

Estilo de liderazgo en un órgano de control externo. El caso de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

María Ángeles Abellán López

Profesora de Sociología
Universidad de Valencia

Gonzalo Pardo Beneyto

Profesor de Ciencia Política
Universidad de Alicante

Irene Belmonte Martín

Profesora de Ciencia Política
Universidad Miguel Hernández

RESUMEN

Este artículo analiza los patrones de liderazgo en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana durante sus tres décadas de existencia. Como organización pública de relevancia estatutaria ha experimentado una modernización sostenida para adecuar sus estructuras al entorno sociopolítico. Uno de los factores que explican el calado de los cambios de la Sindicatura es el liderazgo y el modelo directivo (Bass 1985) de sus síndicos mayores en las distintas fases del ciclo de vida (Levitt, 1965; Adizes, 1994). Por consiguiente, partiendo de un estudio longitudinal de la caracterización de los liderazgos de los síndicos mayores entre 1985-2015 se expondrán los principales rasgos que han caracterizado cada una de las fases de esta institución para desempeñar su papel con eficacia y generar legitimidad.

PALABRAS CLAVE: Liderazgo, directivo público, Sindicatura de Comptes, ciclo de vida, síndic major.

ABSTRACT

This article analyzes the leadership patterns in the Sindicatura de Comptes of the Valencian Community during its three decades of existence. The purpose of this institution of self-government is the control of the public funds of all the Valencian autonomous public sector. As a public organization of statutory relevance, it has undergone a sustained modernization to adapt its structures to the socio-political environment. One of the factors that explain the significance of the changes of the Syndicate is the leadership and the management model (Bass 1985) of its «síndics majors» in the different phases of the life cycle (Levitt, 1965). Therefore, starting from a longitudinal study of the characterization of the leadership of the «síndics majors» between 1985-2015 will be exposed the main features that have characterized each of the phases of this institution to play its role effectively and generate legitimacy.

KEY WORDS: *Leadership, public management, Sindicatura de Comptes, life circle, syndic major.*

1. BREVE INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como propósito estudiar el liderazgo en una organización pública como es la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. El liderazgo es un concepto muy difundido pero que cada individuo le otorga un sentido concreto y diferente respecto a los demás. No existe una definición única, exclusiva y compartida sobre lo que es el liderazgo (Yulk, 2009). Por esta razón, Burns (1978: 1-2) señalaba que «liderazgo es uno de los fenómenos más observados y menos comprendidos en la tierra». Ahora bien, tales dificultades no deben ser contempladas como un límite sino como un reto para profundizar en un concepto fundamental en las ciencias sociales. Generalmente, el liderazgo se refiere a un proceso de influencia ejercido sobre un grupo social para alcanzar determinados objetivos.

El plan del artículo es el siguiente. En primer lugar, se propone un recorrido sumario por algunas destacadas investigaciones sobre el liderazgo que junto al ciclo de vida de las organizaciones articularán el marco teórico principal. Además, se establecen tres hipótesis de trabajo que plantean la relación entre entorno, ciclo de vida y liderazgo como veremos seguidamente. A continuación, se abordará la organización objeto de estudio lo que permitirá un mejor conocimiento de la institución fiscalizadora. Finalmente, se analizarán sus pautas de liderazgo a través del desempeño de sus síndics majors durante el período 1985-2015.

Por tanto, consideramos este artículo tiene relevancia para comprender el valor del liderazgo en una institución pública fiscaliza-

dora como motor de la innovación y como búsqueda de legitimidad para asegurar su supervivencia.

2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada ha combinado una investigación cualitativa a través de una serie de entrevistas realizadas a los síndics majors, así como el análisis documental de los informes de fiscalización, otros textos normativos y el estudio de la bibliografía.

Los resultados presentados proceden de una serie de entrevistas realizadas en 2016 a los síndics majors: Manuel Girona i Rubio, Vicente Montesinos Julve y Rafael Vicente Queralt (Abellán López, 2018).

Desde un punto de vista metodológico, la entrevista como técnica de investigación cualitativa permite un conocimiento profundo de las opiniones de los entrevistados y constituye una herramienta fundamental de recogida de información. La técnica utilizada para la obtención de información cualitativa sobre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha sido la denominada entrevista a expertos (Flick, 2004).

Se trata de entrevistas en profundidad en las que destacan el estilo o el tratamiento cuando el entrevistado es un experto o una autoridad en una materia determinada sobre los contenidos. Es por tanto una entrevista especializada que está plenamente reconocidas por los estudios cualitativos en las ciencias sociales. Además, ofrece la posibilidad de acceder a las experiencias de los síndics majors entendiendo que la realidad se construye mediante un proceso interpretativo en los que se atribuyen significados y sentido (Berger y Luckmann, 1993).

