiu de qualsevol iniciativa. En aquest sentit es recorda que l'herència dels tribunals de comptes és la d'un tribunal i com aquest antecedent és encara avui molt present.

En segon lloc, perquè hi ha la percepció que la comptabilitat pública encara no es porta prou bé en el conjunt de les administracions catalanes i que, per tant, aquesta no és una qüestió resolta. El valor justificatiu de la SCC és, doncs, la seguretat i la legalitat en la comptabilitat pública i l'objectiu prioritari que totes les administracions portin i presentin els comptes de forma fidel. Atenent els recursos humans amb què compta la SCC i el volum del sector públic a Catalunya, el compliment d'aquest objectiu, ja sigui a través de l'activitat de verificació dels comptes generals o de fiscalitzacions més puntuals, omple de contingut la SCC. És més, la pressió que exerceix la SCC sobre el sector públic català es considera encara insuficient atesa la dimensió reduïda de l'ens controlador en relació amb les institucions susceptibles d'ésser controlades.

En tercer lloc, perquè s'entén que la responsabilitat última de realitzar les avaluacions d'eficàcia i eficiència rau en els propis directius públics, per la qual cosa difícilment podria la SCC verificar quelcom que, o bé no es realitza, o bé és infreqüent i esporàdic. En el fons, emergeix aquí un problema de formació i fins i tot de conceptualització del que suposa el control de gestió i l'avaluació de resultats en el marc de l'activitat de les administracions públiques.

Hi ha doncs, dues constel·lacions d'actors que tenen objectius no coincidents dins l'organització. Aquesta diversitat d'objectius no genera però conflictes interns atès que s'accepta que s'orienti des de dalt la institució cap a la fiscalització de la gestió, encara que després la seva activitat se centri en qüestions més elementals i no arribi a entrar en l'anàlisi dels resultats finals de la intervenció pública.

b) Objectius interns

Al marge d'aquesta discussió sobre objectius estratègics, tant pel que fa a síndics com a auditors, l'objectiu prioritari és en aquest moment incrementar el nombre d'informes sense que es produeixin pèrdues de qualitat. En aquest sentit ha estat molt important la contractació recent de personal qualificat per completar equips de treball de tres o quatre persones per a cadascun dels departaments que conformen la SCC. En últim terme es tracta d'incrementar la productivitat de l'organització sobre la base de petits increments en la plantilla i la progressiva normalització tant dels procediments com dels productes de la SCC.

Després d'un període d'iniciació i desenvolupament, per fi la SCC entra en una etapa de consolidació organitzativa amb la formació d'equips de treball definits, el perfeccionament dels sistemes d'auditoria i la progressiva homogeneïtzació dels criteris que han de guiar l'elaboració dels informes, cosa que no deixa de ser un element de satisfacció interna prou important.

D'aquest objectiu general en deriven altres més específics relatius a la formació del personal o a la resolució de la qüestió del vincle amb la SCC que comentarem en l'apartat dedicat als membres de l'organització.

2. Tasques

La principal activitat de la SCC consisteix en l'elaboració dels informes de fiscalització. Aproximadament el 50 % del temps de treball del personal auditor de la SCC es dedica a examinar el Compte General de la Generalitat, de les corporacions locals i de la resta d'ens del sector públic català. Aquesta és una tasca de comprovació de les dades globals que aporten els mateixos ens fiscalitzats. L'altra meitat del temps del personal auditor es dedica a l'elaboració d'informes específics amb els quals se sotmet, ja sigui la totalitat d'un centre de gestió —un ajuntament, una direcció general, un consell comarcal, un centre de formació ocupacional—, o bé un aspecte de la gestió financera d'aquests —la utilització de subvencions o crèdits públics, la contractació externa, les inversions—, a una anàlisi aprofundida en la qual s'intenta combinar el control de la legalitat de les actuacions amb una comprovació dels estats financers i, en la mesura que sigui possible, amb algunes recomanacions sobre aspectes de gestió. Això últim consisteix fonamentalment en la inclusió dins el cos de l'informe d'alguns comentaris i recomanacions sobre aspectes que han cridat l'atenció de l'auditor rela-

tius a la forma com es gestionen ingressos i despeses, a banda d'aspectes procedimentals sobre gestió del flux documental.

