

## La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana: la legitimación a través de la modernización administrativa

*The Sindicatura de Comptes of Comunitat Valenciana: legitimation through administrative modernization*

Gonzalo Pardo Beneyto 

Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo – Centro Adscrito UMH, Profesor, Alicante, España, [gonzalo.pardo@protocoloimep.com](mailto:gonzalo.pardo@protocoloimep.com), <https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

### Resumen

Este trabajo tiene como objetivo fundamental analizar las estrategias legitimadoras de cambio de una institución político-administrativa en su etapa de madurez. En concreto, este estudio de caso se centra en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, órgano de fiscalización regional que se dedica, principalmente, a la rendición de cuentas y al control de legalidad económico-financiero. Para ello, partiremos de la teoría del ciclo de vida de la organización (Levitt, 1965) como marco teórico y plantearemos la hipótesis de que todas las instituciones necesitan legitimidad para mantenerse en el campo en el que ejercen sus competencias. Entre los resultados de este estudio destacan la necesidad de realizar cambios en sus rutinas de trabajo y del liderazgo así como en los aspectos de tipo simbólico.

**Palabras clave:** Legitimidad, calidad, órganos regionales de control externo, ciclo de vida, Comunitat Valenciana (España).

### Abstract

The main objective of this article is to analyze the strategies that legitimize the change of a political-administrative institution in its maturity stage. Specifically, this case study focuses on the Sindicatura de Comptes of the Valencian Community, an autonomous oversight body that is mainly dedicated to the rendering of accounts and the control of economic-financial legality. To do this, we will start from the theory of the life cycle of the organization (Levitt, 1965) and the hypothesis that all institutions need legitimacy to stay in the field in which they exercise their skills. Among the results of this brief study, they highlight the need to make changes in their work routines and leadership, as well as in the symbolic aspects.

**Keywords:** Legitimacy, quality, regional external control institutions, life cycle, Comunitat Valenciana (Spain).

### 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo fundamental el estudio de las estrategias de legitimidad de un organismo de control externo (OCEX) en la etapa de madurez de la institución y, más concretamente, en las técnicas de control de calidad en su desempeño.

Pensamos que el presente estudio aporta valor y conocimiento por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque las instituciones fiscalizadoras de control externo, independientemente de su ámbito fiscalizador, son en líneas generales grandes desconocidas para la ciudadanía y se les exige una capacidad de reacción ante determinados acontecimientos que no son propios de sus competencias. Además, han de legitimarse constantemente y coexistir en una arena institucional con las agencias antifraude u otros instrumentos de control. Por otro lado, hay que recordar las amenazas que se cernían sobre los OCEX hasta hace relativamente poco cuando el gobierno de España propuso la supresión de los órganos regionales de control externo mediante la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

En segundo lugar, partimos de la base que este trabajo es relevante desde un punto de vista científico porque al fundamentarse en el enfoque neoinstitucionalista consigue recuperar y priorizar el estudio de las instituciones explicando distintas perspectivas relacionadas con el entorno, la legitimidad y los cambios institucionales. Por tanto, aquí seguimos el trabajo de autores como DiMaggio y Powell (1983), Meyer y Rowan (1977), Peters (2003), Scott (1995), Suchman (1999), March y Olsen, (1984, 1997, 1997a), North (1990, 1995), Rothstein (2001), Sztompka (1995), Pierson, (2000) y Mahoney (2000), Ramió y Salvador (2002), Alba y Navarro (2011), Parrado (2008), Pardo (2018; 2022).

Y, desde el punto de vista de la rendición de cuentas y la Sindicatura de Comptes, el presente trabajo entronca con la línea de investigación de los trabajos anteriores de Abellán (2017; 2018), Abellán y Aldeguer (2017) y Abellán y Pardo (2016; 2016a).

La importancia de esta temática queda patente, incluso, con las nuevas tendencias de la rendición de cuentas en el ámbito de la Administración Pública. No es de extrañar que se pongan sobre la mesa aspectos relacionados con las nuevas tecnologías tal como se ha hecho en trabajos como Abellán y Pardo (2020) o Abellán y Pardo (2021).

Por consiguiente, vamos a plantear y tratar de responder a lo largo de este artículo a las siguientes preguntas de la investigación: 1) ¿Cómo ha afectado el ciclo de vida de la organización en la asunción de técnicas de mejora? 2) Y, en especial, ¿cómo se ha llevado este proceso en una organización madura? 3) ¿Han sido estas reformas útiles en el ámbito de la Sindicatura de Comptes?

La respuesta a tales interrogantes requiere, en primer lugar, establecer cómo las vamos a responder, es decir, atender a la cuestión metodológica que veremos a continuación.