La dinámica de las entrevistas se ha desarrollado siguiendo un cuestionario base semiestructurado que perseguía abordar contenidos comunes a los tres síndics majors mediante preguntas abiertas que tenían en común: a) la Sindicatura de Comptes como organización y los ciclos de vida que les correspondió gestionar y liderar; b) los roles de liderazgo, con sus desafíos y logros; c) la modernización del control externo autonómico y d) la percepción de la ciudadanía sobre la Sindicatura de Comptes.

Estas entrevistas contribuyen a conocer el funcionamiento de las instituciones estatutarias como la Sindicatura de Comptes, que nacen del pacto político, y se caracteriza por su carácter comisionado respecto al poder legislativo. Por tanto, puede afirmarse que su

posición entre la política y la administración le otorga ciertas peculiaridades como: a) su interacción constante con los representantes políticos, b) su liderazgo en la modernización institucional y, c) el nombramiento de los altos cargos políticos, como los síndicos, traducen las cuotas de poder de las mayorías parlamentarias. Los síndicos entrevistados, pues, son altos cargos políticos nombrados por las más altas instituciones políticas de la Generalitat Valenciana.

En definitiva, la realización de las entrevistas, el estudio de los informes de fiscalización y demás normativa, directrices y acuerdos del Consell de la Sindicatura así como el análisis de la hemeroteca son el referente documental que se ha seguido en este trabajo para la valoración de los liderazgos en las distintas fases del ciclo de vida de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

3. UN ENFOQUE TEÓRICO SOBRE EL PAPEL DEL LIDERAZGO EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Ninguna organización, pública o privada, es ajena al fenómeno del liderazgo. En su ápice estratégico, utilizando la terminología de Mintzberg, se integra su líder que ha de tomar decisiones, influir en las personas, dirigir el cambio estratégico, orientar las energías hacia un proyecto en común y ejercer la autoridad en un entorno volátil y lleno de incertidumbre que marca las necesidades y las soluciones (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977; Belmonte Martín, 2016; Pardo Beneyto, 2018). Las tareas del rol de liderazgo son numerosas porque además de las ya mencionadas, que podría decirse que son las tradicionales, la adaptación al entorno aconseja que el líder desarrolle la capacidad de definir las variables situacionales, proporcionar un sentido de lo que acontece, elaborar significados simbólicos, priorizar necesidades, minimizar daños, reducir la incertidumbre y orientar el papel estratégico de la institución (Boin, Hart, Stern & Sundelius, 2007; DiMaggio, 1988; Oliver, 1988).

Este trabajo no pretende ofrecer un catálogo de definiciones sobre este fenómeno social tan importante para las organizaciones. Pero sí que parece pertinente dar cuenta de algunos de los desarrollos más destacados sobre liderazgo y su aplicación a las organizaciones públicas.

Un análisis clásico de obligada referencia es el de Max Weber que identificaba tres tipos de liderazgo según la fuente de legitimidad para ejercer la dominación, a saber, el liderazgo carismático, el tradicional y el legal burocrático. El primero sería aquel al que se le

atribuyen unas capacidades y habilidades superiores a las de otros dirigentes, el líder autoritario o tradicional es aquel que hereda el poder y, el líder legal-burocrático sería aquel que alcanza el poder conforme a métodos oficiales, ya sea mediante elecciones, oposiciones o en su condición de experto (tecnócrata).

La evolución del significado de liderazgo ha transitado por diferentes teorías: la del gran hombre (Carlyle, 1993), las cualidades personales del líder, los modelos conductuales (Stigdill, Good & Day, 1962), los enfoques de contingencia (Schriesheim, Castro & Cogliser, 1997), el liderazgo situacional (Hersey & Blanchard, 1969) y los recientes enfoques que reconocen al liderazgo como motor de la innovación (Gumusluoglu & Ilsev, 2009).

Algunos autores han identificado dos tipos de liderazgo que afectan a la innovación organizativa: el liderazgo transformacional y el liderazgo transaccional (Burns, 1978; Bass, 1985; Oke, Munshi & Walumbwa, 2009). Si los colaboradores o subordinados manifiestan lealtad, confianza, admiración y respeto hacia el líder, además de estar motivados para la tarea, se entiende que estamos ante un liderazgo transformacional. Por su lado, el tipo transaccional se define como el proceso donde se produce una transacción entre el líder y los integrantes del grupo, en el que se acepta la influencia del líder siempre que éste les proporcione recursos valiosos. Mientras que los líderes transformacionales fomentan, estimulan y alienan individual e intelectualmente a los subordinados, los transaccionales utilizan el intercambio, el consenso y la negociación con los colaboradores para conseguir el logro de los objetivos y metas de la organización (Bass y Riggio, 2006). Estos autores afirman que el modelo transformacional ha evolucionado hacia el *Full Range Leadership* o liderazgo de rango completo, que integra facetas tanto del liderazgo transformacional como transaccional. La virtualidad del modelo de rango completo radica en que el mismo líder puede expresar conductas transaccionales o transformacionales dependiendo de cómo interprete la situación, del entorno de la organización y de las tareas y colaborares que le acompañen.