Les tasques de preparació i redacció d'aquests dos tipus de fiscalitzacions constitueixen l'activitat principal del personal de la SCC que informalment també sol desenvolupar una funció consultiva que genera la relació amb els mateixos ens fiscalitzats. Lògicament, ateses les limitacions de recursos humans i la formació especialitzada d'aquests, l'activitat de la SCC no es tradueix sistemàticament en una activitat d'inspecció dels béns adquirits, de les obres realitzades o dels serveis produïts per les administracions públiques. Es tracta d'una comprovació, bàsicament documental.

3. Estructura

a) Parts de l'organització

L'estructura de la SCC es pot definir com una estructura divisional en què cadascuna de les divisions o departaments s'ocupa de les fiscalitzacions d'una part del «mercant» de la institució. Cadascun d'aquests departaments respon, d'altra banda, al concepte d'una burocràcia professional en què el nucli d'operacions són individus amb un elevat nivell formatiu que presten serveis de caràcter professional (Mintzberg, 1979).

En la terminologia de Mintzberg, el Ple, el síndic major i la Comissió de Govern, constitueixen el vèrtex estratègic de l'organització. El Ple, constituït pels set síndics designats pel Parlament i responsables de cadascun dels set departaments en què s'organitza la SCC, és el màxim òrgan decisor, atès el caràcter col·legial de la SCC. La Comissió de Govern, formada pel síndic major i dos síndics, exerceix les funcions que li delega el Ple. Al síndic major, li correspon la difícil tasca d'exercir el lideratge intern i assumir totes les relacions exteriors.

Cadascun dels set síndics compta amb un supervisor que compleix la funció de la línia de comandament, per sota de la qual se situa el nucli d'operacions, format en aquest cas per auditors i ajudants. La Secretaria General, que desenvolupa funcions de direcció administrativa (personal i pressupostària) i el cap del Gabinet del Síndic Major, a banda de les secretaries personals dels síndics i altres serveis comuns com informàtica, biblioteca o porteria, constitueixen la part de l'*staff* o suport de l'organització. Finalment, el que Mintzberg anomena tecnocràcia, és a dir, aquella part de l'organització que s'ocupa de normalitzar els processos de treball, té un desenvolupament incipient en la Comissió de Normes, l'objectiu de la qual consisteix precisament en l'estandardització dels sistemes de treball i dels informes de la SCC, tant en l'aspecte substantiu com formal. La Comissió de Normes, com també la Comissió de Formació, encarregada de dissenyar el Pla de formació del personal, actuen a la vegada com a mecanismes d'enllaç i, per tant, d'integració organitzativa.

b) Problemes derivats de la configuració estructural

Com en tota configuració divisional, una de les principals qüestions és la de la coordinació entre les divisions. En el cas de la SCC, aquesta s'assoleix a través dels òrgans directius, el Ple, el síndic major i la Comissió de Govern, i de les comissions de Normes i de Formació.

La configuració divisional és el resultat de la necessitat d'adaptació d'una organització que compta amb limitats recursos humans a la diversitat d'ens susceptibles de control. Si examinem la divisió entre departaments són evidents, però, les diferències entre ells pel que fa al volum de l'àmbit d'activitat que controlen. Així, mentre el departament C s'ocupa de tota l'Administració de la Generalitat o el B de tots els ajuntaments i mancomunitats, al departament D li corresponen empreses públiques de la Generalitat i a l'E ens autònoms. Lògicament, aquesta divisió es tradueix en una pressió de fiscalització diferent per a uns i altres àmbits d'activitat.

Un segon problema derivat de la configuració divisional és que l'organització esdevingui excessivament fragmentada en una pluralitat d'unitats que s'especialitzen en funció dels àmbits d'activitat. Aquesta tendència és en aquest cas reforçada pel fet que els síndics són designats directament pel Parlament i per forces polítiques diferents. L'estructura de l'organització i la forma d'elecció dels responsables de cadascuna de les unitats pot portar a una compartició excessiva i a una patrimonialització de les tasques i produir en últim terme una confusió entre la independència de la Sindicatura i la independència dels síndics. Aquesta tendència a la fragmentació és contrarestada, com s'ha dit més amunt, pel síndic major, i per la labor de revisió de tots els informes pel Ple.