Por consiguiente, el plan de trabajo que se propone pasa por explicar la metodología, para después, hacer referencia al marco teórico. Después, se tratará el caso de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana y las estrategias de modernización implementadas. Por último, se llevarán a cabo una serie de conclusiones.

## **2. METODOLOGÍA**

En el contexto de este trabajo vamos a utilizar el método comparado porque ofrece la posibilidad de estudiar los fenómenos sociales a través del razonamiento lógico, la inferencia de conclusiones y de confrontar empíricamente los conceptos. Y es que como sostienen Mackie y Marsh (1995:181) “la razón que justifica el uso de la investigación comparativa en las ciencias sociales es que casi nunca es posible el método experimental”.

La comparación admite diversos métodos comparativos en función de si el investigador pone el foco sobre las variables de los casos estudiados o la comprensión sobre los mismos. La estrategia de investigación seleccionada puede ser la comparación de muchos casos (N), la comparación de algunos casos (n) y, finalmente, el estudio de caso.

La utilización de la estrategia multicaso (N) es la que más se aproxima al método experimental porque incluye un mayor número de casos posibles, tiene un alto nivel de abstracción y permite generar teorías fuertes. Sin embargo, es un método muy costoso porque requiere mucha información y tiempo para recolectar información y tiene un alto coste económico.

La comparación de pocos casos (n) se materializa en una comparación binaria (dos casos) o estudio de pocos casos. Esta estrategia tiene un nivel de abstracción medio y suele orientarse o bien a buscar las semejanzas de los casos comparados o bien a buscar las diferencias.

Finalmente, el estudio de caso implica un examen pormenorizado de un único caso. Esta es la estrategia seleccionada en el presente estudio, lo que significa una descripción contextual más intensa de la realidad estudiada y la generación de hipótesis o de respuestas de la investigación que pueden ser probadas en otros casos. Este tipo de estudios aporta una serie de ventajas fundamentales: 1) el ahorro de costes y recursos, 2) el tratamiento de un tema en profundidad con interés práctico y/o científico, 3) la comprensión del fenómeno estudiado y, 4) en resumidas cuentas, obtener una adecuada investigación que aporte conocimiento a nuestro campo científico (Lodola, 2009).

Para cumplir con estos objetivos, utilizaremos el análisis documental y una revisita de la literatura con el objetivo de poder dar respuesta a nuestras preguntas de investigación.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### **El neoinstitucionalismo sociológico y las estrategias de gestión de la legitimidad**

El neoinstitucionalismo sociológico permite realizar inferencias sobre el caso estudiado al ser un enfoque maduro (Scott, 2008). Esta base teórica ofrece la posibilidad de estudiar el papel del entorno en el comportamiento institucional, la adopción de innovaciones y el rol de la legitimidad en los diferentes procesos. Recordemos que la legitimidad es uno de los conceptos centrales del neoinstitucionalismo con capacidad explicativa sobre las motivaciones que tratan de la evolución, organización y funcionamiento de las instituciones (Deephouse y Suchman, 2008). Esta juega un rol esencial puesto que supone la aceptación por parte de la ciudadanía de la acción de la sociedad de una institución y que se ajusta a una serie de parámetros constituidos por normas, valores, creencias y definiciones de tipo cognitivo (Suchman, 1995).

Hay que tener en cuenta que el entorno en el que están insertas las instituciones es una caudal fundamental de cambios y de argumentos que impelen a las instituciones a interiorizarlos. No se puede perder la vista que, en la actualidad, las instituciones están relacionadas entre sí y con el entorno que las rodea, siendo éste un lugar en el que se gestan tanto los insumos como las razones por las cuales una institución debe llevar a cabo cambios fundamentales en su organización y funcionamiento (Hodge et al. 2003; Meyer y Rowan, 1977; Mintzberg, 2012). No obstante, las técnicas y necesidades generadas en el entorno no son puestas en marcha automáticamente por la institución, sino que estas son aprobadas, adaptadas- si se requiere e implementadas desde el interior de la institución de forma estratégica (Abrahamson, 1996; Czarniawska y Joerges, 1996; DiMaggio, 1988; Oliver, 1988). Todos estos autores determinan que la implementación de innovaciones y cambios en las instituciones públicas vienen justificadas por la búsqueda de legitimidad, situación que se complementa con un comportamiento activo de los individuos que componen la organización.

#### **El ciclo de vida de las organizaciones**

Los conceptos anteriormente explicados son de importancia si tenemos en cuenta que las organizaciones, al igual que ocurre con los productos, pasan por distintas fases con tendencias variadas y que marcan el devenir de la institución. Las principales fases del ciclo vital son las siguientes: 1) el nacimiento, en la que emerge la institución e intenta sobrevivir en un entorno que le es desconocido y en el que las contingencias están a la orden del día, 2) el crecimiento, donde las energías de la institución se destinan a adaptarse y desarrollarse y se dibujan aspectos tan importantes como la jerarquía, la especialización y la gestión interna 3) la madurez, etapa en la

que el crecimiento se ralentiza y empieza una ordenación de los recursos en función de su disponibilidad y 4) el declive, fase en la que la organización debe reinventarse (Hodge et al. 2003; Levitt, 1965).