El *liderazgo adaptativo* se entiende como una respuesta diferente a un entorno complejo, volátil y ambiguo para afrontar una realidad incierta. Finalmente, ya en la última década, se ha producido un revisionismo de los modelos tradicionales sobre liderazgo, que han planteado nuevos enfoques a la vista de los contextos globales, multinivel y tecnológicos. Estos nuevos modelos de liderazgo subrayan valores ideológicos, morales, simbólicos, emancipadores y

de calado emocional. De entre ellos, cabe referirse al *liderazgo auténtico* que pone el acento en los elementos éticos (Simola, Barling & Turner, 2010). La crisis financiera global como crisis de confianza ha puesto el foco de atención en las conductas éticas de los líderes. Estas investigaciones diferencian entre el liderazgo auténtico, enfocado al interés de los subordinados y el *pseudo-liderazgo*, en el que el líder busca su beneficio particular por encima de otras consideraciones. Otra modalidad novedosa es la conocida como *liderazgo complejo* que describe un entramado complejo de actores dinámicos e imprevisibles que se interrelacionan en redes complejas de retroalimentación (Uhl-Bien y Marion, 2008).

Un examen reciente (Avolio, Walumbwa y Weber, 2009) no duda en señalar que el liderazgo debe centrarse menos en las características individuales y enfatizar su naturaleza compartida, relacional, estratégica y global.

En el presente artículo nos centraremos en el liderazgo transformador y transaccional así como en el liderazgo adaptativo. La razón que lo justifica es que se adaptan mejor a una organización pública y a los procesos de innovación organizativa que tienen lugar en su seno. El perfil del liderazgo público no puede esbozarse de una manera estandarizada ni uniforme puesto que los líderes son seleccionados por criterios de elección o confianza política. Su influencia se proyecta en el espacio existente entre los altos cargos de naturaleza política, es decir, en los puestos de alta dirección, lo que les permite ejercer un gran poder político administrativo y gestionar las relaciones de su organización.

Las organizaciones públicas se mueven, pues, en un ambiente político institucional regulado por el ordenamiento jurídico y, por tanto, dependen de las decisiones políticas para extraer sus recursos. De hecho, están vinculados a parlamentos y gobiernos en las democracias representativas. Una de las mayores dificultades que presentan es su multifuncionalidad, lo que significa que han de enfrentarse a elementos y valores dispares que provocan tensiones duraderas. Es decir, la búsqueda de eficacia y eficiencia puede entrar en abierta contradicción con la seguridad jurídica, la equidad o la igualdad. Y un liderazgo público, sea transformador, transaccional o adaptativo, ha de velar por el aseguramiento de la legitimidad como garantía del éxito y de la supervivencia.

Para finalizar este epígrafe, en la siguiente tabla se han sintetizado los principales enfoques sobre el liderazgo que se han visto.

TABLA I
PRINCIPALES ENFOQUES SOBRE LIDERAZGO

Cronología	Enfoques sobre liderazgo y tendencias		Teoría fundamentadora
Hasta 1930	Control y poder		Teoría del gran hombre
1930-1940	Características personales		Teoría de los rasgos
1940-1960	Conductual		Conductismo
1960-1970	Situacional-contextual		Teoría de la contingencia
1970-1990	Transaccional-Transformacional		Teoría liderazgo innovación organizativa
1990-2000	Rango completo	Orientado a la tarea	Teoría de rango completo
		Orientado a la relación	
2000-		Adaptativo	Liderazgo Adaptativo
2008-		Liderazgo auténtico Liderazgo complejo	Nuevos modelos de liderazgo

Fuente: *Elaboración propia.*

4. EL CICLO DE VIDA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En el epígrafe precedente se ha desgranado una de las bases teóricas fundamentales de este artículo: el liderazgo. Ahora toca referirse al ciclo de vida de la organización (Levitt, 1965), como el segundo marco sustentador que nos permitirá establecer los vínculos teóricos para analizar el estudio de caso seleccionado.