Fins ara, la SCC s'ha caracteritzat per la seva capacitat de consensuar tots els informes, com ho demostra el fet que des de la seva creació no s'hagi formulat cap vot particular en els seus informes. Des de la perspectiva tècnica dels auditors, hi ha, però, la percepció que fruit de l'estructura i del contingut polític no hi ha un esperit de cooperació entre els diferents departaments, amb la qual cosa es creen deseconomies d'escala, hi ha clares desconexions i en general es perd efectivitat. Com va expressar un entrevistat, «s'actuaria més bé si no hi hagués els síndics», en el sentit que des de la perspectiva tècnica, amb un únic directiu, l'estructura seria més coherent i la coordinació més fàcil.

c) Avantatges i inconvenients del caràcter col·legiat

En el rerefons d'aquesta discussió hi ha la qüestió del model col·legiat o unipersonal per als òrgans de control extern. El model anglosaxó d'òrgan unipersonal és considerat més eficaç, si bé la tradició del sud d'Europa és la de l'òrgan col·legiat propi dels tribunals de justícia.

La funció de la SCC i els interessos polítics i econòmics afectats per la seva activitat justifiquen el control polític de la institució, que es pot assolir a través d'un òrgan col·legiat on actua el poder compensador de les diferents sensibilitats presents, o a través d'un major pes dels parlamentaris en les decisions de la institució i en l'establiment dels seus objectius.

És cert, com sovint s'argumenta en defensa del caràcter col·legiat d'aquesta institució, que el contrast d'opinions i punts de vista, fins i tot les diferents experiències professionals i formatives dels síndics, permeten matisar, qualificar i enriquir els informes. Alhora, però, els intents per arribar a compromisos i assolir el consens en totes les actuacions es poden traduir en la satisfacció dels interessos presents en cada moment i debilitar, en últim terme, els objectius de partida.

Finalment, el caràcter d'òrgan col·legiat o unipersonal també es pot fer dependre de la dimensió que tingui. En el context de les comunitats autònomes espanyoles,

trobem el cas de la Cambra de Comptes de Navarra, que ha optat per un únic síndic assistit per una comissió tècnica com a mecanisme d'assolir una major celeritat en la presa de decisions, i alhora reduir l'estructura política de la institució. En la resta de comunitats, que tenen òrgans de control externs, s'ha optat per òrgans col·legiats, si bé la relació síndics/auditors sovint és força desequilibrada a causa del reduït nombre de professionals amb què compten.

4. Comunicacions

Un objectiu implícit i de caire més instrumental que és igualment present en la SCC té a veure amb el fet que aquesta obtingui la major atenció i reconeixement possible de les administracions catalanes, del Parlament i, en últim terme, de la societat. Es tracta d'evitar que la SCC esdevingui una institució grisa, desconeguda i d'escassa rellevància social, tant per a les institucions com per als ciutadans.

Aconseguir una major receptivitat del seu treball depèn, en primer lloc, de la qualitat dels seus informes, però també dels objectius que persegueixi i del ressò que obtingui. Una estratègia de confrontació amb l'Administració és descartada perquè seria contraproductiva a mitjà i a llarg termini: la SCC necessita la col·laboració dels ens controlats i, de fet, busca desencadenar un efecte d'aprenentatge a través de la crítica constructiva. Alhora però, una major publicitat dels seus informes contribuiria a il·lustrar el valor justificatiu de la institució com a òrgan de suport a la cambra de representació popular.

La publicitat i l'efecte demostració que es podria buscar amb algunes fiscalitzacions puntuals, per exemple en el camp de l'eficàcia o de l'equitat en la distribució de serveis, podrien tenir conseqüències diverses en funció principalment de la qualitat del treball realitzat i de l'acceptació que tingués entre els grups parlamentaris. En el millor dels casos contribuiria a donar sentit a la institució, seria un element de motivació per al seu personal i podria generar un increment de demandes al qual només es podria fer front incrementant recursos humans. En el pitjor dels casos, podria donar lloc a interpretacions esbiaixades, enterbolir les relacions institucionals i contribuir a alimentar una opinió pública desfavorable cap al sector públic.

En la pràctica, la SCC manté una política d'absoluta discreció en relació amb els mitjans de comunicació sobre la base del caràcter tècnic dels seus informes. D'altra banda, la publicitat dels informes tendeix a disminuir, atès que el *Butlletí Oficial del Parlament* només publica els informes sobre l'Administració de la Generalitat i la relació dels informes elaborats sobre ens locals.

Internament, ja hem vist com l'estructura divisional tendeix a crear equips autònoms, sota la responsabilitat de cada síndic, que competeixen entre ells per elaborar el màxim nombre d'informes. La inexistència de reunions o altres instruments de coordinació entre equips, llevat de la que es produeix amb els síndics, és suplida en part pels contactes informals, freqüents a causa de la dimensió de l'organització i pel fet que tots els auditors i ajudants comparteixen una mateixa planta en l'edifici on es troben.