Esta forma de entender la organización o institución como una evolución a través de la secuenciación de varias fases proporciona un sustrato teórico que nos sirve para periodizar la vida de una institución como la Sindicatura de Comptes. No obstante, necesitamos hacer una breve mención a la calidad y la plasmación práctica de este concepto en las organizaciones para, finalmente, unir todos los elementos y estar en disposición de responder a las preguntas de la investigación.

### **El control de calidad como técnica de modernización administrativa**

A lo largo del tiempo, las organizaciones han sufrido una serie de cambios producidos por la implantación de distintas técnicas en sus procesos de producción. Smith (1994) abogaba por una disgregación de los procesos en los puestos de trabajo. Taylor (1911) fue uno de los principales impulsores del movimiento de la administración científica que, desde un enfoque ingenieril, analizaba el mejor método para estandarizar las tareas y ganar en eficiencia. El taylorismo contemplaba al trabajador como un apéndice de la máquina y consideraba que los trabajadores si incrementaban la productividad debían recibir gratificaciones económicas.

Su objetivo fundamental era eliminar los fallos de la producción artesanal a través del establecimiento de una serie de principios, reglas y leyes como: 1) se estandarizan todos los procesos de trabajo, 2) se adiestra un trabajador concreto con unas capacidades que mejoran el proceso de producción, 3) existe un sistema de supervisión jerárquico que permite la dirección de los trabajos, 4) hay una división de actividades que se asignan cada una a uno de ellos y, 5) el control de calidad de los trabajos realizados eran una parte fundamental para que la producción en serie fuera un éxito.

Por tanto, las actividades de la organización de inspección y control tenían un papel preponderante al haberse producido una dispersión de los procesos en la institución. Recordemos que estamos ante un sistema mecanicista que entiende el control como algo fijo, programado y jerárquico, con énfasis en los medios interpersonales y en el control externo en oposición al autocontrol participante (Kast y Rosenzweig, 1990: 551).

Esta modalidad de control se realizaba de distintas formas: 1) en un primer momento era el superior jerárquico el que lo llevaba a cabo; 2) posteriormente, se avanza en la organización instituyendo la figura del capataz de control de calidad que era un jefe jerárquico que se encargaba de controlar la producción en línea; 3) por último y con el incremento del tamaño de las fábricas se instituye la figura del inspector (Feigebaum, 1986).

Hay que tener en cuenta que la visión americana de la calidad de principios del siglo XX se basaba en la idea de que la cantidad de productos era prioritaria al aseguramiento de la propia calidad (Deming, 1989).

Al final de lo que se trata es del establecimiento de unos límites que debían medirse en base al valor de los productos y servicios generados. El control de calidad, por tanto, trata de conseguir que los resultados de los procesos sean estables y que los errores fuesen evitados, controlando, por tanto, su variabilidad (Shewart, 1931; Deming, 1994).

La calidad, entendida conforme a las especificaciones marcadas en la fase de producción, se debe de diferenciar de las técnicas de gestión de calidad puestas en marcha por los japoneses en la segunda mitad del siglo XX y que dieron lugar a la superación del método de producción occidental. Si en un principio se abogó por estandarizar, normativizar y generalizar los controles en la producción para asegurar la calidad, pronto se unieron otro tipo de conceptos relacionados con las expectativas y necesidades del consumidor-cliente al respecto (Feigebaum, 1986).

Esta ampliación del concepto de calidad desde la estandarización hasta la culminación de las expectativas del cliente (Juran, 1999) implica que a) desde un punto de vista positivo, se priorice

la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente; b) mientras que desde un punto de vista negativo se defina como la ausencia de defectos.

Por tanto, se debe de hacer una distinción entre: 1) aquellos métodos basados en esta visión negativa y centrados en reducir el número de defectos a través de un control de la producción a posteriori (control de calidad) y la adopción de sistemas de medición estables, con una metodología estandarizada (aseguramiento de la calidad) y, 2) aquéllos que, además, parten de una visión holística de la organización e intentan implicarla en la política de calidad para cumplir con los parámetros fijados por el cliente.

Hay que destacar que este tipo de metodologías se implementan en el sector público a través de la Nueva Gestión Pública y que, en última instancia, pretendían articular un valor adoptado en el último tercio del siglo XX como es el de la calidad (Aguilar Villanueva, 2006; Olías de Lima, 2001).