Todas las organizaciones e instituciones¹ transitan por distintas etapas, en las que se producen una serie de procesos que van marcando su estructuración. Las principales fases de este ciclo son las siguientes: 1) el nacimiento, fase en la que la institución es creada y debe adaptarse a un entorno que le es desconocido y en el que las contingencias son un elemento crítico a tener en cuenta; 2) el crecimiento, donde las energías de la institución se destinan a concluir el proceso de adaptación al entorno y a desarrollar, normativizar y asentar elementos tan necesarios como la jerarquía, el organigrama, el diseño de puestos y la gestión interna; 3) la madurez, que es el estadio en el que la institución está totalmente asentada en su entor-

¹ En un principio existió una manifiesta confusión entre institución y organización (Selznick, 1957; Peters, 2003), el enfoque neoinstitucionalista se ha encargado de la distinción entre ambos conceptos. Douglass North (1990, 1995) define las instituciones como las reglas del juego y las organizaciones como los jugadores. Las instituciones marcan las normas que estructuran la acción social, los incentivos de la conducta de los individuos y de las organizaciones. La organización se transforma en institución cuando el comportamiento de sus miembros y la relación con la sociedad están informados por valores como fines en sí mismos.

no por lo que su crecimiento se ralentiza y se produce una ordenación de los recursos disponibles y; 4) el declive en el que la organización está en una fase en la que el riesgo a desaparecer es real y, por tanto, ha de reinventarse (Hodge et al. 2003; Levitt, 1965).

5. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Una vez planteado el marco teórico, vamos a formular las tres hipótesis de trabajo de la presente investigación:

Hipótesis 1: el entorno ha marcado tanto el ciclo de vida de la institución fiscalizadora como los retos que ha tenido que enfrentar.

Pensamos que el entorno ha sido un elemento fundamental que ha dejado huella en las etapas de nacimiento, crecimiento y de madurez, ya que el esfuerzo estratégico, tanto de la organización como de su ápice estratégico ha ido enfocado a superar dichos acontecimientos coyunturales.

Hipótesis 2: Cada etapa del ciclo de vida por el que ha pasado la institución ha necesitado de un tipo de liderazgo distinto en función de las demandas del entorno.

Cada una de las etapas por las que ha pasado la institución ha necesitado de una serie de habilidades y competencias distintas de su líder encarnado en su síndic mayor. De hecho, el estilo de liderazgo no solo se ha visto afectado por las características del líder, sino que éstas se han visto reforzadas en función de las necesidades y expectativas que se han gestado en el entorno más inmediato.

Hipótesis 3: Las características del líder de la institución en cada etapa han asegurado la supervivencia de la institución en los momentos clave.

Una de las razones fundamentales de la supervivencia de la Sindicatura de Comptes está muy relacionada con el estilo de liderazgo de cada uno de los síndicos mayores que han liderado la evolución y el devenir de la institución mediante un proceso adaptativo.

Una vez formuladas las hipótesis de esta investigación es el momento de pasar a definir nuestro objeto de estudio.

6. LA ORGANIZACIÓN OBJETO DE ESTUDIO: LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana es un órgano de control externo de relevancia estatutaria que recibe del Estatuto de Autonomía su configuración jurídica e institucional.

Tras la reforma del Estatuto en 2006, la Sindicatura de Comptes queda definida como *la institución comisionada por les Corts para ejercer el control externo autonómico y presupuestario 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*. La Ley 6/1985, de 11 de mayo, modificada por la Ley 16/2017, de 10 de noviembre de la Sindicatura de Comptes regula el órgano fiscalizador valenciano, que depende orgánicamente de les Corts.

Durante sus más de treinta años de existencia, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha emitido puntualmente sus informes de fiscalización al objeto de pronunciarse sobre la conformidad financiera, sobre el cumplimiento de legalidad de los fondos públicos, sobre la evaluación de la gestión de los recursos de forma económica y eficiente y sobre la evaluación del grado de eficacia en los objetivos establecidos.

En este contexto, el papel del liderazgo es fundamental para interpretar y conocer la evolución de la institución fiscalizadora, desde una perspectiva que trascienda los paradigmas economicistas o legales que son los predominantes en el ámbito público. La manera de ser de una organización es resultado de un proceso histórico constituido por sucesivas decisiones críticas que han tenido que adoptar sus líderes. El contexto y la capacidad emprendedora del liderazgo influyen en las organizaciones de manera determinante. Estudiar una organización como institución significa atender a su historia y al modo en que se ve influida por el entorno (Selznick, 1957; Mouzelis, 1991).

En la tabla 2 se plantea el escenario organizativo que se corresponde con cada etapa del ciclo de vida para más adelante explorar el estilo de liderazgo desempeñado en la Sindicatura valenciana.

TABLA 2
CORRELACIÓN ENTRE PERIODO TEMPORAL Y FASES DE LA ORGANIZACIÓN
EN LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Cronología	Etapas de la organización	Líderes (síndics majors)
1985-1989	Nacimiento	Manuel Girona i Rubio (1985-1990)
1990-2003	Crecimiento	Vicente Montesinos Julve (1991-1998) Jose Antonio Noguera Roig (1999-2003)
2004-2016	Madurez	Rafael Vicente Queralt (2003-2016) Vicent Cucarella Tormo (2016-actual)

Fuente: Elaboración propia.