5. Recursos humans

La SCC és un clar exemple de burocràcia professional en què més de la meitat de la seva plantilla (34 sobre 62) està integrada per professionals auditors, 14 dels quals són

ajudants d'auditor. Es tracta de professionals en el sentit que tenen un elevat control sobre el seu propi treball, i per tant plena autonomia en l'exercici de la seva activitat. D'altra banda, l'activitat que realitzen té el caràcter repetitiu i previsible, malgrat la necessitat d'adaptar-se a cada «client», propi de les burocràcies professionals.

La plantilla de la SCC es caracteritza per la seva joventut i per una composició equilibrada quant al sexe si fem excepció de la preeminència de dones en les posicions d'auxiliar administratiu i d'homes en el vèrtex directiu: tots els síndics ho són.

De forma general, el personal de la SCC valora els avantatges de la funció pública pel que fa a la seguretat en el lloc de treball, però no se sent funcionari o part de l'Administració de la Generalitat. En relació amb les empreses privades d'auditoria, es valora el poder treballar de forma més acurada i sense la urgència amb què solen treballar aquestes empreses. També es valora el respecte a la independència de criteri de cada auditor, com també el repte que representa enfrontar-se a organitzacions complexes com solen ser les administracions públiques. El moment o estadi evolutiu en què es troba l'organització quan comencen a consolidar-se equips de treball estables també contribueix a crear un clima laboral favorable i a ser un factor motivador.

En sentit contrari, altres aspectes del treball de la SCC poden afectar negativament la motivació-satisfacció del personal de la SCC:

En primer lloc, la dimensió reduïda dels equips d'auditors sota la dependència directa de cadascun dels síndics, limita tant l'extensió com la profunditat de les fiscalitzacions. Així, equips de 2 o 3 auditors amb l'assistència d'1 o 2 ajudants han de fer front a la totalitat del pressupost de la Generalitat de Catalunya o als pressupostos de la totalitat dels municipis de Catalunya.

En segon lloc, el caràcter repetitiu de la principal tasca dels auditors, la revisió dels estats financers, es tradueix en un cert cansament del personal més qualificat que, sovint, voldria ampliar els seus coneixements i habilitats per tal de dur a terme altres tipus d'auditories més singulars.¹⁰

En tercer lloc, hi ha la percepció que els informes que resulten de l'activitat de fiscalització de la SCC tenen una incidència molt limitada, a causa de les dificultats amb què es troben alguns clients per aplicar les seves recomanacions i l'escassa atenció que li presta el Parlament. Per això, alguns no dubten a qualificar la seva tasca de formal o ritual. El problema de la utilització dels seus informes constitueix, doncs, una font de preocupació i a llarg termini de desmotivació.

6. *Coneixements i habilitats*

El nucli d'operacions es compon d'un conjunt de persones amb uns coneixements especialitzats que han completat la seva formació universitària, ja sigui en economia o en dret, amb una formació específica d'auditor financer-comptable. Aquesta és la cultura professional dominant que, com és propi de les burocràcies professionals, produeix una forta identificació amb els valors i pautes de conducta del col·legi que agrupa els professionals de l'auditoria comptable.

Aquest és, però, alhora, un element de divisió interna, que, d'altra banda, condiciona clarament els resultats del treball que desenvolupa la institució. Efectivament, si la majoria dels auditors reclutats últimament procedeixen d'empreses d'auditoria

10. Un dels entrevistats definia la seva activitat com a «revisar comptes endarrerits».

privada, una part important del col·lectiu, i que coincideix amb els que porten més temps a la institució, tenen els seus orígens professionals en l'Administració i per tant han seguit processos de socialització diferents.

Amb la política de reclutament d'auditors formats en empreses privades, la SCC ha contribuït d'una forma clara al seu propi procés de renovació i canvi cap a una estructura d'auditoria pública, similar en el seu funcionament a les empreses d'auditoria privada, fugint, doncs, del model burocràtic associat tradicionalment a l'Administració. Però la incorporació d'auditors formats externament pot frustrar expectatives de promoció interna, a banda de generar incertesa respecte els processos de selecció de personal, mentre no es reguli aquest aspecte per llei del Parlament.