## 4. RESULTADOS

### El ciclo de vida de las organizaciones

El ciclo de vida de la Sindicatura de Comptes durante el periodo 1985-2018 ha pasado por varias fases que siguiendo a Levitt (1965) son las siguientes:

#### ***Nacimiento (1985)***

La Sindicatura de Comptes hunde sus raíces históricas en las instituciones de orden foral que estuvieron presentes en el Reino de València hasta la promulgación de los Decretos de Nueva Planta y su abolición en el siglo XVIII. Esta institución foral se denominaba *Mestre Racional* y formaba parte de una red más amplia de instituciones catalano-aragonesas de la misma índole.

Sin embargo, desde una visión contemporánea y actual, la Sindicatura de Comptes forma parte de la voluntad del autogobierno valenciano y es el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) el que da carta de naturaleza a una serie de instituciones de índole moderna que recuperan tanto las tareas como la denominación de estas instituciones históricas. Así, la Sindicatura de Comptes es la institución encargada de fiscalizar las cuentas del sector público autonómico valenciano y el Estatuto valenciano la define como: *“La Sindicatura de Comptes es el órgano al que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen”*.

Respecto al control de las cuentas públicas y su fiscalización, el artículo 136 de la Constitución Española establece que el *Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y de su sector público*. Sin embargo, algunas comunidades autónomas como la valenciana preveían en sus marcos estatutarios la creación de órganos regionales de control externo. Por consiguiente, hizo falta un instrumento jurídico que vertebrase el sistema dual de control externo español formado por el Tribunal de Cuentas de España y los órganos de control externo regionales<sup>1</sup>. Dicho esto, hay que aclarar que no existe una asignación nítida de competencias por lo que hizo falta que se pronunciase el Tribunal Constitucional<sup>2</sup>.

La creación del órgano de control externo valenciano se produce a partir de la aprobación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes. La elección de los primeros síndicos se desarrolló a través de un procedimiento diseñado por la Mesa de les Corts el 14 de junio de 1985. Los diputados pudieron votar a tres candidatos de una lista compuesta por una serie de nombres

<sup>1</sup> Artículos 27 y 29 Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que contempla la existencia de medidas de coordinación entre el Tribunal y los OCEX, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras

<sup>2</sup> STC de 2 de febrero de 1981 (Recurso 186/1980); STC 6/1982; STC 187/1988; STC 18/1991.

propuestos por cada uno de los grupos parlamentarios<sup>3</sup>. El nombramiento del Síndico Mayor y los otros dos síndicos se produjo por el Decreto 11/1985.

A estos nombramientos les siguieron una serie de trámites político-administrativos relacionados con la dotación de recursos a través de la aprobación de un crédito extraordinario para dotar de presupuesto a la entidad, la designación de un Secretario General que se encargase de la gestión interna de la institución y el establecimiento de un Reglamento de Régimen Interno que regulase el funcionamiento de la institución estatutaria.

En esta fase fundacional de la Sindicatura y bajo el liderazgo de Manuel Girona i Rubio se impulsaron logros como la incorporación de los presupuestos por programas de gasto de la Generalitat Valenciana, la mejora constante para elaborar un sistema de indicadores más riguroso en la cuantificación de objetivos y la necesidad de estandarización para comparar resultados y dar a conocer los costes reales de los servicios públicos, de forma que sirvieran para futuras tomas de decisiones. Además, se sentaron las bases de la Organización Europea de Órganos de Control Externo Regionales del Sector Público (EURORAI) mediante una serie de encuentros internacionales que eclosionarían en la etapa de crecimiento.

### ***Crecimiento (1986-2003)***

El crecimiento de la institución fue liderado por el síndico mayor Vicente Montesinos Julve. En esta etapa se produjo un enorme incremento de competencias y la realización de los trabajos propios contenidos en su norma de creación que legitimaron sus actuaciones, ya que permitieron mejorar la gestión económica de la Generalitat. De hecho, la Sindicatura de Comptes ya no solo estaba enfocada a cumplir con este mandato, sino que busca la generación de valor público y de legitimidad a través de sus actuaciones (Abellán, 2018). Hay que tener en cuenta que inmediatamente después de la creación de esta institución, España pasó a formar parte de la Unión Europea y la ingente cantidad de fondos recibidos de las instituciones comunitarias supusieron la generación de dos fenómenos complementarios.

Por un lado, se produjo un desarrollo de las políticas de bienestar y la expansión ingente del sector público valenciano. Por el otro, se produjo la necesidad de fiscalizar las actuaciones públicas llevadas a cabo por las instituciones receptoras de fondos comunitarios como una demanda creciente de la Unión Europea de rendición de cuentas. Mientras se desarrollaba el Estado autonómico español que implicaba una descentralización política administrativa, el sector público regional de la Comunidad Valenciana aumentaba a un ritmo rápido a la par que se producía la transferencia de recursos, competencias y personal de otras administraciones públicas a la nueva planta administrativa regional valenciana.