7. LOS PATRONES DE LIDERAZGO EN LA SINDICATURA DE COMPTES

7.1. Etapa de nacimiento (1985-1989)

La Resolución 55/I fue aprobada por el Pleno de les Corts, el día 26 de junio de 1985, que adoptó la Resolución para elegir a los Síndicos de Comptes y nombró a la terna compuesta por Manuel Girona i Rubio, Francisco Miguel Gil Pérez y Vicente Montesinos Julve. El primero fue designado síndic major por el *Molt Honorable* President de la Generalitat Valenciana.

Esta etapa estuvo liderada por Manuel Girona i Rubio, de formación periodística, que aportaba una gran experiencia política y ofrecía una valorada capacidad dialógica en aquel contexto de descentralización política y de construcción del Estado autonómico.

En su estilo de liderazgo se identifica, pues, un componente emprendedor que imprime empuje a la creación de la Sindicatura valenciana. La imprescindible faceta del liderazgo transformador no es incompatible con los elementos de liderazgo transaccionales puesto que eran necesarios para obtener apoyos e incentivos tanto políticos como institucionales. Uno de las principales dificultades es lo que se denomina el «riesgo de novedad», expresión que describe las decisiones y las reformas que han de acometer muchas organizaciones en su fase fundacional como la generación de legitimidad, la creación de cultura corporativa e inteligencia colectiva. Las organizaciones burocráticas jóvenes son más expansionistas que las viejas (Downs, 1967) y la Sindicatura de Comptes se orientó a afianzar su propia supervivencia y autonomía.

El liderazgo de Girona i Rubio tuvo que hacer frente a cuestiones esenciales como la creación de la estructura organizativa, la búsqueda de financiación suficiente², el establecimiento de procedimientos de control interno, la búsqueda de un perfil de auditor y el reclutamiento de personal especializado.

En la entrevista realizada señalaba que uno de los retos principales, —compartido con el síndic Vicente Montesinos Julve—, fue la selección de auditores del sector privado y que incorpora-

² La cantidad presupuestada para financiar la creación de la Sindicatura de Comptes ascendía a 33.239.706 ptas., consignada en la sección 02 del Presupuesto de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1985.

sen una visión más moderna, alejada de la estrictamente jurídica procedimental, propia del sector público. Un elemento fundamental de gobernanza fueron los constantes intercambios de experiencias profesionales tanto con el Tribunal de Cuentas como con los órganos de control externo de Cataluña y Navarra³. De la transcripción de su entrevista se puede destacar sus siguientes palabras:

«La tarea inicial de la Sindicatura en 1985 fue ponerla en funcionamiento. Al inicio no disponíamos ni de local, [...] ni teníamos personal ni presupuesto para contratarlo. Es verdad que estas circunstancias solo fueron en los primeros momentos y muy pronto pudimos disponer de medios, aunque siempre escasos. Fue una bella tarea montar desde los impresos necesarios hasta el diseño de los informes y la adquisición de mobiliario y maquinaria necesaria para el correcto funcionamiento».

También hay que señalar las primeras conversaciones con representantes de órganos regionales de control externo internacionales procedente de la República Federal de Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Irlanda, Gran Bretaña, Italia, Islandia, Suiza y Venezuela y que culminarían en 1992 en la creación de EURORAI⁴ y la ubicación de su secretaría permanente en Valencia.

El talante dialogante, dotado de habilidades sociales de Manuel Girona i Rubio, influyó en la generación de redes de colaborativas. Asimismo, el trabajo cotidiano consistió en convivir con las nuevas estructuras políticas que iban surgiendo y una nueva generación de políticos, lo que implicó una pedagogía constante sobre el significado de la rendición de cuentas.

Según palabras de Manuel Girona i Rubio:

«...muy crítica por parte de la minoría y ninguna alegría por parte de la mayoría gobernante. Nadie estaba preparado para recibir tanta información y los primeros informes fueron, ciertamente, impactantes en los partidos políticos representados en les Corts y también en la opinión pública ocupando páginas enteras de los periódicos durante varias semanas».

³ Cataluña y Navarra fueron las primeras Comunidades Autónomas que se dotaron de órganos de control externo en 1984 y proporcionaron las primeras experiencias de fiscalizaciones autonómicas.

⁴ Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público. Véase <http://www.eurorai.org/>

En resumidas cuentas, Manuel Girona i Rubio representa un líder carismático y directivo, en la que destaca una faceta netamente emprendedora y transformadora.