D'altra banda, la capacitat de desenvolupar una estratègia que progressivament doni més pes a les avaluacions d'eficàcia i eficiència requereix un tractament multidisciplinari que es beneficiï de les aportacions d'especialistes en diversos camps de les ciències socials. Els coneixements i habilitats d'experts en tècniques d'investigació social, analistes d'organitzacions i de polítiques, o en estadística, són importants per poder ampliar les activitats de la SCC i assolir nous objectius estratègics, mentre que una composició excessivament homogènia pel que fa al component formatiu pot representar un condicionant important.

Un primer factor crític per a l'èxit de la SCC és la formació dels seu personal en la tècnica específica de fiscalització del sector públic. Les diferències respecte de la tècnica privada d'auditoria en tot allò que representen els controls de legalitat, les especificitats de la comptabilitat pública i la dificultat d'analitzar costos i rendiments de les polítiques públiques obliguen a mantenir un procés formatiu constant que, d'altra banda, difícilment podrien obtenir els candidats a ocupar posicions professionals en la SCC, fora de l'organització.

Un segon factor crític molt relacionat amb la discussió precedent, però també amb la discussió més general sobre les funcions que ha de complir la SCC en la societat catalana consisteix a completar els equips de treball i a resoldre la qüestió del vincle contractual del seu personal dins el conjunt de les administracions públiques. El personal amb què compta en l'actualitat la SCC, o bé procedeix d'altres administracions (normalment funcionaris de la Generalitat), o bé procedeix d'empreses privades d'auditoria i ha estat contractat com a personal propi després d'un procés de selecció obert. La resolució de la qüestió del vincle contractual està pendent de l'elaboració pel Parlament d'una llei de funcionament de la SCC. És un factor crític per a l'èxit de la SCC en la mesura que pot condicionar d'una forma important el model d'òrgan de control extern amb el què el Parlament pugui comptar en el futur.

7. Entorn

a) Relacions amb el Parlament

La Llei de la SCC (Llei 15/1991, art. 2.1) destaca el caràcter independent d'aquest òrgan de control pel que fa al seu funcionament, si bé òrganicament depèn del Parlament. Les relacions amb la Cambra s'articulen a través de la Comissió de la SCC, a la qual presenta una vegada a l'any la seva memòria i els seus informes. El control extern de la institució l'exerceix, doncs, el Parlament, el qual, a més, decideix el nomenament dels síndics mitjançant votació per majoria de tres cinques parts i per a un

període de sis anys. Entre ells, el Ple de la SCC proposa el síndic major, que és nomenat pel president de la Generalitat per a un període de tres anys.

Dels set síndics que componen el Ple en aquest moment, tres, incloent-hi el síndic major, han estat proposats per la majoria de Convergència i Unió, dos, pel Partit dels Socialistes de Catalunya i un, pel Partit Popular. El setè és considerat independent. Tots ells de reconeguda competència professional, aporten a la institució experiències diverses, pel fet que han ocupat posicions molt diferents tant en el sector públic com en el sector privat.

El fet més sorprenent de les relacions entre la SCC i el Parlament és que aquestes només es produeixin de forma institucional un cop l'any, quan la Comissió debat els informes presentats pel síndic major. Amb l'actual Llei de la SCC, i pendent d'aprovació una llei més específica de funcionament, actualment la Comissió parlamentària debat en una o dues sessions el treball desenvolupat per la SCC durant tot un any. A més, pel fet que no és al Parlament a qui correspon de fet la tutela financera dels ajuntaments, se sol dedicar molt poc temps als informes sobre els ens municipals.

Un segon element característic de les relacions entre la SCC i el Parlament és que no se solen derivar conseqüències de la compareixença anual en forma de resolucions o de seguiment de les mesures adoptades pels ens fiscalitzats per implementar les recomanacions de la SCC en els seus informes. Aquest resultat pot ésser degut tant al joc de les majories en el Parlament, com al fet que els principals grups parlamentaris ja compten amb síndics de la seva confiança, o simplement al contingut excessivament tècnic dels informes elaborats per la SCC.

D'acord amb les objectius a què fèiem referència anteriorment, es manté el perfil tècnic del treball de la SCC, mentre que es deixa per als òrgans polítics de la SCC i del Parlament assolir acords sobre les qüestions debatudes. D'aquesta manera, si bé s'aconsegueix evitar conflictes que podrien portar a una situació d'estancament, també perden interès polític i social les actuacions dutes a terme.