El objetivo de la institución, desde principios de los noventa hasta los primeros años del siglo XXI, fue aumentar el número y el alcance de los informes de fiscalización sin perder la calidad de los mismos. Entre las medidas que se adoptaron cabe mencionar dos muy importantes: el aumento de la plantilla orgánica de la institución fiscalizadora y la estandarización de los procesos de fiscalización.

Por otro lado, también hay que destacar los esfuerzos en el plano para internacionalizar la fiscalización regional y el órgano de control externo valenciano fue uno de los impulsores de la creación de la EURORAI<sup>4</sup> y la ubicación permanente de la sede de su Secretaría General en Valencia. De esta época, vale la pena mencionar también una serie de encuentros entre el Tribunal de Cuentas, con la Intervención General de la Generalitat Valenciana, con los órganos regionales de control externo españoles y con la INTOSAI y la EUROSAI, impulsados por la institución fiscalizadora valenciana.

### ***Madurez (2004-2016)***

---

<sup>3</sup> En concreto, tres por grupo.

<sup>4</sup> Se trata de una organización de ámbito europeo que aglutina a las Instituciones Regionales de Control Externos del Sector Público con el objetivo de cooperar e intercambiar información y técnicas.

El gran reto de la Sindicatura de Comptes en esta etapa se tradujo en la generación de valor público a través de tres pilares estratégicos (Abellán, 2018): a) mantener la legitimidad de la que gozaba la institución y asegurar la supervivencia institucional, b) adoptar decisiones estratégicas de calado en cuanto a la definición de sus cometidos, c) construir nuevos procedimientos a partir de las técnicas y tecnología disponible.

Esta etapa, como el dios Jano, se presenta bifronte; un primer sexenio transformador de auge económico y el segundo sexenio en plena crisis financiera global que espoleaba la necesidad de adaptarse a las constricciones del contexto político y económico

La institución fiscalizadora regional se centró en los siguientes ejes:

- a) La Ley 11/2002, de Medidas Fiscales y de Gestión Administrativa y Financiera, mediante la cual se modificaron algunos preceptos de la normativa de esta institución y entre las que se encuentra el ejercicio de la competencia relativa a la fiscalización de las entidades locales, lo que supuso la asunción plena de sus competencias.
- b) Se privilegió la planificación estratégica como forma de ordenar los objetivos de la institución en el corto y medio plazo con las necesidades que se generan en el entorno. Para ello se elaboraron una serie de planes trienales (2005-2007 y 2008-2010).
- c) Se elaboró un Manual de Fiscalización en el cual se recogían toda la normativa interna y externa que debe seguir la institución fiscalizadora. Aquí se incluyen todas las Normas Internacionales de Auditoría (NIA's) y las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs).
- d) La adopción de las nuevas tecnologías en el ámbito público trajo consigo la informatización de la fiscalización del sector público valenciano. La implementación de las herramientas digitales era una necesidad prioritaria en un entorno intensamente informatizado. Una de las medidas consistió en la incorporación de las auditorías informáticas y la adaptación de la Auditoría Basada en el Análisis de Riesgos (ABAR). El propósito principal era dar soporte mediante las TIC's a los equipos de auditores públicos para que pudieran cumplir con su mandato de auditar los sistemas informáticos del sector público.
- e) Por último, se procedió a una reordenación de funciones que se materializó en una actualización de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y el aumento del número de plazas disponibles en la institución de control externo. A esto hay que sumar la ejecución de distintas acciones formativas destinadas a mejorar las competencias del personal de la Sindicatura y la habilitación de un sistema de evaluación del desempeño unido a la carrera profesional. También se produjo la creación de distintas estructuras organizativas, a saber: a) el Gabinete Técnico; b) la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información (UASI) y, c) la Comisión Técnica de Auditoría.
- f) Se diseñó una mejora de los procesos de auditoría existentes a través de la estandarización y la racionalización de las funciones del personal encargado así como de sus objetivos. En esta línea, se puso énfasis en estudiar cuáles eran las mejores prácticas de otras instituciones similares y se sistematizó tres niveles de fiscalización lo que contribuía a realizar auditorías operativas con más alcance en eficacia y eficiencia. Además, llevó a cabo la implantación de un sistema de gestión de calidad y de análisis de áreas de riesgo y la valoración de su fiabilidad.
- g) Desde el punto de vista de la gobernanza, se profundizó en las relaciones de coordinación entre los organismos regionales de Control Externo y el Tribunal de Cuentas de España (recordemos que es un sistema dual) a través de la Declaración de Pamplona. Este documento reunió en el año 2006 en Pamplona los presidentes de los tribunales autonómicos para constituir la Conferencia de Presidentes para favorecer la cooperación entre las instituciones de control externo. Las principales medidas que impulsaron fueron

la sensibilización de una mayor conciencia pública del control, la búsqueda de indicadores más precisos, potenciar la formación de los auditores y la priorización de las áreas más sensibles como la salud, la educación, el bienestar social y las áreas de riesgo como subvenciones, contratación pública o urbanismo. El urbanismo local es considerado un foco de atención preferente para potenciar auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local.