7.2. Etapa de crecimiento (1990-2003)

Esta etapa registra una expansión sin precedentes de la Sindicatura, tanto orgánica como funcionalmente. Los dos síndics majors que gestionaron la Sindicatura de Comptes valenciana fueron Vicente Montesinos Julve (1991-1998) y José Antonio Noguera Roig (1998-2003), que falleció en ese año. Por consiguiente, en esta etapa nos centraremos en el liderazgo de Montesinos Julve, en cuyo sexenio se produjo una modernización profunda de las estructuras y procesos.

Vicente Montesinos Julve tiene un marcado perfil académico puesto que es catedrático en Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Valenci. Dado que era síndico en la etapa fundacional prosiguió el trabajo iniciado por su predecesor, Girona i Rubio, pero su trayectoria directiva adoptó señas de identidad propias. Según sus propias palabras extraídas de la entrevista:

«Sinceramente, quedé impactado por todo lo que se estaba construyendo y cómo se iba a pagarlo. Yo tenía una visión contable, técnica y ese sesgo me planteaba el análisis de si se podía ser más austero. Fue una etapa muy interesante, de crecimiento muy rápido hasta que explotó la sostenibilidad de las finanzas públicas».

El análisis del perfil de su liderazgo nos permite extraer elementos tanto del líder transformador como transaccional. En su faceta de líder transformador y emprendedor, continuó con las gestiones de EURORAI hasta ubicar su Secretaría General en el ocex valenciano e impulsó con intensidad las alianzas de la Sindicatura con universidades, asociaciones y entidades conveniadas en diferentes áreas sectoriales en aras de compartir conocimientos y establecer colaboraciones. Como Montesinos Julve manifestaba:

«Destacaría, también, el hecho que Manuel Girona comenzó la fase de relaciones internacionales que acabó cristalizando en mi época directiva en la Sindicatura con la Secretaría General de EURORAI cuya sede está en Valencia. Fue para mí uno de los pilares fundamentales y me permitió contactar con colegas internacionales; combinar el mundo académico y profesional. De alguna manera la creación del EURORAI se

hizo a imagen y semejanza de la INTOSAI». Lo cierto es que resultó una experiencia interesante compartir experiencias similares con otros OCEX como Cataluña, dos cámaras de Länder alemanes, y algunas cámaras regionales francesas puesto que Francia era un aliado interesante y por esta razón nos reunimos con Pierre Joxe, que fue ministro de Defensa y de Interior en el país vecino. También se unió Reino Unido. Cuando se fue Manuel Girona aún no se había constituido EURORAI pero se habían sentado las bases».

En su faceta de líder integrador trasladó a la institución fiscalizadora un sentimiento de trabajo en equipo, un fortalecimiento de la imagen corporativa con la implantación del premio *Mestre Racional*, vigente en la actualidad, y que se ha consolidado como un galardón prestigioso y de consistencia académica.

Una de las grandes aspiraciones de Montesinos Julve consistía en la profesionalización de la cultura auditora pública. Esta razón fue el *leit motiv* para dirigir iniciativas que reforzasen la independencia efectiva y real de los auditores. Como manifestó en la entrevista:

«Otro de los retos era las relaciones con la clase política y con el Parlamento. Yo tenía asumida mi independencia, con cierto carácter ético y no siempre el vínculo político lo entendía así [...] resultaba alarmante que te consideraran que estabas en la misma arena política por haber sido elegido por un determinado parlamento, cuando yo estaba en otra arena, en otro juego y no en el día a día político. [...] La cultura política administrativa requiere entender lo que es el auditor y que ha de tener cierta distancia; el interés del político es diferente del interés del auditor».

Se ha de recordar que la independencia es el fundamento de la credibilidad y legitimidad de los órganos fiscalizadores y esta idea la tuvo muy presente durante su liderazgo.

También, durante esta etapa, se puso las bases de la modernización administrativa y, para ello, implementó metodologías más eficaces en las fiscalizaciones, introdujo muchas de las herramientas de la nueva gestión pública y la progresiva digitalización del entorno fiscalizador. La consolidación y crecimiento de la Sindicatura de Comptes fueron sus prioridades, de manera que la institución aumentase su legitimidad.

Puede afirmarse que la etapa directiva del síndic major Montesinos Julve se correspondió con un tipo liderazgo de rango completo.

7.3. Etapa de madurez (2004-2015)

La etapa de madurez se caracteriza por continuar manteniendo los altos niveles de productividad de la etapa anterior y, al mismo tiempo, evitar el declive de la organización. Esta fase estuvo liderada por Rafael Vicente Queralt, que es el síndic major que más tiempo ha ocupado el cargo. Fue síndico desde 1998, con D. José Antonio Noguera Roig y, tras el fallecimiento de éste, fue designado síndic major (2003-2016).

Debe destacarse que cuando se le hizo la entrevista ocupaba el cargo de síndic major y esta condición institucional está presente en sus declaraciones. Además, le correspondió gestionar un contexto complejo y controvertido tanto política como mediáticamente.