El Parlament també aprova cada any el pressupost de la SCC que es presenta conjuntament amb els pressupostos generals del Govern de la Generalitat. La negociació es fa directament amb els òrgans de govern de la Cambra, si bé novament, pel joc de les majories parlamentàries, la Conselleria d'Economia i Finances exerceix una important influència a l'hora de discutir possibles increments de plantilla. Aquesta, de fet, dependència financera de l'executiu constitueix un altre mitjà pel qual es limiten les possibilitats d'actuació de la SCC com a òrgan de control de l'Administració al servei del legislatiu, com ocorre en altres sistemes institucionals on el principi de separació de poders té més força.

b) Relacions amb els ens fiscalitzats

Les administracions, organismes autònoms i empreses fiscalitzades també formen part de l'entorn de la SCC.¹¹ Els «clients» de la SCC són uns clients especials en la mesura que no ho són per iniciativa pròpia sinó per obligació, la qual cosa sens dubte condiciona les seves relacions amb la SCC. Així, alguns ens fiscalitzats tendiran a

11. Entre aquests, les relacions són més freqüents amb determinats òrgans interns, com ara la Intervenció o les direccions generals de Política Financera i d'Administració Local de la Generalitat.

dificultar el control extern, ja sigui retardant el lliurament de documents o deixant d'informar sobre aspectes dels quals difícilment podria tenir coneixement un auditor extern. Altres veuen en la fiscalització una oportunitat perquè una institució externa aportï evidència empírica sobre el seu estat financer o per millorar la seva gestió financera comptable davant la possibilitat d'un control extern.

La posició de la SCC en relació amb els ens locals és més feble encara que la jurisprudència constitucional confirmés amb la Sentència 187/1988, de 17 d'octubre, les competències dels òrgans de control autonòmics sobre les corporacions locals. Si bé correspon al Parlament elaborar les lleis locals, pel que ha de conèixer la realitat d'aquest univers institucional, es podria argumentar sobre la base de l'autonomia municipal que és al Ple i a les comissions de comptes d'aquest òrgan a qui correspon examinar els comptes que lliura l'alcalde a la corporació. Des d'aquesta perspectiva, sembla que són els municipis els que haurien de recórrer a la mateixa SCC o, si escau, a empreses homologades per aquesta, per al control dels seus comptes, cosa que sens dubte canviaria la naturalesa de les relacions entre la SCC i els ens locals.

c) Relacions amb altres tribunals de comptes

Altres organitzacions de l'entorn de la SCC, amb les quals manté relacions de cooperació, són el Tribunal de Comptes central, els tribunals de comptes de les comunitats autònomes que s'han dotat d'òrgans de control extern i l'organització que a nivell europeu agrupa els tribunals de comptes regionals. Com s'ha dit més amunt, el Tribunal Constitucional ha establert amb claredat que l'enjudiciament de la responsabilitat comptable és competència exclusiva del Tribunal de Comptes estatal, sense perjudici que les denúncies a aquest Tribunal es puguin tramitar a través de l'òrgan de control autònic. Les relacions de cooperació entre ambdues institucions són igualment necessàries per al desenvolupament de la funció de fiscalització, ja que per la seva condició d'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic, el Tribunal de Comptes de l'Estat pot, en qualsevol moment, intervenir els comptes de qualsevol organisme central, autònic o local.

La pràctica en aquests últims anys ha estat la de lliurar sistemàticament a Madrid tots els informes elaborats per la SCC, com també la relació dels ajuntaments catalans que reten comptes. El Tribunal de Comptes de l'Estat dóna per vàlid el treball de la SCC que incorpora al seu informe anual a les Corts.

El fet que la competència sigui compartida constitueix un element d'incertesa important per als òrgans autonòmics, ja que un canvi d'estratègia en la direcció del Tribunal de Comptes estatal podria significar que aquest entrés a fiscalitzar ens autònoms o locals catalans, independentment que ho estigués fent al mateix temps la SCC. Aquesta és, doncs, una qüestió oberta que permetria el desplegament d'una estratègia política diferent a la que ha dominat fins ara les relacions entre el Tribunal de Comptes de l'Estat i la SCC.

Les relacions amb altres òrgans de control autonòmics en l'àmbit dels auditors es produeixen en el marc de programes de formació organitzats pel mateix Tribunal de Comptes estatal. Aquest és un espai d'intercanvi de coneixements i experiències que és important com a instrument d'innovació en tots els òrgans de control externs de l'Estat.