### ***Declive (2016-¿?)***

Es difícil que una institución entre en declive si se tiene en cuenta que, tal como afirma Bozeman (1998:67), sus ciclos son largos e incluso como afirma Kauffman (1976) se tiende a la inmortalidad cuando se trata de instituciones públicas. Ciertamente, las funciones que desempeña la Sindicatura de Comptes son esenciales para la legitimidad de los sistemas políticos democráticos en un momento en el que se debe gestionar la escasez, controlar el gasto de recursos públicos y se generaliza una percepción de riesgo sistémico.

La creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, a través de la Ley 11/2006, de 28 de noviembre, de la Generalitat y que está en fase de nacimiento<sup>5</sup> tuvo un intenso debate parlamentario y mediático. Por otro lado, la modificación de la propia Ley de la Sindicatura de Comptes a través de la Ley 16/2017, ha dado una nueva definición y aboga por la revitalización de su mandato y el aseguramiento de recursos, algo muy importante si se tiene en cuenta el poco respaldo presupuestario que tiene la institución (Abellán, 2016). Este último cambio ha provocado que la institución estatutaria vuelva a estar en una etapa de madurez en la que desarrolla y reinventa estrategias legitimadoras como las nuevas auditorías de sistemas de información y las relacionadas con el control y aseguramiento de la calidad, que son las que analizaremos a continuación.

### **Las estrategias relacionadas con la calidad en la etapa de madurez**

Como ya hemos tratado en el marco teórico, la calidad es un elemento importante que está presente en las organizaciones desde que se ideó el sistema de producción en serie. En el campo que nos ocupa, la institución fiscalizadora centra sus esfuerzos en el control de calidad. No obstante, encontramos algunos elementos relacionados con el enfoque al cliente como los sistemas de evaluación del desempeño, la generación de una carrera profesional para el personal de la institución y la formación especializada. Cabe señalar que esta tendencia se debe a dos cuestiones fundamentales:

- a) La institución fiscalizadora soporta una serie de normativa estatal e internacional que marca la forma en la que se llevan a cabo sus cometidos, por lo que podemos afirmar que su margen de maniobra es limitado.
- b) Sus funciones son claramente tecnocráticas y la rendición de cuentas que se produce por parte del resto de instituciones del sector público y de las entidades locales del ámbito valenciano no están en el foco de atención permanente de la ciudadanía.

El control de calidad se concreta en la institución fiscalizadora a través de la estandarización y del seguimiento del Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes. Este documento de trabajo es un compendio de los principios y normas reguladoras de la actividad fiscalizadora, a través de un conjunto de actividades concatenadas y estandarizadas. Esto es algo importante porque la calidad implica minimizar los errores, minimizar omisiones, evitar conclusiones que no estén respaldadas en evidencias, la mejora del estilo de redacción de los informes y la supresión de incoherencias en los informes de auditorías. La importancia de eliminar los defectos desde el inicio de la auditoría ha recibido un tratamiento singularizado del que se hacen eco todas las instituciones fiscalizadoras: el denominado riesgo de auditoría.

---

<sup>5</sup> Afirmando esto porque el pasado marzo de 2018 se publicó una Resolución de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en la que se aprobaba la Relación de Puestos de Trabajo del Organismo.

Por esta razón, se ha adoptado un enfoque de aseguramiento de la calidad en la se han estandarizado los procesos y se han seguido planteamientos propios de modelos tan difundidos en España como los de la ISO 9001 y que tienen como principal objetivo prevenir los posibles errores que pueden producirse a priori.

Este control se produce en tres niveles: 1) la realización del mismo afecta a todas las fiscalizaciones y al equipo auditor, 2) se produce una revisión de los informes a posteriori por parte del revisor y, 3) un tercer nivel de trabajo que se realiza según la normativa vigente y que varía en función del objeto en el que recaiga la fiscalización.