Durante su gestión directiva, puede identificarse pautas propias de liderazgo transformador, de liderazgo transaccional pero también de liderazgo adaptativo. Como ya se ha mencionado, su etapa directiva abarca un primer sexenio de transformación de la Sindicatura y, posteriormente, un sexenio caracterizado por la crisis económica, en la que le corresponde adaptarse a las circunstancias de un contexto político y económico dependiente de la crisis fiscal y financiera global.

Desde el punto de vista transformador, identificó los principales retos a los que debía enfrentarse la Sindicatura de Comptes. Sus prioridades fueron la informatización, la implementación de las novedades legislativas que se incorporaban al ordenamiento jurídico, la asunción plena de competencias en la rendición de cuentas de los Entes Locales, el desarrollo de la metodología de fiscalización y la auditoría de sistemas, que marcaron su impronta personal. En la entrevista se expresaba en los siguientes términos:

«Al respecto pensamos, como todas las organizaciones internacionales y nacionales, que el cambio que las TIC representan en la administración es absolutamente radical. Y en consecuencia el efecto sobre la actividad fiscalizadora también. Quien no reconozca este hecho incuestionable y se no adapte al nuevo entorno será un actor secundario y prescindible en el nuevo escenario».

Desde el año 2010, el liderazgo de Vicente Queralt muestra un comportamiento adaptativo, fruto de la incertidumbre del entorno a consecuencia de la crisis financiera, y cuya prioridad fue minimizar los daños para la organización. El cambio en la organización durante determinadas coyunturas críticas responde a una visión moderna de la administración, en la que se asume que la quietud y la resistencia al cambio es precursora de muerte (Pascal, Millemann & Gioja, 2002).

Los últimos años de la etapa directiva de Vicente Queralt se caracterizaron por un escrutinio público no exento de polémica sobre aspectos relativos a los ajustes presupuestarios, la racionalización del gasto público y los casos de fraude y corrupción en ciertas instituciones valencianas. Su etapa en el cargo directivo finalizó en julio de 2016 con el nombramiento del *sindic major* Vicent Cucarella Tormo.

TABLA 3
TABLA RESUMEN DE LAS ENTREVISTAS A LOS SÍNDICS MAJOR
DE LA SINDICATURA DE COMPTES

	MANUEL GIRONA I RUBIO	VICENTE MONTESINOS JULVE	RAFAEL VICENTE QUERALT
ROL DE LIDERAZGO	Emprendedor Transformador	De rango completo	Transaccional Adaptativo
RETOS PRINCIPALES	Reclutamiento personal capacitado La cultura de la rendición de cuentas.	Fiscalizaciones con alcance. Metodología auditora Reclutamiento personal capacitado	Metodología Auditoría informática Creación de unidad de sistemas información
TIPO DE CRISIS	Autonomía	Autonomía y control	Complejidad
LOGROS DESTACADOS	Implementación de la Sindicatura de Comptes Informes de Fiscalización sin retrasos. EURORAI	Crecimiento de la Sindicatura de Comptes EURORAI y la Secretaría General para Valencia. Marco de colaboración y Gobernanza.	La e-Administración. Creación de la Unidad de Sistemas de Información Estandarización
PROBLEMAS FUNCIONALES PRINCIPALES	Adaptación al entorno Relaciones con el TCU Las contingencias del contexto político.	Adquisición de recursos Énfasis en los objetivos Relaciones con los políticos. Independencia Potenciar la eficacia de los informes de fiscalización	La coordinación La función didáctica sobre los informes de fiscalización
CAPACIDAD DIRECTIVA PREDOMINANTE	Política y relacional	Académica y técnica	Técno-crática-administrativa
PRINCIPAL LOGRO DE LA SINDICATURA	La rendición de cuentas de los EE.LL.	La cultura de la fiscalización y la rendición de cuentas	La auditoría informática

Fuente: Elaboración propia.

8. CONCLUSIONES

Después de haber un hecho un breve recorrido por los principales desarrollos teóricos sobre el liderazgo, hemos aplicado las teorías del liderazgo transformador, transaccional y adaptativo a los líderes de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Cada uno de ellos ha ejercido su gestión directiva en una etapa concreta del ciclo de vida por las que ha transitado la institución fiscalizadora con el objetivo fundamental de conseguir la supervivencia de la institución dando respuesta a los retos del entorno. El liderazgo recae por mandato legal en un alto cargo público elegido por las más altas instituciones de la Generalitat Valenciana. Como directivo público detenta poder institucional y una relación directa con los representantes políticos, lo que puede enfrentarle a tensiones institucionales cuando la arena política interfiere en la arena técnico profesional.