8. Presa de decisions

L'estructura de la SCC en set unitats i el sistema d'elecció dels síndics directament pel Parlament, donen a aquests una considerable autonomia de decisió en relació amb el seu àmbit d'activitat. Cada síndic discuteix amb el seu supervisor el pla de treball però és ell qui té, en últim terme, la responsabilitat de la decisió sobre els ens fiscalitzats, com també el tipus d'auditoria que es portarà a terme en cada cas. El pla de treball de cada departament es porta al Ple, el qual actua novament com a òrgan d'integració i consens.

En la decisió sobre els ens fiscalitzats, els síndics gaudeixen d'un ampli grau de discrecionalitat que també s'estén a la decisió sobre la part de l'organització o el tipus de recursos que seran objecte d'un control puntual. Normalment els síndics estaran atents a qualsevol irregularitat de la qual puguin tenir coneixement, fins i tot a través del mitjà de comunicació. Però també es pot donar l'efecte del que en ciències socials es coneix com a *creaming* o autoselecció, és a dir, la selecció dels «millors» com a element explicatiu de l'èxit d'una política. Autoselecció en la qual sovint estan interessats tant la mateixa Administració, en la mesura que facilita la seva tasca, com els seus clients, ja que s'asseguren un resultat positiu.

Pel que fa a les decisions més tècniques, la SCC comença a ser una estructura força burocràtica en el sentit científic d'aquest mot. És a dir, en la mesura que es van estandarditzant els seus procediments, els membres de l'organització solen tenir respostes programades als estímuls que reben de l'exterior en el desenvolupament de les seves tasques. Sovint, les decisions no s'han de prendre perquè existeix ja una norma interna o una pràctica professional acceptada. Així, per exemple, si bé la SCC té establerta per escrit la prohibició expressa de fer comentaris sobre els estats financers dels ens fiscalitzats, i per tant, l'obligació de mantenir el secret professional, aquesta és de fet una norma de conducta pròpia del codi deontològic de la professió.

En totes les organitzacions sorgeixen situacions no previstes i que requereixen una resposta. En el cas de la SCC és important, per exemple, l'increment en el nombre de demandes de fiscalització a iniciativa del Parlament. Cal, doncs, que es prenguin decisions per coordinar les diferents tasques de l'organització i planificar el seu treball. En el mateix sentit, la realització de fiscalitzacions innovadores en el camp de l'eficàcia i l'eficiència també requereix decisions que escapen dels procediments més estandarditzats. És en aquest àmbit que exerceix el seu lideratge el síndic major, si cal coordinant directament els auditors.

Amb tot, no hi ha diferències significatives entre l'estructura formal i informal, a causa de la dimensió reduïda de l'organització i de l'autonomia que tenen els síndics. Tan sols apareixen formant una coalició de direcció juntament amb el síndic major els síndics que ho han estat des de la creació de la SCC i/o que són responsables dels departaments més importants.

Finalment, en totes les organitzacions s'adopten decisions en les primeres etapes de desenvolupament que després incideixen d'una forma significativa en la seva vida. Un exemple en seria la decisió de repartir els departaments entre els síndics de manera que aquells que foren proposats per un partit no s'encarreguin d'una administració controlada majoritàriament per aquell partit. En el cas de la SCC podríem parlar d'una no-decisió en aquest sentit, determinada tant per les dificultats de trobar les persones adequades per a cada tasca en una primera etapa, com pel fet d'haver estat

només dos partits els que han proposat les llistes de candidats al Parlament i que, com s'ha dit més amunt, han tingut una forta tendència a buscar sortides negociades que permetin evitar possibles conflictes, deixant d'altra banda, a cada síndic, la responsabilitat per les actuacions realitzades pel seu departament.

IV. Conclusions

1. La SCC es troba en una etapa de consolidació, després d'una etapa inicial de creació i desenvolupament organitzatiu; que ve marcada per la formació d'equips de treball estables per a cada departament, la contractació d'auditors comptables procedents d'empreses privades i el progressiu perfeccionament tant dels sistemes de treball com dels informes finals.

2. En la SCC conviuen dues visions lleugerament diferents sobre els objectius que ha de perseguir l'organització. Mentre que una part dels membres emfatitza el discurs del control de l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i fins i tot l'equitat amb què es gestionen els recursos públics, altres, tot i acceptar aquesta filosofia, creuen que la SCC, reflectint la situació del país, encara es troba lluny de poder concentrar la seva activitat en l'anàlisi de la gestió pública en funció d'aquests criteris. Per això, entenen que el valor «justificació de l'organització» és la seguretat-legalitat en la comptabilitat pública i l'objectiu prioritari que totes les administracions portin i presentin els seus comptes de forma fidel.