El control jerárquico se desarrolla mediante el auditor jefe que, al final, es el responsable último de todos los trabajos realizados por el equipo de auditores. No solo es un asegurador de que los trabajos de auditoría cumplen con las especificaciones, sino que se encarga también de asegurar la ética de los miembros del equipo así como de su competencia y capacidad. Este tipo de control de calidad se distribuye desde la cúspide hasta la línea media y se produce una supervisión directa por parte de los responsables de la fiscalización. De hecho, se pone en marcha, también, un sistema basado en el mentoring que se produce por la supervisión que parte de los miembros del equipo con más experiencia, sobre aquellos que no la tienen.

Estos controles se realizan en base a las normas profesionales, legales y reglamentarias de la propia institución e incorporan una serie de criterios fijados por el auditor jefe, en función del interés propio de la institución que ya se ha anunciado en su plan de actuación anual o por la complejidad de la tarea o de la organización que se esté fiscalizando. A este control jerárquico, se le añade un control horizontal que se lleva a cabo por los distintos miembros del equipo auditor.

La supervisión del control de calidad es una actividad ex post que consiste en la validación de los proyectos de auditoría por un auditor-supervisor que no ha participado en la fiscalización y cuya misión es verificar que los datos y las pruebas recopiladas por el equipo son correctas. Una vez que el borrador contiene los datos ya firmes se convierte en el proyecto del futuro informe de fiscalización y contiene un cuestionario de control de calidad del auditor responsable y, si procede, otro realizado para controlar la calidad por parte de otro auditor ajeno al equipo que haya realizado la fiscalización. El auditor revisor es la figura que se encarga de comprobar si se han aplicado correctamente los procedimientos establecidos, que no hay ninguna cuestión de hecho por resolver y que las conclusiones se corresponden con las evidencias generadas.

Por último, las alegaciones producidas por la institución fiscalizada en el borrador del informe de fiscalización son el último medio para el control de calidad y que no solo se basa en la salvaguarda de derechos del cuentandante -fiscalizado- sino que tiene una finalidad de mejora del contenido que se corresponde con los preceptos básicos del control de calidad.

## 5. CONCLUSIONES

Este artículo ha explorado la trayectoria modernizadora de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, que ha experimentado cambios en clara correspondencia con las diferentes fases de su ciclo de vida. Si en la etapa de nacimiento la atención se centraba en la creación de normas, en la ampliación de crédito y la aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo, en las otras fases sus preocupaciones tenían otro calado porque las demandas del entorno eran diferentes.

En la etapa de crecimiento se produjo un desarrollo organizacional a través del crecimiento de su planta y la gestación de una estructura propia de una burocracia maquina, en la terminología de Mintzberg. Uno de los factores que explican tal aumento es el ingente crecimiento del sector público valenciano en una etapa de expansión de los servicios públicos y de traspaso de competencias. La complejidad ambiental condujo a desarrollar procesos de estandarización y de reorganización con la incorporación de las TIC's. La respuesta en la etapa de madurez a los cambios

que se estaban produciendo en el entorno fue la calidad. Sin embargo, la aspiración hacia las técnicas de calidad total queda como una asignatura pendiente tras una etapa que en los últimos años ha luchado por su supervivencia en un contexto de crisis financiera global.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, se ha de señalar el alcance y es que el estudio de un solo caso no permite generalizar los resultados. En este sentido, se pretenden ampliar el número de observaciones y la documentación de análisis para seguir ahondando en los aspectos tratados en esta investigación.

## REFERENCIAS

- Abellán López, María A. (2018). Rendición de cuentas y control externo en España: una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización política administrativa. Tirant Lo Blanch.
- Abellán López, María A. (2017). El sistema de control externo multinivel español: Rendición de cuentas, desafíos y oportunidades, Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", 13: 51-65.
- Abellán López, M.A. (2018). El origen y la evolución de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015. Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos 418: 127-166.
- Abellán López, María A.; Aldeguer, Bernabé (2017). Los Órganos de control externo (OCEX): una aproximación desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, 109, 1: 311-338.
- Abellán López, María A. y Pardo Beneyto, Gonzalo (2016). El papel de las entidades de fiscalización superior en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas. En D. Santos y S. Giménez (Coords.) Integraciones y desintegraciones sociales: Pobreza, migraciones, refugio. ACMS.
- Abellán López, María A. y Pardo Beneyto, Gonzalo (2016a). La rendición de cuentas de los OCEX: una aproximación a la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. En J.J. Marco y M. Pérez (Coords.) Radiografiando la democracia.: Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática. CEU y AVAPOL.
- Abellán López, María A.; Pardo Beneyto, Gonzalo (2017). Las políticas públicas simbólicas para el buen gobierno y la calidad democrática en la Comunitat Valenciana. Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria, 62: 39-54.
- Abrahamson, Eric (1996). Management Fashion. Academy of Management Review, 21, 1: 254-285.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económico.
- Abellán López, María A. y Pardo Beneyto, Gonzalo (2020). Los sistemas de información y la auditoría informática aplicados a una institución fiscalizadora subestatal: la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana (España), Revista de Gestão e Secretariado, 11, 2: 120-138.
- Abellán López, María A. y Pardo Beneyto, Gonzalo (2021). La rendición de cuentas y los contrapoderes: una necesidad democrática en el control del gasto y de la Gestión Pública. En M. Sánchez de Diego y M. Salvador Martínez (dir.) Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional. Centro de Estudios Político y Constitucional.
- Alba, Carlos R.; Navarro, Carmen (2011). Administrative Tradition and Reforms in Spain. Public Administration, 89, 3: 783-800.
- Bozeman B. (coord.) (1998). La gestión pública. Su situación actual. Fondo de Cultura Económico.