Se ha podido apreciar que las funciones asociadas a los roles de liderazgo manifiestan una fuerte dependencia del entorno en los tres casos que hemos abordado en este artículo. Las tres hipótesis consideradas se verifican puesto que el desempeño de los tres síndics majors ha estado influido por las constricciones contextuales en una búsqueda constante de legitimidad como condición de posibilidad de supervivencia.

9. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles; *La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015. Un estudio dinámico de tres décadas como institución fiscalizadora de autogobierno*, Corts Valencianes, Valencia, 2018.

ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles; ALDEGUER CERDÀ, Bernabé; «Los órganos de control externo (OCEX): una aproximación desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 109 (1), 311-338, 2017

BASS, Bernard; *Leadership and performance beyond expectations*, Free Press, NY, 1985.

BASS, Bernard; RIGGIO, Ronald; *Transformational Leadership*, Lawrence Erlbaum Associates, NJ, 2006.

BELMONTE MARTÍN, Irene; *La modernización de la gestión tributaria local en España: el caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante*, INAP, Madrid, 2016.

- BOIN A.; HART, Paul; STERN, Eric; SUNDELIUS, Bengt; *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: INAP, Madrid, 2007.
- BURNS, James MacGregor; *Leadership*. New York: Harper & Row, NY, 1978.
- CARLYLE, Thomas; *On Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History*. Lincoln. EEUU: University of Nevada Press, 1993.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL; «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields». *American Sociological Review*, 48(2), 147-160, 1983.
- DIMAGGIO, Paul; Interest and Agency in Institutional Theory. En Lynne Zucker (Ed.) *Institutional patterns and organizations*, Ballinger, Cambridge, Massachussets, 1988.
- DOWNS, Anthony; *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, 1967.
- FLICK. U; *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata, Madrid, 2012.
- GUMUSLUOGLU ILSEV. A.; «Transformational Leadership and Organizational Innovation: The Roles of Internal and External Support for Innovation». *Journal of Product Innovation Management*, 26 (3):264-277, 2009.
- HERSEY, Paul; BLANCHARD, Ken; «The life cycle theory of leadership». *Training and Development Journal*, 23 (5), 26-34, 1969.
- HODGE, Billy; ANTHONY, William; GALES, Lawrence; *Teoría de la Organización*. Pearson, Madrid, 2003.
- LEVITT, Theodore; «Exploit the Product Life Cycle». *Harvard Business Review*, 43, 81-94, 1965.
- MEYER, John; ROWAN, Brian; «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83 (2), 340-363, 1977.
- MINTZBERG, Henry; *El poder en la organización*. Ariel, Barcelona, 1992.
- MOUZELIS, Nico; *Organización y burocracia*, Península, Barcelona, 1991.

- NORTH, Douglass; «A Transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics*, 6 (2), 355-367, 1990.
- NORTH, Douglass; *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económico, México, 1995.
- OLIVER, Christine; «The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism». *Administrative Science Quarterly*, 33 (4), 543-561, 1988.
- OKE, ADEGOKE; MUNSHI, NATASHA; WALUMBWA, FRED (2009). «The Influence of Leadership on Innovation Processes and Activities». *Organizational Dynamics*, 38 (1): 64-72, 2009.
- PARDO BENEYTO, Gonzalo; *La Modernización de la Administración Local Municipal: la Innovación y la Reingeniería de Procesos en los Ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016)*. José Manuel Canales (dir.), Universidad de Alicante, Alicante, 2018.
- PASCAL, Richard; MILLEMANN, Mark; GIOJA, Linda; *El líder en tiempos de caos. Las leyes de la naturaleza y las nuevas leyes de los negocios*, Paidós Empresa, Barcelona, 2002.
- PETERS, Guy; *El Nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa, Barcelona, 2003.
- SELNICK, Phillip; *Leadership in Administration*. New York: Harper&Row. NY, 1957.
- SIMOLA, Sheldene; BARLING, Julian; TURNER, Nick; «Transformational leadership and leader moral orientation: Contrasting an ethic of justice and an ethic of care». *Leadership Quarterly*, 21, 179-188, 2010.
- STOGDILL, Ralph; GOOD, Omar; DAY, David; «New Leader behavior description subscales». *Journal of Psychology*, 54, 259-269, 1962.
- SCHRIESHEIM, Chester; CASTRO, Stephany; COGLISER, Claudia; «Leader-member Exchange (LMX) Research: A Comprehensive Review of Theory, Measurement, and Data-analytic practices». *Leadership Quarterly*, 10, 63-113, 1997.
- YUKL, Gary; «Leading organizational learning: Reflections on theory and research». *Leadership Quarterly*, 20 (1):49-53, 2009.
- UHL-BIEN, Mary; RUSS, Marion; *Complexity leadership*. Information Age, Charlotte, NC, 2008.