3. Aproximadament la meitat del temps del personal de la SCC es dedica a verificar els comptes generals de les administracions autonòmiques i locals catalanes. L'altra meitat del temps es dedica a l'elaboració d'informes puntuals sobre la gestió d'un centre o d'una part dels seus ingressos o de les seves despeses. Internament, l'objectiu prioritari en aquest moment consisteix a incrementar el nombre d'informes puntuals elaborats cada any.

4. La SCC és bàsicament una burocràcia professional que es configura com una estructura divisional. Aquesta estructura és el resultat de la necessitat d'adaptar-se a la diversitat del «mercat» de la institució. L'examen de la divisió actual entre departaments revela, però, diferències importants pel que fa al volum de la part del sector públic que els correspon controlar.

5. L'estructura de la SCC presenta una tendència a la fragmentació en una pluralitat d'unitats autònomes sota la responsabilitat de cadascun dels síndics. Aquesta tendència és contrarestada pel lideratge que exerceix el síndic major i per la labor de revisió de tots els informes pel Ple. Es perd, però, en eficiència, perquè es dificulta la cooperació per «baix», és a dir, entre els equips dels diferents departaments.

6. La natura col·legiada de la SCC, si bé ha servit per evitar conflictes i buscar solucions negociades a totes les qüestions plantejades, també pot condicionar les decisions sobre ens fiscalitzats, el tipus d'informes elaborats com també els seus objectius, a més d'allargar-ne el procés d'elaboració.

7. El personal de la SCC és jove i està ben preparat. Valora els avantatges de treballar per la SCC en relació amb les empreses privades d'auditoria i gaudeix d'un bon moment a causa dels petits increments de plantilla aconseguits en el últims pressupostos. Malgrat això, és encara insuficient per fer front a la missió que té encomanada i s'encara a un greu problema d'insatisfacció professional si no s'aconsegueix evitar el cansament derivat de la revisió de comptes sense entrar en el que és pròpiament gestió i si no es veu més clarament la utilitat del seu treball.

8. El caràcter homogeni quant a la formació i la cultura professional dels membres de la plantilla pot ésser una limitació important per a una estratègia d'expansió cap a la realització sistemàtica de controls d'eficàcia i eficiència.

9. Les relacions entre la SCC i el Parlament estan dominades per la presentació anual dels informes i de la memòria de la SCC. Si bé el Parlament ha incrementat les demandes de fiscalitzacions puntuals a la SCC, la utilització dels informes elaborats per aquesta és molt limitada. El joc de les majories parlamentàries, el sistema de designació dels síndics i el perfil tècnic dels informes allunyen la SCC de la imatge de «braç executor» del legislatiu pròpia d'altres sistemes polítics.

10. La posició de la SCC en relació amb els ens locals podria ser força feble donada la garantia constitucional de l'autonomia municipal. La relació amb la Conselleria d'Economia i Finances de la Generalitat està mediatitzada per la seva dependència pressupostària.

11. Si bé les relacions amb el Tribunal de Comptes central han estat fins ara de cooperació, el fet de compartir la competència podria situar la SCC en una posició difícil si aquell decidís canviar la seva política i verificar els comptes del sector públic català.

12. La progressiva estandardització dels seus sistemes de treball, com també la formació i experiència dels seus membres, han contribuït a rutinitzar les decisions més tècniques. Pel que fa a les decisions de caire excepcional, la SCC es caracteritza per l'elevat grau d'autonomia de cada síndic a l'hora de decidir l'ens controlat i els objectius de la fiscalització. Entre els síndics, el síndic major té el poder que deriva de la seva posició, mentre que els síndics que ho han estat des de la creació de la SCC, tenen el poder que deriva de la seva antiguitat i de controlar els departaments més importants.

Bibliografia

- Diversos autors, *El Tribunal de Cuentas en España*, Institut d'Estudis Fiscals, 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., «Les relacions entre el Tribunal de Comptes i els òrgans de control externs creats per les comunitats autònomes», *Autonomies*, núm. 10, pàg. 87 i ss., Barcelona, Escola d'Administració Pública, 1989.
- Meltsner, A. J. i Bellavita, 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, CA, Sage, 1986.
- Perulles, J., «La Sindicatura de Comptes», a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, vol.3, pàg. 487 i ss.
- Ramió, C., Ballart, X., «La complejidad estructural de la teoría de la organización», a *Lecturas de teoría de la organización*, 2 volums, Madrid, 1993.