- Czarniawska, Barbara y B. Joerges, Bernward (1996). Travels of ideas. En B. Czarniawska y G. Sevón (Eds.) *Translating Organizational Change*. de Gruyter.
- Deephouse, David L. y Suchman, Mark (2008). Legitimacy in Organizational Institutionalism. En R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby y K. Sahlin (Ed.) *Organizational Institutionalism*. SAGE.
- Deming, W. Edward (1989). *Calidad, Productividad y Competitividad*. La Salida de la Crisis. Diez de Santos.
- Deming, W. Edward (1994). *The New Economics*. For Industry, Government, Education. The MIT Press.
- DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 2: 147-160.
- DiMaggio, Paul J. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. En L. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations*. Ballinger.
- Feigebaum, Armand V. (1986). *Control Total de la Calidad*. CECSA.
- Hodge, Billy J.; Anthony, William P.; Gales, Lawrence, M. (2003). *Teoría de la Organización*. Pearson.
- Juran, Joseph M. (1999). How to Think about Quality. En J. M. Juran y A. B. Godfrey (Eds.) *Juran's Quality Handbook*. McGraw-Hill.
- Kast, Fremont F.; Rosenweig; James E. (1990). *Administración en las organizaciones*. Enfoque de sistemas y de contingencias. MCGraw-Hill.
- Kaufman, H. (1976). ¿Son las organizaciones del Gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no. En C. Ramió y X. Ballart. *Lecturas de Teoría de la Organización*. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa. MAP.
- Levitt, Theodore (1965). Exploit the Product Life Cycle. *Harvard Business Review*, 43: 81-94.
- Lodola, Germán (2009). Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada. *Boletín de Política Comparada*, 1: 6-25.
- Mackie, Tom; Marsh, David (1995). El método comparativo. En D. Marsh y G. Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza.
- Mahoney, James (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29, 4: 507-548.
- March, James G.; Johan P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78: 738-749.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1997a). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Gestión y Política Pública*, 6, 1: 41-73.
- Meyer, John W. y Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 2: 340-363.
- Mintzberg, H. (2012). *La Estructuración de las Organizaciones*. Alianza.

- North, Douglas C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 6, 2: 355-367.
- North, Douglas C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura económica.
- Olías de Lima, Blanca (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall.
- Oliver, C. (1988). The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, 33, 4: 543-561.
- Pardo Beneyto, G. (2018). *La Modernización de la Administración Local Municipal: la Innovación y la Reingeniería de Procesos en los Ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016)*. UA. Tesis Doctoral.
- Pardo Beneyto, G. (2022). *La modernización de dos municipios de gran población en el ámbito de la Comunidad Valenciana: una visión neo-institucionalista de los ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016)*. Tirant Lo Blanch.
- Parrado, Salvador (2008). Failed policies but institutional innovation through “layering” and “diffusion” in Spanish central administration. *International Journal of Public Sector Management*, 21, 2: 230-252.
- Peters, B. Guy (2003). *El Nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics- *American Political Science Review*, 94, 2: 251-267.
- Ramió, Carles; Salvador, Miquel (2002). La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional. En J. Subirats y R. Gallego (Eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS.
- Rothstein B. (1996). Political Institutions: an Overview. En R. Goodin y H. Klingemann (eds.) *New Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. SAGE.
- Scott, W. Richard (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *TheorSoc*, 37: 427-442.
- Shewart, Walter A. (1931). *Economic Control of Quality of Manufactured Product*. D. Van Nostrand Company.
- Suchman, Mark S. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20, 3: 571-610.
- Smith, Adam (1994). *La Riqueza de las Naciones*. Alianza.
- Sztompka, Piotr (1995). *Sociología del cambio social*. Alianza.
- Taylor, Frederick W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers.

**Como citar:**

Pardo Beneyto, G. (2022). La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana: la legitimación a través de la modernización administrativa. *SIGNAL: Revista Internacional de Investigación en Eventos, Protocolo y Relaciones Institucionales*, 1(1): 39-50.